

МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ В СФЕРЕ УРОВНЯ ЖИЗНИ В СЕВЕРНЫХ И АРКТИЧЕСКИХ МЕСТНЫХ СООБЩЕСТВАХ РФ

Корчак Е.А.

ФГБУН «Институт экономических проблем им. Г.П. Лузина» Кольского научного центра РАН, Апатиты, Россия (184200, г. Апатиты, ул. Ферсмана, д. 24а), e-mail: korchak@iep.kolasc.net.ru

Муниципальное управление в сфере уровня жизни населения северных и арктических территорий России призвано обеспечивать возможности местного сообщества решать вопросы благоустройства и повышения благосостояния в дискомфортных условиях жизнедеятельности с учетом этнической структуры населения. Условием эффективности такого управления является его стратегический характер, включающий разработку консолидированной позиции по поводу перспектив развития и последовательной реализации соответствующей территориальной политики с учетом конкретных целей и приоритетов обеспечения жизнедеятельности местных сообществ. Векторами реализации такой позиции являются следующие. Во-первых, создание комплексной системы мониторинга социально-экономического развития местного сообщества в целях формирования объективной информации для принятия решений по вопросам долгосрочного устойчивого развития. Во-вторых, формирование и реализация комплекса целевых программ для достижения социального эффекта функционирования градообразующей базы и управления территорией и жизнеобеспечивающей системой местного сообщества. В-третьих, усиление роли межмуниципального сотрудничества с поселениями, входящими в состав муниципального района, в рамках обеспечения устойчивого территориального развития. Такое направление включает содействие формированию муниципальной экономики и эффективно функционирующих домохозяйств, а также интереса органов местного самоуправления в участии в межмуниципальном сотрудничестве в сфере повышения уровня жизни как ключевого фактора развития местных сообществ Севера и Арктики РФ.

Ключевые слова: Арктика, Север, коренные народы, муниципальное управление, стратегическое планирование, целевая программа, местное сообщество.

THE MUNICIPAL MANAGEMENT IN THE SPHERE OF STANDARDS OF LIVING OF NORTHERN AND ARCTIC LOCAL COMMUNITIES OF RUSSIA

Korchak E.A.

Luzin Institute for Economic Studies Kola Science Centre of RAS, Apatity, Russia (184200, Apatity, Fersman st. 24 a), e-mail: korchak@iep.kolasc.net.ru

The municipal management in the sphere of standard of living of the population of the Northern and Arctic territories of Russia is intended to provide opportunities to local communities solve questions of accomplishment and improvement of welfare in uncomfortable life conditions, considering ethnic structure of the population. The strategic nature of this management is condition of the its effectiveness. It includes the development of a consolidated position about the prospects of development of the local community and the consistent implementation of the relevant territorial policy with specific objectives and priorities of life support of local communities. Vectors of implementation of such position are the following. First, it is an integrated system of monitoring of socio-economic development of the local community in order to create objective information for decision-making on long-term sustainable development. Second, is the formation of complex of the target programs to achieve the social effect of management of the territorial development and life-support system of the local community. Thirdly, it is strengthening the role of inter-municipal cooperation of the settlements of the municipal district, in the framework of sustainable territorial development. This direction includes the assistance in formation a municipal economics and effectively functioning households, as well as in formation of the interests of the local settlements to participate in the inter-municipal cooperation in the field of improving the standard of living as a key factor of development the local communities.

Keywords: Arctic, North, indigenous peoples, municipal management, strategic planning, target program, local community.

Формируемое в рамках приоритетов государственной социальной политики муниципальное управление в сфере уровня жизни населения северных и арктических территорий РФ призвано обеспечивать возможности местного сообщества самостоятельно решать вопросы благоустройства и повышения благосостояния с учетом этнической составляющей населения, местных потребностей и традиций. Основные объекты муниципального управления в сфере уровня жизни населения северных и арктических территорий РФ – местное сообщество (социальная общность людей, сосредоточенная на определенной территории и способная к устойчивому развитию в экстремальных условиях жизнедеятельности), его градообразующая база (муниципальное управление неразрывно связано с деятельностью расположенных на территории муниципалитета хозяйствующих субъектов) и жизнеобеспечивающая система.

