

СЕЛЬСКИЕ ПОСЕЛЕНИЯ: САМОУПРАВЛЕНИЕ В СЕЛЬСКОЙ МЕСТНОСТИ

© 2012 г. *А. А. Хагуров, **В. А. Чуланов

*Сектор социологии села ИС РАН, г. Краснодар

**Южно-российский государственный технический университет (НПИ)

В статье развивается идея о больших возможностях сельского самоуправления в решении стоящих перед селом социально-экономических задач. Рассматриваются также препятствия, которые встречает муниципальная реформа, призванная развить сельское самоуправление.

Ключевые слова: село; сельские поселения; социальные функции села; муниципальная реформа; сельское самоуправление.

The idea of using the countryside local governments' different possibilities to solve locale-specific social and economic problems is presented in the article. The obstacles, which block a municipal reform for developing countryside's local government, are also considered.

Key words: countryside; countryside settlements; social functions of the countryside; municipal reform; local government in the countryside.

1. Сельское поселение

В состав муниципального образования (городского и сельского поселения, а также городского округа) могут входить один или несколько населенных пунктов. Следовательно, понятия «сельское поселение» (муниципальное образование) и «населенный пункт» не являются тождественными. Сельское поселение является одним из типов муниципальных образований в России. Оно представляет собой один или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов — поселков, сел, станиц, деревень, хуторов, кишлаков, аулов, и других сельских населенных пунктов, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные органы самоуправления. Сельское поселение входит в состав муниципального района. Этот тип муниципального образования был предусмотрен в законе 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и создан в ходе муниципальной реформы. Часто сельское поселение соответствует сельсо-

вету советских времен. В некоторых областях понятие «сельсовет» сохраняется как синоним сельскому поселению или используется в названиях, например, сельское поселение Новинский сельсовет в Богородском районе Нижегородской области.

В состав территории сельского поселения могут входить, как правило, один сельский населенный пункт или поселок с численностью населения более 1000 человек (для территории с высокой плотностью населения — более 3000 человек) и (или) объединенные общей территорией несколько сельских населенных пунктов с численностью населения менее 1000 человек каждый.

Административный центр сельского поселения размещается с учетом местных традиций и сложившийся социальной инфраструктуры, расстояние до которого определяется с учетом пешеходной доступности до него и обратно в течение рабочего дня для жителей всех населенных пунктов, входящих в это поселение. Данное требование не выполняется для территорий с низкой плотностью населения, а также для отдаленных и труднодоступных мест. В общем, условия

Таблица 1

Численность и зарплата работников местного самоуправления по федеральным округам 2009 год [2, с. 53–54]

Регионы	Численность работников в органах местного самоуправления	Среднемесячная заработная плата работников в органах местного самоуправления
Российская Федерация	513123	20203
Центральный Федеральный округ	117072	19164
Северо-Западный Федеральный округ	41308	24621
Южный Федеральный округ	74185	17001
Приволжский Федеральный округ	110839	15845
Уральский Федеральный округ	47796	30177
Сибирский Федеральный округ	91265	18747
Дальневосточный Федеральный округ	3058	30347

нашей страны обуславливают численность сельских поселений в широких пределах: от нескольких десятков человек до 15–20 тысяч жителей.

На фоне огромной численности чиновников во всех ветвях государственной власти, общая численность работников в органах местного самоуправления, — 513123, выглядит достаточно скромно. И зарплата их по сравнению с зарплатой госслужащих невелика, от 17 до 30 тысяч рублей.

Модель взаимодействия региональной государственной власти с органами местного самоуправления напоминает воронку. Эта метафора хорошо отражает реальный статус проблем местного самоуправления. Верхам можно избегать эти проблемы или их обходить, но чем дольше это делается, тем вероятнее становится для них опасность быть затянутыми этой воронкой. Нерешаемость местных проблем есть прямое следствие невнимания к проблемам местного самоуправления. Ни один губернатор был и еще будет жертвой своего халатного отношения к этим проблемам.

Во всех развитых странах понимают, что благополучие нации начинает складываться с эффективной работы органов местного самоуправления. Поэтому в них создают все условия, при которых они могут проявлять исключительность и полноту своих управленческих прав.

В Конституции РФ 1993 года в статье 12 (гл. 1) местное самоуправление впервые объявлено одной из основ конституционного строя России. Из этого следует, что состояние местного самоуправления свидетельствует о том, насколько конституционным является функционирующая система управления в стране. Существующие недостатки местного самоуправления, о которых будет идти речь ниже, говорят о важных юридических просчетах в нынешней форме осуществления народом своей власти и конституционности всей системы государственного управления.

Конституция РФ также установила, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, но входят в систему органов публичной власти [1].

