

УДК 338.984.2
ББК 65.9(235)23
К 651

К 651 **Континент Сибирь** / под ред. В.А. Крюкова ; Институт экономики и организации промышленного производства Сибирского отделения Российской академии наук, Всероссийский экономический журнал «ЭКО». – Новосибирск : Изд-во ИЭОПП СО РАН, 2020. – 454 с.

ISBN 948-5-89665-346-2

В сборнике освещаются проблемы освоения и развития Сибири – колоссального региона с огромным природно-ресурсным потенциалом. Ключевое внимание уделено вопросам социально-экономического развития, прежде всего проблемам сохранения и приумножения человеческого потенциала уникальной территории.

Материалы представляет интерес для специалистов по проблемам экономики России, а также для всех тех, кто интересуется современными проблемами развития Восточных регионов страны.

ISBN 948-5-89665-346-2

© ИЭОПП СО РАН, 2020
© ЭКО, 2010–2019

СИБИРСКОЕ СЕЛО: ОТ ФОРМАЛЬНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ К ВЫНУЖДЕННОЙ САМООРГАНИЗАЦИИ¹

*О.П. ФАДЕЕВА, кандидат социологических наук,
Институт экономики и организации промышленного
производства СО РАН,
Новосибирский государственный университет,
Новосибирск*

Сельское самоуправление: де-юре и де-факто

В 1990-е годы становление российской государственности шло под знаменем развития принципов демократии и самоуправления. Важной вехой в становлении институтов местной власти и разделения компетенций органов государственного и муниципального уровней стал принятый в 2003 г. закон 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [1], в соответствии с которым сельское самоуправление окончательно оформилось в виде двухуровневой конструкции. Верхний уровень представляли администрации муниципальных районов, нижний – администрации отдельных сельских поселений, объединявших под своим началом один или несколько населенных пунктов. Каждый уровень власти в соответствии с законом был наделен полномочиями, для финансирования которых определены налоговые и неналоговые источники. Для этих же целей была предусмотрена передача муниципалитетам управления частью государственного имущества. Для исполнения отдельных государственных полномочий закон обозначил порядок предоставления муниципальным образованиям субвенций из бюджетов вышестоящего уровня, а также определил механизм выравнивания бюджетной обеспеченности поселений.

Вместе с тем бодро стартовавшая реформа местного самоуправления к 2009 г. заметно сбавила обороты, а в дальнейшем наметился явный тренд на снижение самостоятельности муниципалитетов. Процесс создания новых муниципальных образований

¹ ЭКО. – 2019. – №4;

Статья подготовлена при финансовой поддержке РФФИ (проект № 17-03-00464).

и наделения их полномочиями практически закончился – начался процесс «встраивания» местного самоуправления в вертикаль государственной власти [2]. Поправки к 131-ФЗ, внесенные в мае 2014 г., несмотря на отрицательную оценку со стороны большинства экспертов в области муниципального права, положили начало очередному этапу муниципальной реформы [3]. Главное его содержание – расширение полномочий субъектов РФ в регулировании вопросов организации местного самоуправления. В апреле 2017 г. были приняты очередные новации, облегчающие процедуру упразднения поселений и муниципальных районов и создания вместо них городских округов [4]. Входящие в городской округ поселения лишаются статуса муниципалитетов, на местах упраздняются самые близкие к людям органы исполнительной и представительной власти.

Полномочия о принятии решений об объединении поселений, в т.ч. сельских, входящих в состав муниципальных районов, с городским округом были переданы представительным органам (советам депутатов). Проведения специальных референдумов для жителей этих территорий по этим вопросам не требовалось [5]. Фактически эти поправки легализовали уже сложившийся тренд: по данным Росстата, количество сельских поселений в РФ за последние 10 лет сократилось с 19861 до 17772 (на 10%) [6].

Но с точки зрения развития самоуправления и местной инициативы решение представляется неоднозначным. Перенос органов управления сельскими территориями в городские центры обострит конфликт в распределении ресурсов между «городом и селом» и чреват дальнейшей деградацией удаленных и не очень сельских населенных пунктов. К таким выводам подталкивают экспертов неутешительные результаты «оптимизации» сельской сети первичной медицинской помощи и учреждений образования. По мнению известного специалиста в области местного самоуправления Э. Маркварта, «пал "последний бастион" не только для упразднения поселений, но и перед тем, чтобы любую деревню можно было называть городом» [7].

