

---

## **МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В РЕШЕНИИ ВОПРОСОВ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ И ПОВЫШЕНИИ КАЧЕСТВА ЖИЗНИ НАСЕЛЕНИЯ: КОМПАРАТИВНЫЙ МЕЖСТРАНОВЫЙ АНАЛИЗ**

---

**Морозова Наталья Ивановна,**

доктор экономических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления Волгоградского государственного университета; meon\_mauka@mail.ru

Определяется роль местного самоуправления в решении вопросов социального характера подведомственных территорий. Обобщается опыт местного самоуправления в индустриально развитых и развивающихся странах в области социальной защиты, жилищно-коммунального хозяйства, образования, здравоохранения, культуры, благоустройства. Обсуждаются преимущества и ограничения модели местного самоуправления, используемой в развитых и развивающихся странах.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, качество жизни населения, социальная сфера, индустриально развитые страны, развивающиеся страны, социальная защита, охрана окружающей среды, государственное управление, расходные полномочия, уровень жизни населения.

В Конституции РФ – основном документе страны, и в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации (на период с 2008 по 2020 гг.), имеющей статус государственной программы, в качестве одной из приоритетных целей выступает создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Без эффективной реализации этой стратегической цели невозможно нормальное функционирование рыночного хозяйства, повышение конкурентоспособности экономики на национальном и мировом уровнях, обеспечение социально-политической стабильности в обществе, проведение модернизации национальной экономики.

Практическая реализация решений федеральных органов власти, касающихся создания благоприятных условий жизни и труда граждан, находит свое реальное воплощение на местном уровне. Люди оценивают проводимую государством политику, прежде всего, под углом зрения удовле-

ния своих интересов и потребностей. Как писал А. Солженицын, «повседневная реальная жизнь людей зависит на четыре пятых или больше не от общегосударственных событий, а от событий местных, и потому от местного самоуправления, направляющего ход жизни в округе» [14].

В местном самоуправлении к минимуму сведены политические моменты, их замещает самодеятельность граждан, направленная на решение социальных, экономических, политических и других вопросов местного значения, исходя из интересов населения соответствующей территории и особенностей ее развития.

В свою очередь, самоорганизация и самостоятельность осуществления общественно значимых функций, усиление гражданской ответственности населения, формирование человека нового типа — гражданина с определенной организационной культурой и правосознанием, который может не только влиять на власть, но и участвовать в управлении, — это объективный и непрерывный процесс развития гражданского общества. Оно «невозможно без местного самоуправления, представляющего собой его продукт и одновременно средство его построения и развития» [6, с. 55].

Таким образом, эффективность реализации социальной политики должна оцениваться на местном уровне, непосредственными получателями социальных услуг.

В настоящий момент в Российской Федерации институт местного самоуправления переживает попытку второго рождения, поскольку накопленный практический и теоретический опыт дореволюционной России в данной сфере не получил своего развития и воплощения на практике в годы советской власти. Процесс становления и развития института местного самоуправления в российском обществе в конце XX — начале XXI в. осуществляется методом проб и ошибок, без опоры на всесторонний научный анализ, и с самого начала был сложным и противоречивым. В связи с этим особую актуальность приобретает компаративный межстрановой анализ решения вопросов социальной сферы и повышения качества жизни населения органами местного самоуправления. Разумеется, надо не слепо копировать опыт других стран, а адаптировать его к национальным особенностям, в том числе и особенностям национального менталитета. Можно согласиться с замечанием профессора С. Надея, что «ни одно государство не станет полностью копировать чужой, даже самый позитивный, опыт. Из практики других стран извлекаются те моменты, которые считаются наиболее приемлемыми и полезными» [12, с. 45]. Такой подход поможет избежать многих ошибок при создании социально ориентированной системы местного самоуправления, а также позволит повысить эффективность управления развитием муниципалитетов в России в современных условиях.

Органам местного самоуправления в зарубежных странах отводится активная роль в развитии социальной сферы подведомственных территорий,

решении проблем в области жилищно-коммунального хозяйства, образования, здравоохранения, культуры, благоустройства и т.д.