Сельское поселение Териберка (Кольский муниципальный район, Мурманская область)

В составе с.п. Териберка – село Териберка (административный центр поселения), населенные пункты Дальние Зеленцы, Западный Кильдин, Восточный Кильдин, Остров Большой Олений с общей численностью населения чуть более 900 чел. (саамы представлены 2-мя семьями). С.п. Териберка входит в Кольский муниципальный район Мурманской области (в районе также расположены 6 городских и 4 сельских поселения с общей численностью населения 42,7 тыс. чел., в т.ч. 240 саамами).

Отрасли экономики с.п. Териберка – сельское хозяйство и рыбообработка. Основные условия проживания – неудовлетворительное состояние жилищной и транспортной инфраструктуры, низкая доступность услуг здравоохранения. В целом, в с.п. Териберка сложилось низкое качество муниципального управления, обусловленное в т.ч. ограниченным со стороны районных властей (Администрации Кольского района) взаимодействием.

Сельское поселение Ловозеро (Ловозерский муниципальный район, Мурманская область)

В состав с.п. Ловозеро входят село Ловозеро, село Краснощелье, село Каневка, село Сосновка с общей численностью населения около 3,2 тыс. чел., в т.ч. 23 % саамов [5]. Село Ловозеро – столица русской Лапландии – центр культурной жизни саамов, коренной народности Кольского полуострова. Населенные пункты Краснощелье, Каневка, Сосновка – труднодоступные, с ограниченными сроками завоза продукции, сообщение с которыми осуществляется авиатранспортом. Ведущая отрасль с.п. Ловозеро – сельское хозяйство (оленеводство) [5]: на территории поселения действуют сельскохозяйственные кооперативы

«Тундра» (с. Ловозеро) и «Оленевод» (в с. Краснощелье, с. Каневка, с. Сосновка). Помимо оленеводства развиваются подсобные производства и молочное животноводство. В сельскохозяйственном производстве занято 16,5 % трудоспособного населения с.п. Ловозеро (среднемесячная заработная плата в отрасли составляет около 38 % от средней по региону или 1,6 прожиточного минимума трудоспособного населения). 56 % трудоспособного населения не обеспечено работой. Основные условия проживания в с.п. Ловозеро [2]:

- средний уровень благоустройства жилищного фонда по обеспеченности водопроводом составляет 70 % (82 % объектов водоснабжения требуют замены; 2 % сельского населения пользуются услугами уличной водопроводной сети, 20 % – получают воду из колодцев), сжиженным газом – 42,7 %. Централизованные системы теплоснабжения (уровень износа объектов теплоснабжения – 82 %) имеются только в с. Ловозеро. Нуждающимися в улучшении жилищных условий признано 117 сельских семей, в т.ч. 25 сельских молодых семей и молодых специалистов,
- уровень обеспеченности ФАПами и кабинетами врачей общей практики составляет 25 %.

Для обеспечения жизнедеятельности местного сообщества в 2013 г. в рамках ФЦП «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014–2017 годы и на период до 2020 года» разработана муниципальная программа «Устойчивое развитие сельских территорий муниципального образования сельское поселение Ловозеро Ловозерского района Мурманской области на 2014–2017 годы и на период до 2020 года». В соответствии с данной Программой приоритетом устойчивого развития с.п. Ловозеро на долгосрочную перспективу является создание предпосылок для устойчивого развития сельских территорий за счет улучшения жилищных условий 36 сельских семей (в т.ч. 14 молодых семей и молодых специалистов), повышения уровня и качества жизни сельского населения, улучшения социально-демографической ситуации в сельской местности и повышения престижности проживания в сельской местности [2]. В систему целеполагания муниципального управления в сфере уровня жизни населения с.п. Ловозеро на долгосрочную перспективу входят: улучшение условий жизнедеятельности, содействие созданию высокотехнологичных рабочих мест, а также активизация участия местных жителей в решении вопросов местного значения посредством реализации проектов комплексного обустройства площадок под компактную жилищную застройку, строительства 22 жилых домов и приобретения жилых помещений (1260 кв. м) для молодых семей и молодых специалистов, ремонта и строительства спортивной и детских площадок, реконструкции уличных дорог и тротуаров, озеленения улиц и площадей [2]. К числу других инструментов реализации муниципальной стратегии

устойчивого развития с.п. Ловозеро относится адресная муниципальная программа «Капитальный ремонт общего имущества в многоквартирных домах, расположенных на территории муниципального образования с.п. Ловозеро Ловозерского района Мурманской области» на 2014–2043 годы, цель которой – создание безопасных и благоприятных условий проживания граждан посредством проведения капитального ремонта домов для восстановления их надлежащего технического состояния [1].