На сегодняшний день процессы искусственной урбанизации под флагом повышения эффективности муниципальной власти уже охватили Московскую область и другие регионы, вызвав волну социальных протестов [8]. Сельские жители, теряющие связь с властью на местах, не без оснований опасаются, что в качестве новых «горожан» они лишатся тех немногих услуг, которые предоставля-

ли им местные администрации, поддерживая порядок и контролируя происходящее на территории поселений. Особую тревогу вызывают процессы передачи «наверх» функций управления муниципальным имуществом и, прежде всего, землей, что серьезно подрывает интересы сельского населения. Процесс разрушения сельского самоуправления продолжается. Так, сегодня городские округа можно создавать на сельских территориях только там, где административный центр является городом, но Государственная дума уже прорабатывает вопрос о создании нового вида муниципальных образований – муниципальных округов, в которые можно будет объединить неограниченное число поселений, что окончательно обесценит идеи местного самоуправления [9].

К настоящему моменту процесс целенаправленного «встраивания» местного самоуправления в унитарную вертикаль власти можно считать завершенным. Для этого даже не потребовалось конституционной реформы, на проведении которой в свое время настаивал Председатель конституционного суда РФ В.Д. Зорькин [10]. Де-юре местное самоуправление по-прежнему не входит в систему органов власти. Де-факто оно окончательно трансформировалось в третий («нижний» – по терминологии Зорькина) уровень государственной власти, а самостоятельность «в пределах своих полномочий», декларированная ст. 12 Конституции РФ¹, в условиях перманентной «оптимизации» и снижения собственной доходной базы превратилась в фикцию.

Денег нет, но вы держитесь...

Встраивание местного самоуправления во властную вертикаль имеет не только административные, но и финансовые последствия. За 15 лет, прошедших с момента вступления в силу закона № 131-ФЗ, система финансового обеспечения муниципальных полномочий власти законодательно корректировалась, как минимум, семь раз. Пересматривался список федеральных, региональных и местных налогов, вводились специальные налоговые режимы, ответственность за разные социально-экономические функции передавалась с одного уровня власти на другой, менялся

¹ Ст.12. Конституции РФ гласит: «В Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти».

и сам порядок межуровневых финансовых взаимоотношений [11]. Подобные пертурбации была связаны с хроническим дефицитом ресурсов на местах для выполнения всех предписанных муниципальным властям полномочий. К слову, к середине 2010-х годов их число на самом нижнем уровне – сельских поселений – достигло рекордных 39 единиц.

Причинами системного недофинансирования и связанной с ним деградацией систем жизнеобеспечения сельских населенных пунктов стали, с одной стороны, скудость налоговой базы сельских бюджетов¹, а с другой – отсутствие внутренних драйверов сельского развития, способных сформировать для них стабильную экономическую основу. Реформы в сельском хозяйстве привели к тому, что на порядок сократилось количество доступных рабочих мест [12]. Ожидаемой диверсификации сельской экономики так и не произошло. Перестала существовать сложившаяся за годы советской власти «прикрепленность» большинства сел и деревень к действующим сельскохозяйственным или лесозаготовительным предприятиям, когда разные по масштабам населенные пункты назначались их производственными подразделениями (центральными усадьбами и отделениями), от которых сельские администрации (сельсоветы) получали весомую экономическую поддержку.

Сегодня в сельской местности «очаговое» (вне административных границ сельских поселений) размещение крупных высокотехнологичных аграрных производств, привлекающих работников из разных населенных пунктов и нередко имеющих юридическую регистрацию за пределами сельских районов, сочетается с массой небольших фермерских и семейных хозяйств, действующих наполовину или целиком в «сером» секторе экономики и не несущих налоговую нагрузку. Даже в тех районах, где сельское хозяйство сохранилось, оно пополняет местный бюджет весьма скромно [13].

На этом фоне определенным преимуществом обладают те поселения, где сосредоточены рыночно привлекательные ресурсы – пользующиеся спросом у населения и бизнеса сельскохозяйствен-

¹ Источниками собственных доходов сельских поселений служили доля в сборах от НДС и единого сельского хозяйственного налога, налоги на имущество физических лиц, а также вырученные средства от продажи и аренды муниципальной и переданной в управление государственной собственности.

ные земли и земли под застройку, природные ландшафты, водоемы и лесные угодья, – которые могут принести доходы от продажи или аренды. Но далеко не всегда они находятся под контролем местных властей или же имеют надлежащее правовое оформление.