В странах Северной Европы высокий уровень социальной защиты населения общеизвестен. Расходы органов местного самоуправления достигают 20% ВВП, для сравнения аналогичное среднее значение в других странах ОЭСР составляет менее 10%; в основном такая разница объясняется расходами на социальное обеспечение, включающими некоторые социальные трансферты (табл. 1).

Таблица 1

Соотношение значимости социальных услуг в местных бюджетах [15, с. 285]

Группы стран	Расходы местных органов власти (% ВВП)	Виды расходов местных органов власти (% от общей величины расходов)			
		Образование	Здравоохранение	Социальное обеспечение	Социальные услуги, всего
Страны, не относящиеся к Северной Европе (средняя величина)	8,8	20,8	11,2	12,2	44,3
Страны Северной Европы (средняя величина)	20,2	21,1	16,2	30,2	67,5

Однако в последнее время правительство и ученые стран Северной Европы выражают беспокойство по поводу того, будет ли поддерживаться такой уровень расходов и дальше, смогут ли муниципалитеты справиться с вызовами современности и сохранят ли достигнутый уровень социальной защиты населения.

Возрастает внимание органов местного самоуправления к проблемам охраны окружающей среды и рационального природопользования. Например, «в Германии важнейшими задачами органов местного самоуправления являются:

- формирование оптимальной природной среды обитания путем защиты от загрязнения почв, водных ресурсов (особенно питьевых), воздуха, очистки сточных вод, ликвидации отходов;

- экологизация экономики (промышленных, сельскохозяйственных и транспортных предприятий);

- экологически ориентированное планирование развития населенных пунктов, формирование ландшафта и зон озеленения;

- эффективные меры по ликвидации последствий стихийных бедствий, катастроф, аварий» [1, с. 51].

Однако в Германии нет четко определенной политической ответственности

сти за социальное обеспечение населения и расходование средств на эти цели. Например, уровень и критерии определения социального благосостояния устанавливаются федерацией, но выплата субсидий и выявление социальной обеспеченности находится в компетенции местных органов власти. Более того, федерация делегирует большое количество управленческих полномочий, в основном в области социального обеспечения, федеральным землям и муниципальным образованиям и несет издержки за такое делегирование полномочий.

В отличие от большинства индустриально развитых стран, обладающих достаточно широким объемом полномочий, позволяющих им брать на себя все, что напрямую не запрещено законом, в Великобритании – колыбели становления института местного самоуправления, местные органы власти не могут осуществлять полномочия, выходящие за рамки их компетенций. Определенные шаги в сторону усиления управленческой автономии произошли в Великобритании в 1998 г. В результате реформы органы местного самоуправления получили право осуществлять любые виды деятельности, способствующие росту благосостояния и благоустройства подведомственных территорий, но при этом не получили никаких дополнительных финансовых ресурсов, что ставит под угрозу саму идею института местного самоуправления [15, с. 325].

Система управления на местном уровне в США выделяется большим разнообразием инструментов и способов оказания социальных услуг населению. Как известно, Конституция США не закрепляет перечень функций штатов и муниципальных образований. Это связано с тем, что процесс создания федерации в США шел путем объединения суверенных государственных образований в единое целое, часть полномочий штатов добровольно передавалась центральным органам власти, в связи с этим расходные полномочия штатов и муниципальных образований значительно варьируются. Такая система имеет как свои недостатки, так и преимущества. Так, относительно небольшой размер большинства муниципальных образований с выборными должностными лицами повышает вероятность того, что мнения избирателей будут услышаны. А наличие специальных округов определяет специализацию территории и очерчивает границы предоставления услуг, что невозможно реализовать в простых муниципальных образованиях.

В тоже время наличие большого количества органов местного самоуправления с различным объемом полномочий повышает транзакционные издержки, связанные с необходимостью выяснения, какое из ведомств отвечает за предоставление той или иной местной услуги и увеличивает вероятность того, что некоторые запросы в услугах останутся неудовлетворенными вследствие сложности и дороговизны процесса координации усилий. Более того, усложняется процесс сравнения налогоплательщиками качества предоставляемых услуг и соответствующего им количества уплачиваемых налогов.