Тазовский район (Ямало-Ненецкий автономный округ)

Тазовский район – самый крупный по территории ЯНАО (большая часть района размещена на Гыданском полуострове), расположенный за Полярным кругом [9]. В состав Тазовского района входят с.п. Тазовский, с.п. Антипаюта, с.п. Газ-Сале, с.п. Гыда, с.п. Находка. Район малонаселен: плотность населения – 0,1 чел. на 1 кв. км; численность населения – 17162 чел., 53% из которого – коренные народы Севера – ненцы (в целом на территории района проживает более тридцати национальностей, значительная часть коренных жителей круглогодично кочует со стадами оленей в пределах Гыданского полуострова) [9]. Тазовский район – основной район добычи углеводородов в ЯНАО (на территории района добывается 26 % природного газа округа и 1,6 % конденсата). Хозяйственную деятельность осуществляют крупнейшие российские и международные компании нефтегазового комплекса [3, 9]. Одна из составляющих экономики района и основной источник жизнеобеспечения коренного населения – сельское хозяйство, в котором занято 900 чел., из которых 70 % составляют коренные народы. Традиционные отрасли хозяйствования и основные источники жизнеобеспечения коренных народов – оленеводство и рыболовство [3, 9]. Основные условия проживания в Тазовском районе [3, 7]:

- низкая степень охвата детей дошкольным образованием. В районе остро стоит проблема с обеспеченностью местами в дошкольных учреждениях образования, обусловленная территориальными особенностями района, а также дефицитом квалифицированных специалистов;
- высокий уровень младенческой смертности. Половина смертности младенцев района составляет смертность на дому в связи с низкой доступностью первичной медицинской скорой помощи для коренных народов, ведущих кочевой образ жизни;
- рост заболеваемости сифилисом и распространение алкоголизма;
- низкий уровень развития инфраструктуры муниципальных объектов социального обслуживания населения.

Для обеспечения жизнедеятельности местного сообщества в 2012 г. разработана

«Стратегия социально-экономического развития муниципального образования Тазовский район до 2025 года», в соответствии с которой приоритетом устойчивого развития муниципального образования является обеспечение высокого уровня и качества жизни населения на основе эффективного освоения природных ресурсов [7]. В систему целеполагания муниципального управления в сфере уровня жизни населения Тазовского района входят: модернизация жилищного фонда, переселение граждан из ветхого и аварийного жилья и строительство нового жилья; формирование комфортной среды проживания и активизация благоустройства; повышение качества и доступности здравоохранения, в т.ч. обеспечение доступности медицинских услуг для сельского и тундрового населения, и развитие телемедицинских технологий; повышение качества и доступности образования, соответствующего стандартам нового поколения; обеспечение доступности и качества услуг в области культуры и искусства, в т.ч. развитие традиционных народных художественных промыслов и ремесел; создание условий для вовлечения населения в занятия физической культурой и спортом; обеспечение безопасности жизнедеятельности в районе [7].

Механизм реализации муниципальной Стратегии устойчивого развития района включает около 30 целевых программ, большая часть которых направлена на повышение уровня жизни населения – на улучшение жилищных условий граждан, обеспечение безопасности и правопорядка, обеспечение доступности среды жизнедеятельности инвалидов, профилактику семейного и детского неблагополучия, а также на создание условий, обеспечивающих возможность для граждан вести здоровый образ жизни [7]. Важная составляющая муниципальной Стратегии устойчивого развития района – сохранение и развитие традиционного образа жизни коренных народов посредством реализации таких мероприятий, как модернизация факторий и факторийного обслуживания тундрового населения; организация обслуживания населения сельских поселений автомагазинами, развитие сети предприятий розничной торговли, в т.ч. торгово-бытовых центров, обеспечивающих предоставление сельскому населению широкого ассортимента продуктов и товаров, осуществляющих продажу лекарственных средств, прием заказов на бытовые услуги; совершенствование транспортно-логистической инфраструктуры путем организации поставок в отдаленные и труднодоступные поселения и фактории промышленных и продовольственных товаров через окружной логистический центр; содействие трудовой занятости коренных народов, обустройство жилья в факториях и на рыбопромыслах и приобретение вагон-домиков для межселенных территорий [7].