Немудрено, что в таких условиях финансы многих сельских поселений на 60–80% формируются за счет межбюджетных трансфертов, что сковывает руки местным администрациям, вынужденным лишь выполнять спущенные сверху задания. Денег не хватает для чистки и ремонта дорог, эксплуатации и модернизации систем водоснабжения, освещения, содержания других объектов совместного пользования. Снижение собственной налоговой базы привело к тому, что в небольших сельских поселениях значительная часть бюджета стала уходить на содержание администрации¹. Из-за отсутствия финансовой автономии муниципальные органы власти на селе превратились в «исполнительный винтик государственной машины», утратив возможность реального самоуправления: «Местное самоуправление – это когда ты можешь управлять чем-то, когда свой основной ресурс – финансы – ты собираешь и получаешь здесь, на месте, хотя бы больше половины, и ты ими распоряжаешься» [15, С. 152].

Федеральные власти, осознав тщетность усилий по наполнению местных бюджетов, пошли по пути наименьшего сопротивления: раз внизу собрать налоги сложно, а активов, стабильно приносящих доходы сельским муниципалитетам – прежде всего, земель, почти не осталось (они приватизированы, не зарегистрированы, находятся в ведении региона или Федерации), проще аккумулировать средства на развитие сельских территорий на уровне муниципальных районов или региона в целом и освободить местные администрации от части забот по уходу за территорией. В мае 2014 г. были внесены изменения в №131-ФЗ и №184-ФЗ [16], согласно которым число полномочий муниципальной власти на низовом уровне

¹ По данным Министерства экономического развития Новосибирской области, в 2018 г. в более чем в половине сельских поселений (в 241 из 429) было зарегистрировано менее 1 тыс. жителей, а в каждом третьем – менее 500 чел. При этом в подобных малочисленных муниципальных образованиях 70–90% собственных доходов направлялось на содержание органов местного самоуправления. Выход из столь нелогичной ситуации областные власти увидели в очередном раунде укрупнения сельских муниципалитетов. См.: [14].

не сократилось в три раза – до 13 пунктов¹, а на уровне районов достигло 40 [18]. Чтобы такое перераспределение стало возможным, было разрешено осуществлять передачу (изъятие) налоговых доходов с уровня сельских поселений на уровень муниципальных районов и субъектов РФ. У районных администраций появилась возможность уменьшать долю налога на доходы физических лиц, поступающего в бюджеты поселений до 2% вместо прежних 10%. Минимальная доля поступлений от единого сельскохозяйственного налога, оставляемая в поселениях, была снижена с 50 до 30% [19].

Внесенные в 2014 г. изменения в Налоговый кодекс лишили бюджеты сельских поселений и «земельных доходов»: теперь выручка от продажи земельных участков, находящихся в муниципальной собственности, стала уходить в бюджеты районов, администрации которых по собственному усмотрению решали, стоит ли делиться этими деньгами с низовым уровнем.

Передача денег и полномочий в части функций содержания ЖКХ и благоустройства территорий, к сожалению, автоматически не привела к переходу на новое качество оказываемых услуг: сельчане почти не заметили улучшений, связанных с тем, что их проблемами стали заниматься районные службы. Скорее наоборот – удаленность от центра принятия решений сделала многие нужды сельских жителей невидимыми для властных органов или же более затратными (в силу возросших транспортных расходов), а сельским администрациям перераспределение власти дало лишний повод отмахиваться от насущных проблем все чаще повторяемой фразой «эти вопросы уже не в нашей компетенции». Отметим, что

¹ В состав этих полномочий вошли вопросы, связанные с утверждением и исполнением бюджета поселения; корректировкой ставок местных налогов и сборов; распоряжением муниципальным имуществом; обеспечением первичных мер пожарной безопасности; созданием условий для предоставления жителям услуг связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания, учреждений культуры и спортивных организаций; утверждением правил и организацией благоустройства территории поселения; созданием условий для развития малого и среднего предпринимательства; проведением мероприятий по работе с детьми и молодежью и др. Кроме того, администрации сельских поселений, в соответствии с договоренностью с вышестоящими органами, могут выполнять следующие услуги: содержание мест захоронения; организация строительства и содержание муниципального жилищного фонда; создание условий для электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения; водоотведение; снабжение населения топливом; транспортное обслуживание в границах поселения; организация сбора и вывоза бытовых отходов и мусора [17].