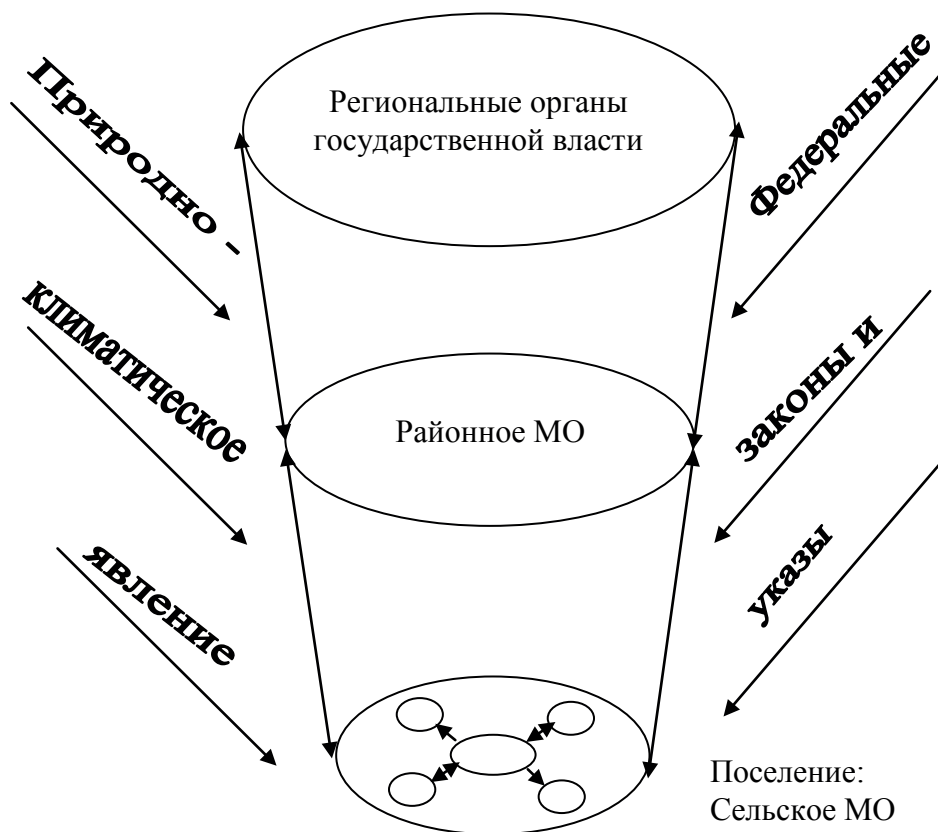


Рис. 1. Модель взаимодействия региональной власти и местного самоуправления

Управленческие отношения по предметам ведения и в объеме полномочий органов местного самоуправления регламентирует муниципальное право, как комплексная отрасль права оно использует правовые нормы других отраслей права, особенно административного права. Однако, сложность, комплексность, и объемность норм административного законодательства негативно влияет на эффективность органов местного самоуправления из-за отсутствия законодательно закрепленных административных процедур. Все эти проблемы активизировались с 2003 года, когда стал осуществляться 131 Федеральный Закон о местном самоуправлении.

2. Типы муниципальных образований

На одно сельское поселение приходится в среднем 7,9 населенных пункта.

Таблица 2 показывает, что среди всех вида поселений городские поселения составляют абсолютное меньшинство (менее 10%). Самой распространенной формой власти яв-

ляется сельско-поселенческая власть, на которую ложится основная «территориальная нагрузка». Если учесть размеры территорий федеральных округов, то можно установить среднюю по округам территориальную (пространственную) нагрузку на каждое поселение (на местную власть).

Таблица 3 показывает, что средняя территориальная нагрузка на одно поселение колеблется от 138 км² до 5011 км² по округам: минимальная — в Центральном, максимальная — в Дальневосточном округе. Большие территории восточных федеральных округов обусловили непропорциональное число сельских населенных пунктов — большее количество сельских поселений. Если на восточные округа приходится 13% сельских населенных пунктов страны, то сельских поселений, т. е. местной власти на эти округа приходится 28,9%.