Нижневартовский район (Ханты-Мансийский автономный округ)

Нижневартовский район – самый большой по занимаемой площади среди районов ХМАО с численностью населения 35,7 тыс. чел., на территории которого проживают более 2 тыс. коренных народностей (ханты, манси, лесные ненцы) [4]. Промышленное производство района представлено предприятиями нефтедобывающего комплекса, на долю которых приходится более 90 % объема промышленной продукции [4]. Основные условия проживания в Нижневартовском районе – высокий уровень износа коммунальной сети поселений района, высокая доля ветхого жилья, недостаточное благоустройство поселений района; существенная зависимость качества жизни в сельских поселениях от уровня финансирования текущей деятельности учреждений из бюджета района; недостаточная развитость транспортной инфраструктуры; отсутствие надежных гарантий занятости для молодежи [8].

Приоритет долгосрочной политики деятельности органов местного самоуправления района, закрепленный в «Стратегии социально-экономического развития Нижневартовского района до 2020 года», – обеспечение жизнедеятельности местного сообщества, при этом система целей муниципального управления в сфере уровня жизни населения района включает создание эффективной, сбалансированной и доступной системы предоставления муниципальных услуг с учетом интересов населения; формирование условий по привлечению средств населения в строительство жилья и благоустройство территории; создание условий для обеспечения стабильного роста благосостояния с помощью профилактики и укрепления здоровья населения, совершенствование системы здравоохранения и воспроизводства физического и психического здоровья за счет физической культуры и спорта, организация свободного времени и отдыха детей и школьников и формирование у школьников способностей к жизни в условиях Севера; создание условий, обеспечивающих достаточную занятость и рост доходов населения путем развития рынка труда, форм стратегического партнерства работодателей, профсоюзов и администрации [8].

В комплекс целевых программ, направленных на повышение уровня жизни населения района, входят такие муниципальные программы, как «Развитие агропромышленного комплекса и рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия в Нижневартовском районе в 2014–2020 годах», «Обеспечение доступным и комфортным жильем жителей Нижневартовского района в 2014–2020 годах», «Развитие жилищно-коммунального комплекса и повышение энергетической эффективности в Нижневартовском районе на 2014–2020 годы», «Развитие малого и среднего предпринимательства в Нижневартовском районе на 2014–2020 годы» [6].

Актуальное направление деятельности муниципального управления в сфере уровня жизни населения района – обеспечение устойчивого социально-экономического развития коренных народов на принципах самообеспечения и комплексного развития традиционных отраслей хозяйствования, сохранения и защиты их исконной среды обитания и традиционного образа жизни [6]. Среди основных мероприятий муниципальной социальной политики – сохранение и развитие традиционных отраслей хозяйствования и производства, развитие частного оленеводства, содействие духовному и национально-культурному развитию коренных народов, сохранение традиционной культуры и народных промыслов и ремесел, повышение эффективности в осуществлении мер социальной поддержки и информационное обеспечение лиц из числа коренных народов Севера [9].