логика оптимизации затрат на местах и централизации власти и финансовых ресурсов противоречит принципу непосредственной связи местной власти с населением.

Законодательные новации, как правило, не только усложняют жизнь людей на местах, но и порождают своеобразные компенсаторные практики. Далее на основе материалов интервью с главами и специалистами администраций сельских поселений и муниципальных районов покажем, как реально работает сегодня система, которая все еще по недоразумению называется «местным самоуправлением». Рассмотрим, как неформальные инициативы на местах отвечают вызовам сверхцентрализации, какие угрозы несет продолжающаяся муниципальная оптимизация и чем для сельского развития опасны процессы концентрации власти и отрыва ее от людей. Социологические исследования институтов самоуправления и практик самоорганизации проводились нами в 2016–2018 гг. в Алтайском крае, Новосибирской, Тюменской и Томской областях.

Можно ли залатать дыры сельских бюджетов?

В обследованных нами сельских поселениях средние доходы местного бюджета в расчете на одного проживающего находились на уровне 4000–6000 руб. в год, а в одном из районов Алтайского края значение этого показателя составило в 2015 г. всего 1500 руб., сократившись почти вдвое по сравнению с уровнем предыдущего года вследствие передачи части налоговых поступлений на районный уровень. Для сравнения: душевые показатели бюджетной обеспеченности в таком городе-миллионнике, как Новосибирск, выше приведенных в 5–7 раз, а в Москве – более чем в 30 раз. Получается, что в сельской местности, где из-за меньшей плотности населения душевые расходы на жизнеобеспечение людей по логике должны быть выше (в меньшей степени заметен агломерационный эффект), чем в городах, ситуация обстоит с точностью наоборот.

Невысокий уровень бюджетных доходов, идущих на нужды жителей села, сочетается с особенностями распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности между муниципальными образованиями. При расчете величины дотаций вышестоящие органы опираются не на сведения МВД о количестве зарегистрированных граждан, а на данные государственной статистики, полученные во время Всероссийской переписи населения в 2010 г. и ежегодно досчитываемые на основе сальдо миграции и естественных демографических процессов (рождаемости и смертности).

Между тем, по мнению сельских администраторов, качество переписной кампании 2010 г. было не очень высоким, переписчики смогли застать на месте далеко не всех жителей, а исправить эти неточности уже не представлялось возможным [20].

Из интервью со специалистом сельской администрации из Томской области: *«Число наших жителей я Вам условно называю. Статистика нам выдает совершенно другие цифры. У статистики идет отчет от переписи до переписи. Но в 2010 г. переписью было охвачено не все население, люди могли куда-то уехать в этот момент. Нам же средства на инфраструктуру, на благоустройство выделяются по числу жителей на основе статотчетности»*. Ликвидация паспортных столов в селах и межведомственная разобщенность привели к тому, что оперативно получить информацию о количестве числящихся в базах МВД жителей сел сотрудники администраций не в силах: *«Мы только по выборам узнаем, сколько у нас зарегистрированных жителей. Но нам же еще нужно знать, сколько у нас детей, которые не входят в число избирателей»*.

О схожих проблемах, приводящих к недополучению средств на нужды поселений, поведали и в Тюменской области, где расхождения в оценке численности между статистическими данными и регистрационными сведениями в одном из поселений составили более 15%: *«В наших четырех населенных пунктах по статистике числится 720 постоянных жителей. На самом деле – по прописке – у нас 860 человек. Вот на благоустройство у нас поэтому уже денег нет»*. Частично выход находится в привлечении к работам по благоустройству дешевой (а иногда – и бесплатной, как на «стройках коммунизма») рабочей силы: *«Нас выручают осужденные товарищи – наши сельчане, которых привлекают к административной ответственности за нарушение правил дорожного движения или за неуплату алиментов. Они приходят к нам по направлению на общественные работы: косят траву по улицам, что-то чинят. Также центр занятости к нам на работу детей отправляет»*.

