

1. Статьи и тезисы.

УДК 316

СРЕДНИЕ И МАЛЫЕ ГОРОДА ПРИГРАНИЧНЫХ РЕГИОНОВ

Дятченко Л.Я.
д.с.н., профессор кафедры социальных
технологий НИУ «БелГУ»
Сапрыка В.А.
к. с. н., доцент кафедры социальных
технологий НИУ «БелГУ»,
Быхтин О.В.
к. с. н., доцент кафедры социальных
технологий НИУ «БелГУ»,

Аннотация. Настоящая статья подготовлена на материалах комплексной социологической диагностики «Средние и малые города приграничных регионов», проведенной в апреле-мае 2016 года. В рамках социологического исследования было опрошено 500 респондентов – жителей приграничных городов Белгородской области. Использовалась квотная половозрастная выборка, репрезентативная по отношению к генеральной совокупности. В статье выделяются основные проблемы развития малых и средних городов приграничья, на решение которых должна быть сосредоточена муниципальная власть. Авторы определяют основные направления приграничного сотрудничества между малыми и средними городами, которые необходимо развивать в первую очередь (при этом ключевыми направлениями такого сотрудничества должно стать экономические и социальное взаимодействие). Для максимального обеспечения комплексного и устойчивого развития средних и малых городов приграничных регионов необходимы к активизации и реализации проекты приграничного сотрудничества (научные и образовательные проекты; социальные проекты; кооперация в малом бизнесе; проекты в сфере сельского туризма; экологические проекты). В заключение научной статьи формулируются выводы и адресные практические рекомендации для муниципальных властей приграничных территорий.

Ключевые слова: средние и малые города, межмуниципальное сотрудничество, приграничное взаимодействие.

Введение.

Внедрение эффективных практик местного самоуправления является наиболее актуальным вопросом для развития приграничных регионов. Сотрудничество муниципалитетов в решении общих социальных, экономических, гуманитарных и экологических проблем остается одним из самых значимых направлений политики территориального развития приграничных регионов. Граница является реальным барьером для развития приграничных территорий, вместе с тем, приграничное взаимодействие и межмуниципальное сотрудничество может дать свой наибольший положительный эффект для развития муниципальных образований, так как в данном случае оно является наиболее приближенным к реальным проблемам населения.

Недостаток межмуниципального сотрудничества препятствует полноценному развитию местного самоуправления в России, осложняет появление гражданских инициатив и затрудняет внедрение эффективных инструментов развития территорий. Обмен опытом и эффективными практиками, презентация успешных собственных реализованных проектов позволит решить проблемы конкретных муниципалитетов и выработать общие практические рекомендации для развития муниципалитетов в приграничье.

Теоретические основы исследования.

При рассмотрении системы управления городскими поселениями приграничного муниципального района, на наш взгляд следует выделить принципы государственной стратегии устойчивого развития городских территорий:

– развитие города как единого социально-экономического, территориального, природного и культурно-исторического комплекса, выполняющего производственные, социально-демографические, культурные, природоохранные и рекреационные функции;

– преодоление обособленности города основе расширения и углубления его связей с другими городами, интегрирование села в единую общеэкономическую систему путем агропромышленной интеграции и кооперации, создания различных хозяйственных структур с совмещенными функциями (сельско-городские структуры), развития дорожно-транспортных коммуникаций, телефонной и других форм связи, создания единых систем общественного обслуживания населения, постепенная агломерация города и села в динамично развивающееся единство;

– развитие социального партнерства между государством, муниципалитетами и городским населением;

– максимальное вовлечение в хозяйственный оборот и повышение эффективности использования природных, материальных и человеческих ресурсов города на основе повышения эффективности институциональных преобразований и усиления мотивационных механизмов развития;

– экономическая и территориальная доступность социальных услуг и объектов социальной сферы для всех групп населения;

– сочетание мер государственной поддержки с мобилизацией местных ресурсов, которыми располагают местные сообщества;

– выравнивание межрегиональных уровней экономического и социально-культурного развития средних и малых городов;

– демократизация жизни местных сообществ, повышение участия населения в принятии решений, связанных с развитием производства, планировкой и застройкой поселений, другими аспектами жизни городского социума путем развития коллективно-договорного регулирования трудовых отношений, развития местного самоуправления, деятельности общественных и общественно-хозяйственных организаций (потребительской, промысловой, кредитной кооперации и др.).