В стране существуют различные налоговые юрисдикции, что ведет к диспропорциям в социально-экономическом развитии муниципальных образований, а это, в свою очередь, повышает затраты по уплате местных налогов, особенно для предприятий, работающих в нескольких юрисдикциях. Люди вынуждены искать подходящее соотношение расходов и налогов посредством переселения, нежели добиваться единообразия в налогообложении. Кроме того, свобода в определении структуры налогов дает штатам и (в некоторой степени) муниципальным образованиям большую свободу в установлении налогов на нерезидентов, что может привести к неэффективно высоким местным расходам (поскольку избиратели, которые могут влиять на уровень предоставления услуг, не несут бремя по их финансированию).

Изучение большого разнообразия способов предоставления общественных услуг органами местного самоуправления в США поможет найти ученым и политикам тот способ, который в наибольшей степени подходит к политическим и социально-экономическим условиям конкретной страны.

В развивающихся странах объем обязанностей, входящих в сферу ответственности местного самоуправления, также варьируется. Однако и здесь большая часть полномочий касается социальной сферы. Так, в Китае кроме традиционных муниципальных услуг, органы местного самоуправления несут ответственность за социальную защиту (в основном за пенсионные пособия и пособия по безработице) и играют гораздо более важную роль в местном экономическом развитии, чем органы местного самоуправления в других развивающихся странах. Суммарные расходы на социальное обеспечение в 2003 г. в Китае составили 15,3 млрд долл. США, из них на долю местных органов власти приходится 13,5 млрд долл. США, достигая 89% от общей величины расходов на эти цели [16, с. 87]. Расходы на образование и здравоохранение достигают половины местных расходов в Аргентине, Чили, Индонезии, Казахстане, Польше. В Уганде только расходы на образование составляют 40% от местных затрат [16, с. 64-65].

Таким образом, в последнее время наблюдается усиление влияния института местного самоуправления в жизнедеятельности населения в развивающихся странах. Местные органы власти стремятся брать на себя все больше ответственности за обеспечение населения социальными услугами. В то же время собственных источников еще недостаточно, а все усилия органов местного самоуправления направлены на получение межбюджетных трансфертов. В полной мере потенциал института местного самоуправления в социальной сфере еще не реализован ни в одной из развивающихся стран.

Что касается России, то для института местного самоуправления федеральным законодательством их «собственные» управленческие и соответственно расходные полномочия сформулированы как «вопросы местного значения» для каждого типа муниципальных образований, что закреплено в статьях 14, 15 и 16 федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» ФЗ-131 (далее – ФЗ-131) [13].

Такое разграничение обеспечивает пределы реализации самостоятельных прав в принятии решений органами местного самоуправления. Реализация вопросов местного значения позволит гарантировать равенство прав граждан на получение социальных услуг, обеспечение комфортного проживания и развития личности вне зависимости от места жительства.

Необходимо отметить, что вся идеология ФЗ-131 направлена на повышение индикаторов качества жизни населения [см. подробнее: 7 – 11]. В обобщенном виде роль местного самоуправления в повышении качества жизни населения представлена на рис.