Нехватка бюджетных средств в одинаковой мере касается как крупных, так и небольших сельских муниципалитетов. В одном из пригородных районов Томской области в крупнейшем поселении, которое объединяет шесть сел с более чем 7000 жителей, при довольно внушительном бюджете в 40 млн руб. бухгалтер администрации констатирует: *«На коммуналку денег не хватает. Все вокруг жалуются на плохие дороги, требуют проложить хоть два-три*

метра асфальта. И вот депутаты собираются и до хрипоты спорят, что и в какой деревне нужно сделать в первую очередь, а где еще можно подождать. Многие просят к кладбищу дорогу привести в порядок, “а то везем покойника, а он трясется”». Этому монологу вторит и представитель гораздо меньшего по масштабам поселения из Тюменской области, где, несмотря на передачу части полномочий наверх, местный бюджет все равно «трещит по швам»: «У нас расходы на год составляют 2,9 млн руб. – это на 721 человек и на четыре села. Часть полномочий мы поделили с районной администрацией, они разграничены специальными соглашениями. Нам в основном вопросы благоустройства достались, это основная доля расходов, но средств на все не хватает. Надо и покосить, и мусор убрать, и свалки привести в порядок. Своей техники нет. Если бы мы захотели где-то детскую площадку или еще что-то сделать, то денег на это взять негде».

Потребности сельского бюджета сильно зависят от состава имеющихся в поселении объектов социально-бытовой инфраструктуры. В нашей выборке было несколько случаев, когда «селообразующие» сооружения культурного назначения (дома культуры, библиотеки) генерировали весомую часть текущих расходов, но, по оценке глав администраций, это вполне оправданно с точки зрения вложений в человеческий капитал, а значит, и в будущее села: «*Наши годовой бюджет – 10,8 млн руб. Из них 9 млн руб. идет на социалку – сюда входит содержание клуба, отопление, зарплаты, машина. И остается 1,8 млн руб. в год на остальные нужды пяти сел. У нас самый лучший клуб в районе и даже в области, нашему бюджету он обходится в 5 млн руб. в год. В зале 500 посадочных мест, там часто проходят мероприятия. Мы свою изюминку нашли – с детским садиком работаем очень плотно. 70 ребятишек-дошколят регулярно выступают в клубе, на их выступления приходят родители, дедушки и бабушки. Поэтому нам удается заполнять большой зал на 70%, что очень редко бывает в селах. И ребятишки развиваются. Сейчас школа подтягивается. В клубе по вечерам свет горит: работает множество кружков» (Томская область).*

Формируется своего рода «порочный круг»: текущий дефицит финансирования снижает привлекательность села для молодежи и потенциальных мигрантов и подрывает возможности получения доходов в будущем. Чтобы вырваться из этого круга, современный сельский мэр должен владеть навыками грамотного финансиста,

умеющего изыскивать резервы налоговых и неналоговых поступлений, бороться за дополнительные ресурсы в рамках федеральных или региональных социально-экономических программ, обладать полезными связями в коридорах власти и другими умениями, позволяющими побеждать в конкурентной борьбе за ресурсы с другими муниципалитетами.

Так, упомянутый выше глава одной из томских сельских администраций обеспечил увеличение поступлений по имущественным налогам благодаря проведенной агитационной работе с жителями села – собственниками неоформленного имущества: *«У нас своих доходов в бюджете было 2,5 млн руб., сейчас стало 4 млн. Когда я сюда пришел, у населения было оформлено всего 15% собственности – земельных участков, домов. Сейчас эта цифра подходит под 65–70%. Я людям так говорил: “У меня 25 соток земли – я плачу за них в год 350 рублей. Вы что, удавитесь за эти 350 руб.? Вы же все просите у меня ухоженные улицы, асфальт, чистоту. Поэтому приводите свое имущество в юридический порядок”. Когда свои налоги стали подходить, жить нам стало чуть-чуть полегче. Ведь в нашем районе 19 поселений, какой пальчик не укуси – все больно. А наше поселение считается благополучным, не депрессивным, так как сельхозпредприятие на наших землях работает. Таких поселений в районе пять. Остальные 14 – мертвые, так как находятся далеко от города и предприятий там нет. Понятно, что там никто ничего не оформляет».*

«Пробивной» талант этого же администратора проявился и в наращивании объемов межбюджетных трансфертов, что позволило в течение года повысить расходы почти в 2,5 раза по сравнению с первоначальной версией бюджета. *«Если в начале года у меня бюджет был на 10,8 млн руб., то в конце года – уже на 26 миллионов. Потому что я притаскиваю сюда разные источники, в программы вхожу. Чем хороши программы? Я практически ухожу из-под зависимости от района, мне уже не надо их упрашивать. Я выиграл программу, получил деньги – я работаю. В этом году мы участвовали в федеральных программах “Безопасные дороги” и “Формирование комфортной среды”».*