– экологически щадящий подход и бережное отношение к не восполняемым природным ресурсам при разработке и реализации механизмов жизнеобеспечения жителей [1].

В тоже время, можно выделить следующие основы устойчивого развития городских поселений:

- финансовые,
- организационные,
- производственные,
- управленческие,
- правовые и социальные.

Все элементы крайне важны для устойчивого развития городских поселений. Более того, нарушение одной из основ приводят к проблемам в других.

Таким образом, устойчивость развития городских поселений, в первую очередь, зависит от местных инициатив. Данный опыт широко используется в европейской практике, где на конкурсной основе предоставляют гранты для поиска потенциалов поселений и их развития [2, 3, 4].

В зависимости от уровня развития общества и степени его продвижения к гражданским ценностям граница может нести целый спектр функций. Это и государственная безопасность, и утилитарная, и социокультурная, и моральная функции [5, 6].

Морозова Т.В. в своей работе выделяет следующую типологию границы, и объясняет наличие трех эволюционных моделей границы в развитии приграничных территорий, причем не важно, какой административно-территориальный статус они имеют:

- приграничное сотрудничество как система ограниченных строго регламентированных международных связей;
- приграничное сотрудничество как система расширенных, но регламентированных международных взаимосвязей;
- трансграничное сотрудничество как система расширенных либерализированных взаимодействий [7].

Сегодня на приграничной территории России можно наблюдать все три эволюционные модели границы, хотя в чистом виде ни одна из них явно не выражена.

Граница в классическом понимании – линия раздела (барьер) законов, власти, собственности, культуры и традиций. Но мировой опыт предъявляет нам образцы границ–контактов.

Под приграничным сотрудничеством понимаются любые согласованные действия, направленные на усиление и поощрение отношений между соседними территориальными сообществами и властями, находящимися под юрисдикцией двух и более договаривающихся сторон, а также заключение любых соглашений и договоренностей, необходимых для достижения вышеуказанных целей [8].

Приграничное сотрудничество российских регионов является одной из приоритетных задач внешней политики России на сегодняшнем этапе [9]. Приграничное и трансграничное сотрудничество является одним из важнейших инструментов активизации потенциала развития городов, этот потенциал необходимо развивать путем реализации комплекса мер, таких как разработка пространственных моделей и осуществление пилотных проектов местного (муниципального) и регионального сотрудничества, развитие промышленных зон и модернизация транспортных сетей, создание международной сети поддержки малых и средних предприятий, заинтересованных в выходе на зарубежные рынки [10].

В настоящее время одной из наиболее действенных форм регулирования приграничного сотрудничества в регионах является межгосударственное рамочное соглашение о сотрудничестве приграничных территорий.

Данная форма обеспечивает правовую поддержку приграничных связей всех уровней: регионального, муниципального, а также облегчает их нормативное оформление и вводит в практику межгосударственных отношений.

Формальной стороной приграничного сотрудничества регионов в настоящее время стали межрегиональные соглашения и договоры на различных

уровнях власти приграничных территорий. Это, в свою очередь, является одной из форм реализации внешней региональной политики.

Априори задается модель взаимодействия приграничных территорий: чем выше административный статус, тем больше возможностей у территории включаться в процесс международного сотрудничества. И это естественно ограничивает степень свободы для локальных сообществ. Муниципальный уровень значительно уступает региональному. Хотя в последнее время на административно-политической карте России, по крайней мере, декларативно наметились тенденции расширения прав местных органов власти в сфере приграничного и трансграничного сотрудничества.

Использование контактной функции границы, как фактора роста, является одним из основных направлений для развития приграничного городского поселения, а согласование проектов и программ развития городских поселений повышает их инвестиционную привлекательность.