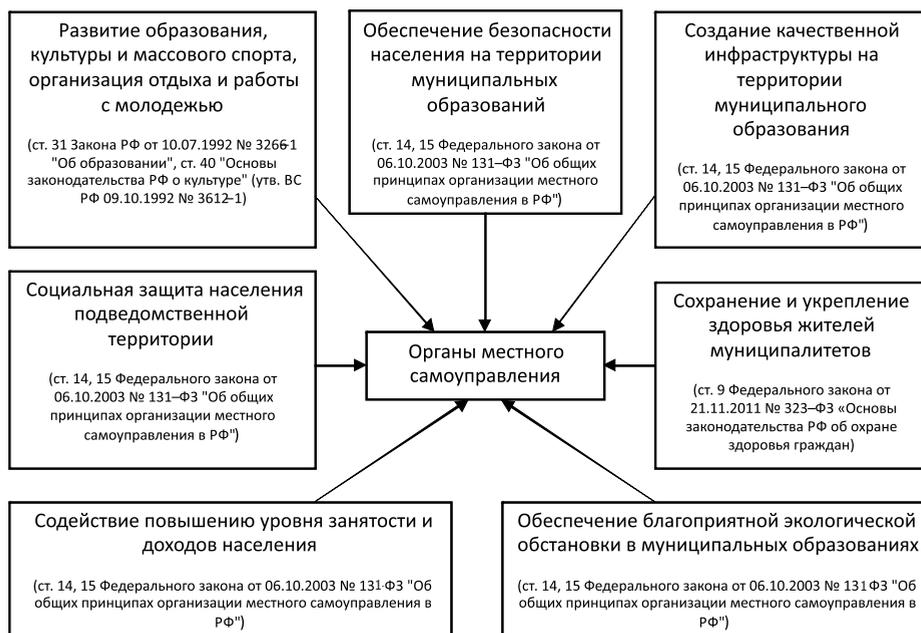


Рис. Роль органов местного самоуправления в повышении качества жизни населения

Источник: авторский

В настоящий момент законодательно предусмотрена возможность органов государственной власти субъектов РФ перераспределять уже закрепленные за ними полномочия, передавая их осуществление на установленной основе органам местного самоуправления (ст. 19 ФЗ № 131, а также ст. 132 Конституции РФ). Передаваемые полномочия, как правило, связаны с конституционно установленными гарантиями прав граждан в вопросах жизнеобеспечения. Сущность данных полномочий заключается в следующем: оставаясь по своей природе государственными, они исполняются под жестким контролем со стороны органов государственной власти и на условиях финансирования за счет средств соответствующих бюджетов (федерального или регионального), уровню которых в соответствии с законом принадлежат данные полномочия.

Перечень отдельных полномочий органов государственной власти субъек-

тов РФ, делегируемых на муниципальный уровень в 2006-2011 гг., приведен в табл. 2.

Таблица 2

Перечень отдельных полномочий органов государственной власти субъектов РФ, делегируемых на муниципальный уровень

Наименование полномочия	Всего по субъектам РФ					
	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.
Создание комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав и организация деятельности таких комиссий	53	67	71	70	69	69
Социальная поддержка и социальное обслуживание граждан пожилого возраста и инвалидов, граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации, а также детей-сирот, безнадзорных детей, детей, оставшихся без попечения родителей	65	70	70	67	19	15
Организация и осуществление деятельности по опеке и попечительству	-	34	67	67	75	77
Поддержка сельскохозяйственного производства	32	24	29	29	32	33
Организация оказания медицинской помощи, предусмотренной законодательством субъекта РФ для определенных категорий граждан	-	-	18	22	23	26
Участие в урегулировании коллективных трудовых споров	-	-	-	5	19	17
Предоставление служебных жилых помещений для государственных гражданских служащих субъекта Российской Федерации, работников государственных учреждений субъекта Российской Федерации	-	-	-	1	66	67
Осуществление государственного контроля и надзора в области долевого строительства многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости в соответствии с законодательством Российской Федерации о долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости	-	-	-	4	62	63
Организация предоставления начального, среднего и дополнительного профессионального образования	-	-	-	-	52	46

Источник: авторский. Составлено на основе данных: [2-5]

Кроме того, органы местного самоуправления вправе устанавливать за счет средств бюджета муниципального образования дополнительные меры

социальной поддержки для отдельных категорий граждан вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих данное право.

Таким образом, общемировой тенденцией является то, что институт местного самоуправления играет ведущую роль в предоставлении социальных услуг населению, в обеспечении безопасности жизни и свободы жителей, поддержке рыночно ориентированного и экологически сбалансированного местного развития, в содействии достижения результатов, способствующих улучшению качества жизни местных граждан. Для дальнейшего успешного его развития не только в России, но и в индустриально развитых и развивающихся странах, необходимо усилить бюджетно-финансовую и управленческую автономию института местного самоуправления в системе демократического управления.