Еще один источник пополнения сельского бюджета не принято широко афишировать. В последние годы в разных регионах мы не раз слышали о практиках монетизации успешного участия жителей села в электоральных кампаниях разного уровня, когда за обеспечение высокой явки на выборы вышестоящие власти обещают вы-

делить средства на общесельские нужды. Из интервью с одним из глав администраций: *«Я выбил нынче деньги – 500 тыс. руб. – за то, что губернаторские выборы у нас прошли хорошо. Мы об этом перед выборами договаривались. Когда выборы прошли, все замолчали. Я в бой: “Как же так? Вы же сказали, что тот, кто обеспечит 60% явки, получит средства на благоустройство”. Ходил-ходил, выдавил я эти деньги».*

Политическая лояльность все чаще становится аргументом в административном торге. Ради демонстрации хороших результатов выборных кампаний сельские администраторы порой готовы пожертвовать текущими материальными возможностями. Например, в одном из сельских поселений при ответе на вопрос о соотношении учитываемого и зарегистрированного населения глава администрации признался, что они «вычищают» из списков жителей «мертвые души», т.е. тех, кто числится, но живет не у них, а в других местах, для того, чтобы улучшить показатели (проценты) явки на выборы и голосования за правящую партию. Платой за эту борьбу с «лукавыми цифрами» может стать уменьшение учитываемого статистикой числа жителей и снижение объемов дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности.

Тонкости сельского управления

Конкуренция муниципалитетов за доступ к общественным благам проявляется в разных ситуациях. Выигрывают в ней главы тех администраций, кто заранее готовится к участию в крупных проектах, финансируемых из вышестоящих бюджетов, предполагающих, например, газификацию поселков (хотя для сибирского села это все еще экзотика), ремонт систем водоснабжения и дорог, асфальтирование тротуаров, строительство спортивных и детских сооружений и пр. Конечно, такое соревнование возможно лишь тогда, когда у региона есть средства на соответствующие программы сельского развития. Инертность руководителей органов местного самоуправления в этих вопросах может обойтись довольно дорого: «Если мне ждать от района, когда мне проведут газ, то это долгая история. Вместо этого я сам нахожу подрядчика, выискиваю резервы, чтобы заказать проект, потом я сдаю проект в район, район – в область и пошло. В результате у нас все газифицировано».

Помимо проектов благоустройства, сельские администрации, рассчитывающие получить инвестиционные средства,

должны заранее обеспокоиться оформлением правоустанавливающих документов на принадлежащие им объекты (привлечь специалистов, чтобы выполнить землеустроительные работы и установить границы участков, нанести на карты параметры пролегания всех сетей, поставить на кадастровый учет имущество и пр.), утвердить генеральный план поселения. Это требует серьезных финансовых затрат и времени для проведения геодезических, картографических и юридических исследований, но «овчинка стоит выделки»: в противном случае глава рискует не только не попасть в программы развития, но и лишиться средств для выполнения текущих ремонтов.

Из интервью с главой поселения: *«У нас все стоит на кадастровом учете. И водопровод, и кладбище, и канализация, и дороги. Я говорю всегда: “Район даёт деньги в первую очередь на то, что оформлено”. Когда меня избрали главой, у нас ничего не было. Я полтора года потратил на оформление. Первым из глав пошел в Росреестр. Привлек знакомых кадастровых инженеров, которые хорошо взаимодействовали с кадастровой палатой. В первый раз, когда мы попытались на учет поставить водопровод, нам сделали замечание, но не объяснили, как исправить недостатки. Вот у нас 35 километров водопровода, как я найду, где он пересекается с частными владениями? Помогло то, что – вот она русская беспечность – в поселении не была оформлена собственность жителей. Мы могли двигать границы на карте – и поставили все на кадастровый учет, в т.ч. скважины. И когда в районе выделили деньги на модернизацию всего 30 из 200 скважин, что есть в районе, нам эти деньги достались в первую очередь, – не тем же поселениям их давать, у кого скважины не оформлены».*

По схожему сценарию действовала женщина – глава сельской администрации, которая благодаря тому, что вовремя поставила на кадастровый учет муниципальное имущество, смогла привлечь средства для ремонта местной дороги. Когда было решено оставлять часть акцизов на бензин на местах для финансирования территориальных дорожных фондов, ей удалось «вытащить» эти средства именно потому, что дороги в поселении были юридически оформлены. В противном случае полномочия по расходованию средств на дорожный ремонт были бы возложены на районный уровень, где этим деньгам, по ее словам, могли найти иное применение. Она как первопроходец сама готовила необходимые норма-

тивные документы, которые проходили экспертизу в региональном правительстве, а затем использовались для «трансфера знаний»

в другие сельские муниципалитеты.