Таким образом, после рассмотрения теоретические основы развития средних и малых городов приграничных регионов, можно сделать следующие выводы:

- необходим поиск оптимальной модели средних и малых городов приграничных регионов, основанной на использовании всех уровней хозяйствования, концептуальных положений и принципов устойчивого развития, позволяющих соединять противоречивые тенденции в экономике, экологии, социальном развитии и обеспечивать повышение уровня и улучшение качества жизни населения;

- в процессе исследования было выявлено, что устойчивое развитие средних и малых городов приграничных регионов изучается сегментарно, вне концепции системности, что не позволяет в полной мере представить их особенности, вариации проявления и механизмы обеспечения;

- на развитие средних и малых городов приграничных регионов максимально влияет воздействие границы, ее барьерные и контактные функции,

что дает возможность утверждать, что приграничное положение является одним из факторов развития;

- проведенный научный анализ современных взглядов на муниципальное управление средних и малых городов приграничных регионов, показали, что в действительности нет четких методологических подходов к разработке и реализации общей стратегии для развития средних и малых городов приграничных регионов.

Методология и методика исследования.

В рамках социологического исследования было опрошено 500 респондентов – жителей приграничных городов Белгородской области. Использовалась квотная половозрастная выборка, репрезентативная по отношению к генеральной совокупности.

Погрешность составляет 3,2%.

Задачи исследования:

- определение ключевых социальных проблем, на решение которых должна быть сосредоточена муниципальная власть,
- определение направлений, в рамках которых необходимо развивать взаимодействие и сотрудничество;
- оценка населением муниципальных проектов и программ;
- готовность участия в проектах межмуниципального сотрудничества и приграничного взаимодействия.

Обсуждение результатов.

Организация сотрудничества между городами является одной из возможностей развития приграничных территорий. Граница является реальным барьером для развития приграничных территорий, вместе с тем, приграничное взаимодействие и межмуниципальное сотрудничество может дать свой наибольший положительный эффект для развития муниципальных образований, так как в данном случае оно является наиболее приближенным к реальным проблемам населения.

Респонденты также постарались выделить основные, по их мнению, проблемы развития малых и средних городов приграничья.

Рисунок 1.

Какие наиболее острые проблемы стоят сейчас перед средними и малыми городами приграничных регионов? (укажите не более 3-х вариантов ответа)

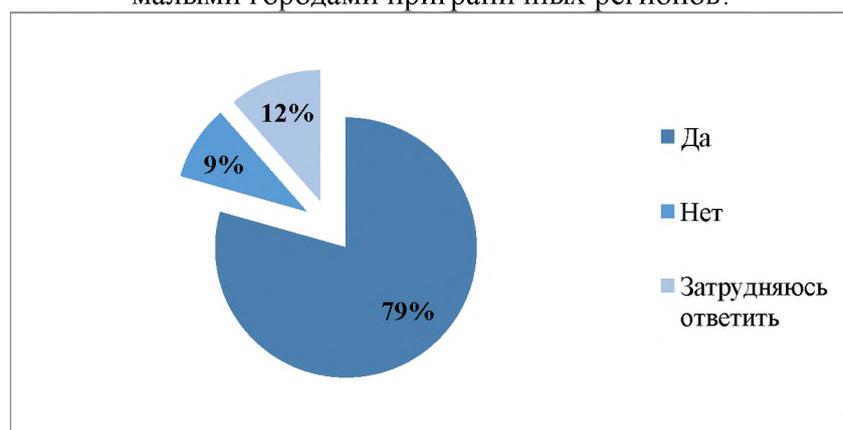


Респонденты выделили более 20 различных проблем, которые замедляют развитие малых и средних городов приграничных регионов, однако абсолютное большинство опрошенных отметили проблемы именно социального характера. К их числу следует отнести «низкие доходы и бедность населения» (62,32%), а также «безработицу» (54,71%). Примерно четверть респондентов отметили «плохое состояние дорог» (27,66%) и коррупцию (27,05%).