По направлениям к Северу и к Востоку увеличивается экстремальность почвенно-климатических и других географических условий жизнедеятельности, создающие до-

Таблица 2

Число муниципальных образований по типам на 1 января 2010 г. [2, с. 38–39]

Округа	Всего	Поселения в том числе	
		городские	сельские
Российская Федерация	21330	1739	19591
Центральный Федеральный округ	4705	502	4203
Северо-Западный Федеральный округ	1497	225	1272
Южный Федеральный округ	3127	136	2991
Приволжский Федеральный округ	5833	369	5464
Уральский Федеральный округ	1148	78	1070
Сибирский Федеральный округ	3489	259	3530
Дальневосточный Федеральный округ	1232	170	1066

Таблица 3

Территориальная нагрузка

Округа	Территория на одно муниципальное поселение км ²
Центральный Федеральный округ	138,19
Северо-Западный Федеральный округ	1126,9
Южный Федеральный округ	189,09
Приволжский Федеральный округ	177,78
Уральский Федеральный округ	158,40
Сибирский Федеральный округ	1357,8
Дальневосточный Федеральный округ	5011,6



Рис. 2. Распределение муниципальных образований по округам

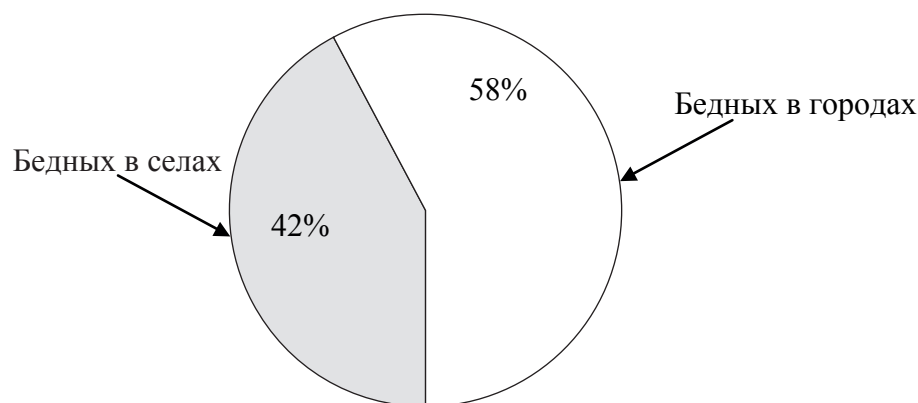


Рис. 3. Бедность в городах и селах

полнительные проблемы сельским муниципальным образованиям. Но самой важной и общей проблемой для них является сельская бедность, особенность которой в том, что она бедность и работающих людей. Хотя сельское население составляет 27% от общего населения страны, на село приходится 42% бедных в стране людей.

3. Экономические основы местного самоуправления

Аналитики, подводя первые итоги реформы, отмечают, что муниципальному сообществу была предложена единственная модель преобразований, игнорирующая региональные особенности. Но еще важнее было то, что предусмотренные реформой новации не получили достаточного экономического обеспечения. В результате возможности му-

ниципальной реформы разбились об отказ передать местным бюджетом гарантированные доходные источники [3, с. 38–41]. Этим самым еще более усилилась зависимость местных бюджетов от дотационной помощи.

Конечный результат исполнения местных бюджетов показывает следующая таблица.

Обращают в этой таблице внимание малые суммы местных бюджетов. Так, доходы 19591 сельских поселений в России составляют 112586 млн. рублей. В среднем на одно поселение приходится 5,71 млн. рублей. Как из такой суммы покрывать текущие и капитальные расходы — не понять даже авторам реформ.

Если судить по повсеместному дефициту местных бюджетов, то проект доходной части бюджетов на данный момент нигде не исполняется.

Значительный опыт по формированию

Таблица 4

Местный бюджет на 2010 г. млн. рублей [2, с. 40]

	Доходы	Расходы	Дефицит продукций
Российская Федерация	2125902	2204659	–78757
Муниципальные районы	872656	893437	–20781
Городские округа	1050898	1103366	–52468
Города Федерального значения	10366	10751	–385
Городские поселения	86688	86044	–2356
Сельские поселения	112586	114789	–2204

экономических основ сельского самоуправления накоплен в Краснодарском крае. Много мероприятий в этом отношении проводит Законодательное собрание Краснодарского края.

Из доклада вице-губернатора краснодарского края по финансам И. А. Перонко: «Доля собственных налоговых и неналоговых доходов в общем объеме поступлений в бюджеты поселений составила в 2010 году в среднем по краю 61,1%. На долю межбюджетных трансфертов соответственно пришлось 38,9%. Вы видите, что независимость местных бюджетов — пока что достаточно условное понятие. Основной задачей на 2011 год в поселениях края является принятие исчерпывающих мер по компенсации выпадающих доходов по земельному налогу и налогу на имущество физических лиц в связи с изменением налогового законодательства (Федеральный Закон от 27 июля 2010 года 229-ФЗ).

В целом по краю потери муниципальных образований составят порядка 1,5 млрд. рублей, в том числе по поселениям около 1 млрд. рублей.

Частично данные потери будут компенсированы бюджетом муниципальных образований за счет краевого бюджета. На эти цели в 2011 году уже выделено 396 млн. рублей.

Конечно же, этих средств недостаточно...».