Не всегда главы администраций, затеявая срочный ремонт коммунального хозяйства или плановое благоустройство, обладают необходимыми средствами. Зачастую личные связи помогают им покупать материалы в кредит, но вот для погашения этих долгов им порой приходится идти на неординарные меры.

Например, глава одного сельского поселения признался, что через знакомого владельца магазина он в рассрочку приобретает нужные стройматериалы, а затем просит его подать иск в суд за неплату этого заказа на местные органы власти, чтобы «перевести стрелки» по оплате на район. Он объясняет как это работает: *«Я когда-то работал прорабом, поэтому у меня много друзей в строительной сфере, в т.ч. среди них есть торговцы материалами. Один из них мне по звонку трубы и все что угодно отгрузит. Вот мы набираем товары, а платить нечем – денег на счете нет. Если мы не расплатимся с ним по договору в течение трех дней, значит, лично мне уже прокуратура штраф предъявит от 20 до 50 тыс. руб. А если он на нас в суд подаст, то штраф мне уже не назначат, и район будет это держать на контроле. Когда возможность у районного бюджета появится – они нам денежки подкинут, чтоб этот исполнительный лист погасить. Наш Минфин должен закрыть наш счет по нулям. Районные чиновники нам сами говорят, чтобы в таких случаях фирмы на нас в суд подавали».* Таким образом, социальный капитал главы сельской администрации и участие районных служб позволяет отчасти снизить долговую нагрузку и решить неотложные проблемы. Заметим, что все подобные схемы базируются на доверительных и разнообразных личных связях руководителя, без которых при такой низкой бюджетной обеспеченности он вряд ли мог бы справиться со своими обязанностями.

От главы поселения требуется не только правильно выстроить отношения с «верхами», но и наладить живой диалог с «низами» – с теми, кому он непосредственно подотчетен, чтобы снять социальное напряжение, провоцируемое вечной нехваткой денег. Как показало наше обследование, порой это удается через усиление прозрачности в распределении бюджетных средств и включение жителей в процесс обустройства территории: *«Бывает, житель села мне звонит и говорит: “Надо вот здесь на дороге мне щербен-*

ку подсыпать”. Я прошу его написать заявление. У меня есть папочка, где эти заявления копятя. Подходит сезон, я беру их в первую очередь. Мы покупаем гравий, нанимаем технику и начинаем делать участки дороги по заявкам. Ну, бывает, что из дорожного фонда нам район выделяет небольшой объем работ, денег не хватает. Я тогда людям объясняю принцип очередности и говорю, что тем, кому не успели отремонтировать дорогу в этом году, перенесем их заявку на следующий год. Так же работаем и с освещением поселков. Сначала мы центральные улицы осветили, но по бюджету это сильно ударило. Поэтому мы нашли китайские дешевые диодные лампы, начали светильники менять. Экономия пошла. Сейчас просим людей подавать заявки, на этом основании переулки освещаем. Когда я сюда пришел – может, три фонаря на одну деревню было».

От финансирования – к соучастию

Взаимодействие главы администрации с жителями не ограничивается простым выяснением потребностей и предпочтений населения, оно предполагает и более активное участие сельчан в проведении работ. В этом случае патернализм «сверху» дополняется реальной самоорганизацией «снизу», а жители села не только выступают в роли заявителей, но и становятся соучастниками: *«Я людям всегда говорю: “Кто начнет инициативу проявлять, тот без очереди услуги получит”. То есть это уже совместный труд. В этом году мы несколько дорог так сделали. Ко мне несколько жителей обратились: “Давай мы привезем кирпич, ты нам гравий дашь. Мы это все разровняем”. А потом они ко мне пришли и сказали: “Нам понравилось, на следующий год мы дальше будем так делать”».*

Примеров подобного неформального соучастия населения в делах «малой родины» в наших экспедициях мы обнаружили немало. На наш взгляд, они свидетельствуют о том, что именно в сельской местности, обделенной государственным вниманием, все зримее пробиваются ростки «гражданского общества», когда волей-неволей люди берут на себя финансовую ответственность, несут трудовую повинность и в целом самоорганизуются [21].