Заключение

Анализ опыта муниципального управления в сфере уровня жизни, обеспечивающего устойчивое развитие северных и арктических местных сообществ РФ, показал, что наилучшей практикой обеспечения жизнедеятельности местных сообществ является формирование долгосрочной политики муниципального управления, согласованной с интересами местного сообщества и входящими в состав муниципального района поселениями с учетом этнической составляющей населения (опыт муниципального управления в ХМАО и ЯНАО) [6, 8]. Условием эффективного муниципального управления в сфере уровня жизни является стратегический характер управления, означающий разработку консолидированной позиции по поводу перспектив развития местного сообщества и последовательной реализации соответствующей территориальной политики [6] с учетом конкретных целей и приоритетов обеспечения жизнедеятельности местных сообществ. Актуальными элементами реализации такой позиции являются: 1) создание комплексной системы мониторинга социально-экономического развития местного сообщества, в т.ч. реализации документов социально-экономического развития и эффективности муниципального управления в целях формирования объективной информации для принятия решений по вопросам долгосрочного устойчивого развития; 2) формирование целевых программ для достижения социального эффекта функционирования градообразующей базы и управления территорией и жизнеобеспечивающей системой местного сообщества, означающего повышение уровня жизни и формирование благоприятных условий жизнедеятельности; 3) усиление роли межмуниципального сотрудничества с поселениями, входящими в состав муниципального района, в рамках обеспечения устойчивого территориального развития посредством содействия формированию муниципальной

экономики и эффективно функционирующих домашних хозяйств, и формированию интереса органов местного самоуправления поселений в участии в межмуниципальном сотрудничестве в сфере повышения уровня жизни как ключевого фактора развития местного сообщества.

Исследование проведено в рамках гранта РГНФ №13-12-51010 «Коренные народы и устойчивое развитие местных сообществ Севера и Арктики РФ».

Список литературы

1. Адресная муниципальная программа «Капитальный ремонт общего имущества в многоквартирных домах, расположенных на территории муниципального образования сельское поселение Ловозеро Ловозерского района Мурманской области» на 2014–2043 годы [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.admsplozero.ru/municipalnye-programmy/348-dolgosrochnaya-munitsipalnaya-tselevaya-programma-okazanie-sotsialnoj-podderzhki-otdelnym-kategoriyam-grazhdan-v-tselyakh-obespecheniya-zhilem-na-2013-2015-gody.html> (дата обращения: 24.05.2014).
2. Долгосрочная муниципальная программа «Устойчивое развитие сельских территорий муниципального образования сельское поселение Ловозеро Ловозерского района Мурманской области на 2014–2017 годы и на период до 2020 года» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.admsplozero.ru/municipalnye-programmy/349-dolgosrochnaya-munitsipalnaya-programma-ustojchivoe-razvitie-selskikh-territorij-munitsipalnogo-obrazovaniya-selskoe-poselenie-lovozero-lovozerskogo-rajona-murmanskoj-oblasti-na-2014-2017-gody-i-na-period-do-2020-goda.html> (дата обращения: 23.05.2014).
3. Мониторинг социально-экономической ситуации в муниципальном образовании Тазовский район за 9 месяцев 2013 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://tasu.ru/evolution/3133/3295/> (дата обращения: 20.06.2014).
4. Нижневартовский район [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.nvraion.ru/o-rayone/historical-essay/> (дата обращения: 01.07.2014).
5. Паспорт муниципального образования Ловозерский район Мурманской области [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://lovozeroadm.ru/getattached.php?fileid=1276> (дата обращения: 20.05.2014).
6. Перечень муниципальных программ (подпрограмм) Нижневартовского района на 2014-2020 годы [Электронный ресурс]. – Режим доступа:

http://www.nvraion.ru/ekonomika-i-finansy/social-economic-district/prog_2020/ (дата обращения: 05.07.2014).

7. Стратегия социально-экономического развития муниципального образования Тазовский район до 2025 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.tasu.ru/evolution/3133/_aview_b1666 (дата обращения: 30.06.2014).

8. Стратегия социально-экономического развития Нижневартовского района до 2020 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.nvraion.ru/ekonomika-i-finansy/social-economic-district/strategy.php> (дата обращения: 01.07.2014).

9. Тазовский район. Историческая и географическая справка [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.tasu.ru/region/908/> (дата обращения: 20.06.2014).

Рецензенты:

Жаров В.С., д.э.н., профессор, декан экономического факультета ФГБОУ ВПО «Петрозаводский государственный университет» Кольский филиал, г. Апатиты.

Скуфьина Т.П., д.э.н., зав. Отделом регионального и муниципального управления на Севере РФ ФГБУН ИЭП им. Г.П. Лузина Кольского научного центра РАН, г. Апатиты.