В интервью глава Федоровского сель-

ского поселения Абинского района Краснодарского края Бублик Михаил Анатольевич (закончил стройфак Кубанского государственного аграрного университета, за плечами 8 лет работы на стройках) сообщил, что у него в правлении 5 человек: начальник общего отдела, зам. по экономике, два специалиста в финансовом отделе и начальник местного хозяйства. В поселении 6 населенных пунктов, 53 км дорог, из которых 37 асфальтировано. В 2010 году бюджет поселения составил 120 млн. рублей.

Доходы:

- 1) Земельный налог — 1,6 млн. руб.
- 2) Транспортный налог — 600 тыс. руб.
- 3) Аренда земли — 600 тыс. руб.
- 4) Налог на имущество — 200 тыс. руб.
- 5) Налог на добавочную стоимость — 1,6 млн. руб.
- 6) Другие поступления — 200 тыс. руб.
- 7) Край выделил — 200 тыс. руб.
- 8) Районное МО — 5 млн. руб.

Вопрос: «На что не хватает денег?».

Ответ: «Первое — на ремонт дорог, второе — на строительство детских площадок».

Вопрос: «На что Вы, как глава поселения тратите в основном рабочее время?».

Ответ: «На отчеты. Больше всего работаю с бумагами. На втором месте — время на заседания. В 2009 году пришлось отвечать на 750 документов, спущенных сверху, в 2010 — на 1,5 тысячи».

Все эти факты пока свидетельствуют не

о формировании местного самоуправления, а о создании очередного исполнительно-распорядительного звена в нашей крепкой бюрократической цепи.

Выводы

1. В России село наряду с сельскохозяйственными функциями выполняет ряд важнейших социальных функций: осуществляет социальный контроль над территориями, сохраняет народные культуры, решает вопросы рационального размещения населения в регионах, решает проблемы продовольственной безопасности страны и т. д.

2. Сложившееся в России неравномерное размещение населения на ее огромной территории обуславливает и неравномерное распределение сельских населенных пунктов на территории страны; в восточных округах (от Урала), занимающих 77% территории России находятся 13,3% сельских населенных пунктов, в то время как 86,7% их числа находятся в западных округах (23% территории). Эта уникальная ситуация определяет особенности жизнедеятельности сел на Западе и на Востоке страны. В густонаселенных запад-

ных округах растет доля малонаселенных и безлюдных сел.

3. Эффективное решение проблем села ученые и практики возлагают на муниципальную реформу, призванную дать простор развитию муниципального (не государственного!), т. е. местного самоуправления. Однако, пока региональные органы государственной власти выстраивают свои отношения с местным самоуправлением как со своей административной подсистемой.

4. Необходимо так изменить социально-экономическую методологию муниципальной реформы, чтобы она могла создать экономическую базу сельского самоуправления.

Литература

1. Постановление Конституционного суда РФ от 15.01.1988 г. №3–17.
2. Регионы России. Социально-экономические показатели. — М.: Росстат, 2010.
3. Валентей С. Д. Основные проблемы муниципальной реформы (в России). // Муниципальная реформа в России. — М.: ИЭ РАН, 2009.

Поступила в редакцию

16 марта 2012 г.



Айтеч Аюбович Хагуров — доктор социологических наук, профессор, главный научный сотрудник Центра исследований социальной структуры, руководитель сектора социологии села (г. Краснодар).

Aytech Ayubovich Khagurov — Ph.D., Doctor of Sociology, professor, leading researcher at the Center of Researching a Social Structure, chief of Countryside Sociology department (Krasnodar).

350044, Россия, г. Краснодар, ул. Калинина, 13
13 Kalinina st., 350044, Krasnodar, Russia
Тел.: +7 (8612) 56-04-56; e-mail: hagurov6@mail.ru



Василий Александрович Чуланов — доктор философских наук, профессор кафедры «Гуманитарные и социальные науки» Шахтинского института (филиала) ЮРГТУ (НПИ), заслуженный работник высшей школы, почетный гражданин г. Шахты.

Автор многочисленных работ по проблемам социальной стратификации, социологии управления, проблемам бедности и неравенства в современной России.

Vasiliy Aleksandrovich Chulanov — Ph.D., Doctor of Philosophy, professor of «Humanitarian and social sciences» department of SRSTU (NPI) Shakhtinskiy branch, Higher education Honored member, freeman of Shakhty.

Author of numerous works, dedicated to problems of social stratification, sociology of management, poverty and inequality problems in nowadays Russia.

346500, г. Шахты, пл. Ленина, 1
1 Lenina sq., 346500, Shakhty, Rostov reg., Russia
Тел.: +7 (8636) 22-59-75; e-mail: gsn@itsinpi.ru