Вопрос о необходимости развития приграничного сотрудничества малых и средних городов приграничья был одним из важнейших вопросов проведенного исследования.

Рисунок 2.

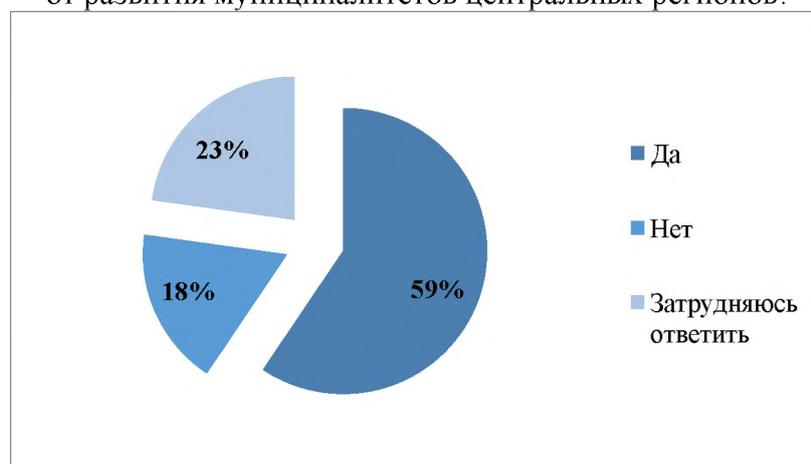
Как Вы считаете, нужно ли развивать приграничное сотрудничество между средними и малыми городами приграничных регионов?



Почти 80% считают, что такое сотрудничество развивать необходимо. Одновременно с этим всего 9% считают, что в развитии такого рода сотрудничества нет необходимости. Таким образом, жители средних и малых городов приграничья в полной мере осознают важность приграничного сотрудничества для развития муниципалитетов.

Рисунок 3.

Как Вы считаете, отличается ли развитие средних и малых городов приграничных регионов от развития муниципалитетов центральных регионов?



Вопрос о различии развития средних и малых городов приграничных регионов от развития муниципалитетов центральных регионов, позволил определить, насколько эту проблему замечает население.

Так 59% респондентов отметили, что отличие существует, тогда, как всего 18% не заметили существенного различия. В этой связи актуальным стало выделить специфику развития средних и малых городов приграничных

регионов. Респонденты также постарались определить основные, по их мнению, проблемы развития малых и средних городов приграничья.

По мнению населения, специфика развития средних и малых городов приграничных регионов в первую очередь заключается в следующем:

- ✓ Трудовая миграция из приграничных регионов (31,2%);
- ✓ Бюрократизация процессов сотрудничества (24,6%);
- ✓ Трудности при пересечении границы для населения (24,2%);
- ✓ Недостаток знаний и умений для использования приграничного положения у муниципальных служащих (23,6%);
- ✓ Отсутствие полномочий у муниципалитетов в сфере международных отношений и внешнеэкономических связей (20,4%);
- ✓ Ограничение возможности для пространственного планирования (16,4%);
- ✓ Отсутствие инвесторов (15,8%).

Как видно из ответов, респонденты существенно различают собственное отношение к границе (так в предыдущих наших исследованиях около 90% респондентов отмечали, что появление границы повлияло на их жизнь и создает реальные трудности) и ее влияние на развитие муниципалитетов. Так трудовая миграция из приграничных регионов и бюрократизация процессов сотрудничества максимально отличает как специфику развития средних и малых городов приграничных регионов, так и требует специальных управленческих методик.

Направления приграничного сотрудничества между малыми и средними городами, которые необходимо развивать в первую очередь:

- ✓ Экономическое взаимодействие (67,4%);
- ✓ Социальные взаимодействия и сотрудничество общественного сектора (66 %);
- ✓ Научные и образовательные проекты (38%);
- ✓ Территориальное развитие (36,4%);

✓ Взаимодействия по осуществлению и развитию различных форм безопасности (33,2%).