### **Список источников**

1. Игнатов, В.Г. Зарубежный опыт местного самоуправления и российская практика: учеб. пособие [текст] / В.Г. Игнатов, В.И. Булатов. – М. – Ростов, 1999. – 224 с.
2. Информация о результатах мониторинга местных бюджетов Российской Федерации за 2006—2008 годы [электронный ресурс] // Министерство финансов РФ. – URL: <http://www.minfin.ru>.
3. Информация о результатах мониторинга местных бюджетов Российской Федерации по состоянию на 1 января 2010 года (период мониторинга – 2009 год) [электронный ресурс] // Министерство финансов РФ. – URL: <http://www.minfin.ru>.
4. Информация о результатах мониторинга местных бюджетов Российской Федерации по состоянию на 1 января 2011 г. [электронный ресурс] // Министерство финансов РФ. – URL: <http://www.minfin.ru>.
5. Информация о результатах мониторинга местных бюджетов Российской Федерации по состоянию на 1 января 2012 года (период мониторинга – 2011 год) [электронный ресурс] // Министерство финансов РФ. – URL: <http://www.minfin.ru>.
6. Кружков, А.В. Местное самоуправление в России: несмыслившийся проект [текст] / А.В. Кружков. – Полис, 2004. – № 6. – С. 55 – 61.
7. Морозова, Н.И. Влияние финансовых взаимоотношений бюджетов различных уровней на качество жизни населения [текст] / Н.И. Морозова // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. – 2012. – № 3 (20). – С. 131 – 134.
8. Морозова, Н.И. Анализ качества жизни населения России: региональный разрез [текст] / Н.И. Морозова // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. – 2011. – № 3 (16). – С. 108 – 113.
9. Морозова, Н.И. Эволюция общества в сторону накопления элементов социализации – ведущая тенденция современного социально-экономического развития [текст] / Н.И. Морозова // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. – 2011. – № 1 (14). – С. 64 – 69.

10. Мосейко, В.О. Институциональная роль местного самоуправления в процессах повышения качества жизни населения [текст] / В.О. Мосейко, Н.И. Морозова // Власть. – 2011. – № 11. – С. 43 – 47.

11. Морозова, Н.И. Влияние финансовых взаимоотношений бюджетов различных уровней на качество жизни населения [текст] / Н.И. Морозова // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. – 2012. – № 3. – С. 131 – 134.

12. Надель, С. Рыночная экономика и экономическая демократия [текст] / С. Надель // Мировая экономика и международные отношения. – 2000. – № 1. – С. 45.

13. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: ФЗ от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ : принят Государственной Думой 16 сентября 2003 года : одобрен Советом Федерации 24 сентября 2003 года [текст] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.

14. Солженицын, А.И. Как нам обустроить Россию [электронный ресурс]. – URL: [http://www.booksss.ru/authors/s/solzhenitsyin\\_aleksandr\\_kak\\_nam\\_obustroit\\_rossiyu.html](http://www.booksss.ru/authors/s/solzhenitsyin_aleksandr_kak_nam_obustroit_rossiyu.html).

15. Управление на местном уровне в индустриально развитых странах / Под ред. Анвара Шаха / Пер. с англ. – М.: Весь мир, 2010. – 416 с.

16. Управление на местном уровне в развивающихся странах / Под ред. Анвара Шаха / пер. с англ. – М.: Весь мир, 2004. – 368 с.

---

# **LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE SOLUTION TO QUESTIONS OF SOCIAL SERVICES AND THE POPULATION LIFE QUALITY INCREASE: COMPARATIVE INTER-COUNTRY ANALYSIS**

---

**Morozova Natalya Ivanovna,**

Ph. D of Economics, Associate professor of the Chair of State and municipal management, Volgograd state university;  
meon\_mauka@mail.ru

The author has demonstrated the value of the local self-government in resolving the social issues of the administered areas. The experience of the local self-government of industrially developed and developing countries in the areas of social protection, residential and municipal economy, education, health care, culture and improvement has been generalized. The advantages and restrictions of the local self-government model used in developed and developing countries have been revealed.

**Keywords:** local self-government, population life quality, social area, industrially developed countries, developing countries, social protection, environment protection, public administration, expense authorities, and population life level.