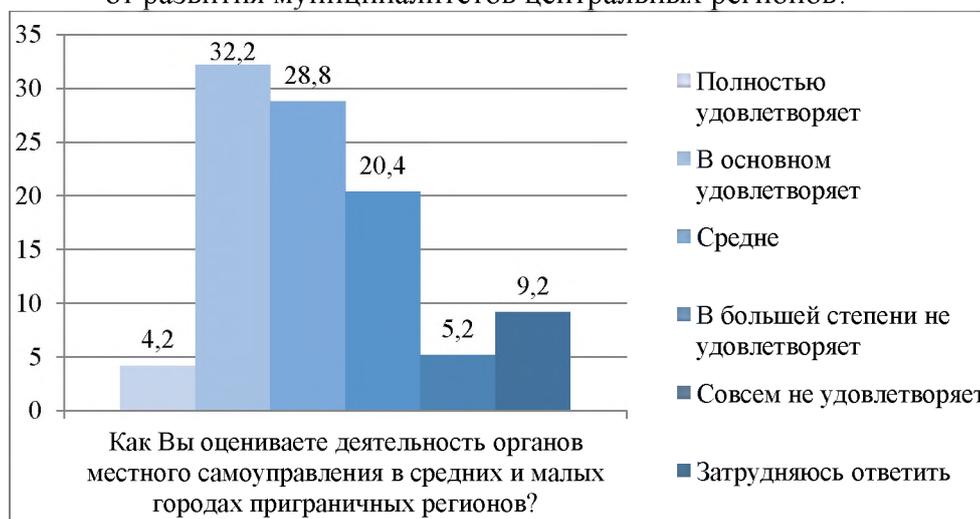
Проекты приграничного сотрудничества, которые позволили бы максимально обеспечить комплексное и устойчивое развитие средних и малых городов приграничных регионов:

- ✓ Научные и образовательные проекты (51,4%);
- ✓ Социальные проекты (49,2%);
- ✓ Кооперация в малом бизнесе (39,8%);
- ✓ Проекты в сфере сельского туризма (32,8%);
- ✓ Экологические проекты (28,8%);
- ✓ Культурные мероприятия (32,6%).

Для дальнейшего изучения особенностей развития средних и малых городов приграничья необходимо определить, насколько население удовлетворено деятельностью органов местного самоуправления

Рисунок 4.

Как Вы считаете, отличается ли развитие средних и малых городов приграничных регионов от развития муниципалитетов центральных регионов?



Результаты опроса продемонстрировали, население приграничных городов Белгородской области в большей степени удовлетворено деятельностью органов местного самоуправления: 5,2% считает работу местной власти полностью не удовлетворительной; 20,4% не удовлетворены деятельностью в

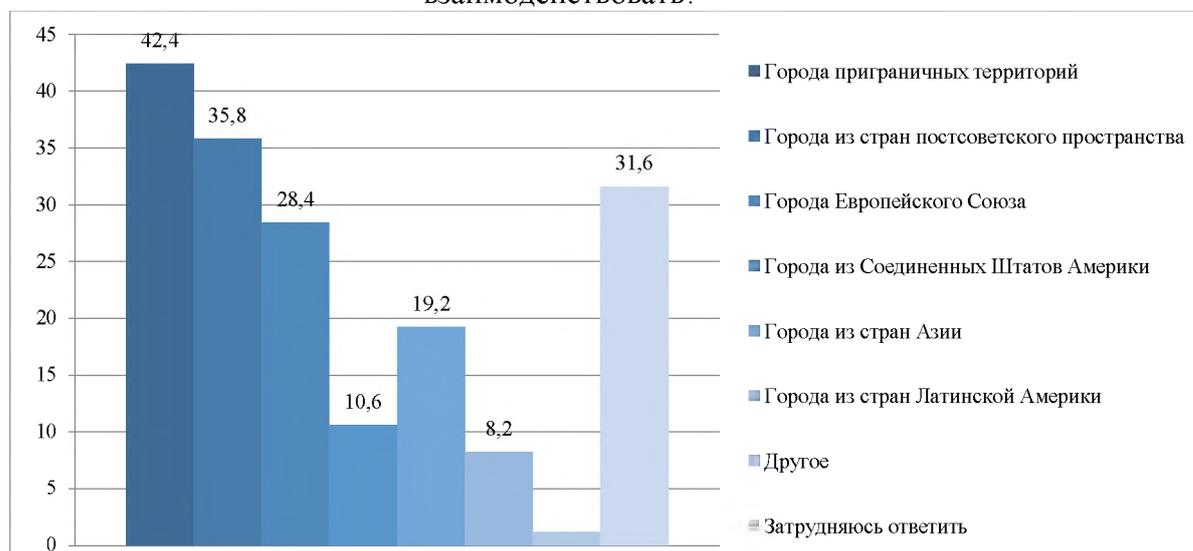
большей степени; 32,2% в основном удовлетворены, а 28,8% выбрали промежуточный вариант «средне».

Вместе с тем, только 4,2% всецело довольны деятельностью органов местного самоуправления. Это свидетельствует о том, что в сознании лишь малой части населения представление об абстрактной идеальной муниципальной власти совпадает с реальной оценкой деятельности органов местного самоуправления. В этой связи появляется необходимость в дальнейшей модернизации системы муниципального управления малых и средних городов приграничья.

Следующий блок вопросов позволил не только определить направления для дальнейшего сотрудничества, но и узнать мнение населения в области партнерства. Так 54% респондентов считают, что для развития приграничного и межмуниципального сотрудничества нужно развивать отношения с городами-побратимами.

Рисунок 5.

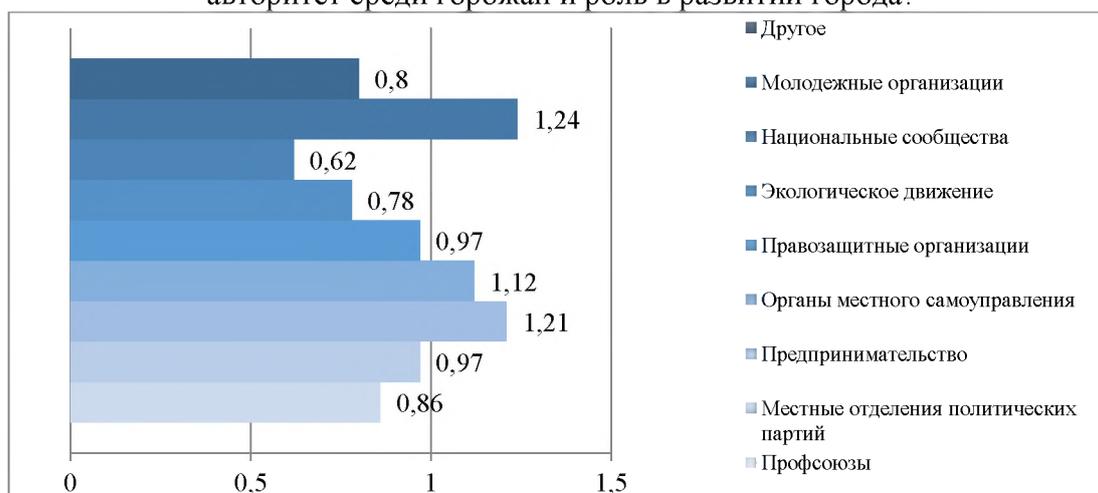
С какими городами-побратимами, на Ваш взгляд, наиболее эффективно взаимодействовать?



С целью определения роли общественных институтов и местных движений в развитии средних и малых городов приграничья респондентам было предложено оценить роль каждого из них.

Рисунок 6.

Как бы Вы оценили активность общественных институтов и местных движений, их авторитет среди горожан и роль в развитии города?



На основании ответов был осуществлен расчет индекса, отражающего то, насколько высоко жители муниципальных образований оценивают значимость тех или иных общественных институтов. Население приграничных городов выделило в качестве главной движущей силы развития молодежные организации (1,24). Кроме того, значительную оценку получило бизнес-сообщество и предпринимательский сектор (1,21). На третьем месте, по мнению населения, располагаются непосредственно органы местного самоуправления (1,12).

Выводы:

- в настоящее время население в большей степени удовлетворено деятельностью органов местного самоуправления, однако крайне мало респондентов оказалось всецело довольным их работой, что свидетельствует о необходимости дальнейшей модернизации системы муниципального управления в приграничных муниципалитетах;

- жители приграничья достаточно высоко оцениваются значимость в развитии города только трех общественных институтов: молодежные организации, бизнес-сообщество и муниципальные органы власти;

- выделяя значительное число проблем, которые снижают темпы развития малых и средних городов приграничья, респонденты акцентировали свое

внимание на социальных противоречиях: низких доходах, бедности населения и уровне безработицы в приграничных муниципалитетах;

- почти все респонденты убеждены в необходимости развития приграничного и межрегионального сотрудничества малых и средних городов приграничья. При этом ключевыми направлениями такого сотрудничества, по мнению населения, должно стать экономические и социальное взаимодействие;

- вместе с тем, лишь малая часть респондентов когда-либо принимала участие в реализации проектов приграничного сотрудничества, определяя при этом главными сферами муниципального управления, которые нуждаются во внедрении технологий проектного управления: улучшение качества жизни населения, обеспечение экономического роста и социальной защиты.

Список литературы.

1. Концепция устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации. – Электронный ресурс. – Режим доступа: <http://www.mcx.ru/documents/document/show/3571.77.htm>

2. Мищенко И.В. Теоретические вопросы формирования устойчивого развития сельских поселений. – Электронный ресурс. – Режим доступа: <http://www.lib.tsu.ru/mminfo/000063105/346/image/346-123.pdf>

3. Н. van Houtum, О. Т. Kramsch, W. Zierhofer *Bordering Space* - Ashgate, 2005. – 251 p.

4. A. Gasparini *Belonging and Identity in the European Border Towns: Self-Centered Borders, Hetero-Centered Borders* - Journal: *Journal of Borderlands Studies* Volume 29, Issue 2, April 2014, pages 165-201

5. M. Schack *Regional identity in border regions: The difference borders make* - Journal: *Journal of Borderlands Studies* Volume 16, Issue 2, September 2001, pages 99-114

6. C. Sohn *Modelling Cross-Border Integration: The Role of Borders as a Resource* Journal: *Geopolitics* Volume 19, Issue 3, July 2014, pages 587-60

7. Морозова Т.В. Сельские сообщества России в региональном измерении. – М.: Институт экономик КАРН РАН, – 2008. – 234 с.

8. Европейская рамочная конвенция о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей. – Электронный ресурс. – Режим доступа: <http://conventions.coe.int/Treaty/rus/Treaties/Html/106.htm>

9. Концепция внешней политики Российской Федерации – Электронный ресурс. – Режим доступа: <http://www.scrf.gov.ru/documents/2/25.html>

10. Белова А. В. Приграничное и трансграничное сотрудничество полусредних городов Калининградской области в Балтийском регион // Вестник БФУ им. И. Канта. 2009. №3 С.116-125.

УДК 332.02

**АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ КАДРОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ
СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНА И
МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ**

Астахов Ю.В.

к.с.н., доцент кафедры социальных технологий
НИУ «БелГУ», Член-корреспондент Академии
наук социальных технологий и местного
самоуправления г. Белгорода
Россия, г. Белгород

Актуальность исследования кадрового обеспечения социально-экономического развития региона и муниципальных образований выражается, во-первых, необходимостью создания благоприятных условий для жизнедеятельности населения, обеспечения управления качеством жизни и условиями его реализации, посредством выработки и реализации принятых Стратегий социально-экономического развития территорий Белгородской области и муниципальных образований до 2025 года, и, во-вторых, развитие региона и муниципальных образований как социальной целостности в значительной степени зависит от наличия профессионально подготовленных кадров, способных обеспечить эффективную реализацию функций