Сельское развитие в последние годы все чаще мыслится властями как «принуждение» сельских жителей к соучастию в общих делах. В этой парадигме работает институт самообложения, введенный законом № 131-ФЗ и предполагающий сбор средств с гра-

ждан для решения конкретных вопросов местного значения, выбранных на специально организованных референдумах [22]. Как правило, речь идет о сборе средств для финансирования разных нужд – ремонта отдельных участков поселковых дорог, облагораживания центральной части сел, решения проблем водоснабжения и пр. В обследованных нами селах, где люди соглашались сдавать на общие нужды по 100–500 руб. в год с каждого взрослого жителя, лучшие результаты достигались в тех случаях, когда бюджет субъекта Федерации софинансировал выполнение подобных программ, существенно дополняя объемы собранных на местах средств [23]. Например, в Республике Татарстан сумма самообложения за счет регионального софинансирования увеличивалась в четыре раза, а в Пермском крае – в пять раз.

В сибирских селах устойчивых практик самообложения мы не обнаружили, но познакомились с другими программами, требующими активного участия граждан. Среди них – программы инициативного бюджетирования¹, в которых жителям отводится роль публичной стороны, включенной в процесс принятия и софинансирования решений о направлениях расходования бюджетных средств [25]. От администрации в данном случае требуется подготовить проектно-сметную документацию.

В рамках этих программ источники финансирования и их соотношение изначально закрепляются между региональным и муниципальным бюджетами, а также населением. Из интервью с главой поселения в Новосибирской области: *«У нас остались неотремонтированными 300 м уличных дорог, поэтому мы участвовали в этой программе. 70% средств пришло из областного бюджета, 20% – из нашего бюджета и 10% – от населения. Деньги мы уже собрали. Сейчас осталось подрядчика найти и пройти процедуру торгов».*

Иногда в рамках той или иной программы, в которую намерена включиться администрация, принимает участие еще одна сторона – местный бизнес в лице руководителей сельскохозяйственного или иного предприятия, готовых вложиться в проект развития села. В одних случаях это происходит в неявной форме: в только что

¹ В рамках этой программы, которую еще называют «партиципаторным бюджетированием», население не просто выступает донором целевых денег на развитие села, но и привлекается в качестве инициатора и контролера расходования определенной части бюджетных средств на выбранные в ходе голосования проекты [24].

описываемом кейсе числящиеся за населением собранные средства (около 134 тыс. руб.) на самом деле внесло на счет местное сельхозпредприятие, чьи работники в основном и живут на нуждающемся в ремонте участке улицы. В других случаях участие бизнеса как финансового спонсора проекта является обязательным – и администрациям нужно приложить к конкурсной документации гарантийные письма от руководителей местных предприятий с обязательствами по софинансированию данных проектов. Это означает, что главы администраций должны обладать, как минимум, деловыми, а как максимум, дружественными связями с представителями местной бизнес-элиты, иметь в запасе достаточный арсенал аргументов, чтобы вовлекать их в проекты, прямые экономические эффекты которых для компаний могут быть неочевидны.

«Институт соучастия» имеет и воспитательную функцию. Руководители регионов, а зачастую и муниципальных структур считают, что эффект программ будет весомее, если люди будут организованно выходить на субботники, своими руками приводить территорию в порядок, садить цветы, ставить урны и другие объекты. Это, с их точки зрения, поможет искоренить вандализм и приучить жителей к порядку: *«Нужно сломать у людей психологию временищика, чтобы они осознали, что они здесь хозяева. В разбивке цветников, покраске скамеек принимали участие не только взрослые, но и ребяташки. И сегодня они любому пацану бабку оторвут, если тот попытается что-то сломать».*

Важен и материальный стимул: трудовое участие в некоторых случаях оценивается в деньгах и засчитывается как денежный взнос: *«В программе по обустройству придомовых территорий люди могут поучаствовать финансово либо физически. Человеко-часы переводятся в деньги – и это оговаривается изначально. Мы завезли землю на газоны, а люди ее ровняют и цветочки сажают. Это уже их заслуга, их вклад. Потом мы устанавливаем на этих участках детские площадки, а фактически все это окультуривать должны жильцы».*

Локальная солидарность: невидимые угрозы

Нельзя сказать, что спущенные сверху программы развития находят одобрение у всех сельских жителей без исключения. Предлагаемые меры, обычно подаваемые под соусом «кооперации» и «мобилизации», не отвечают на болезненный для сельчан вопрос о социальной справедливости: почему, чтобы не дать развалиться

сельской инфраструктуре окончательно, они должны еще что-то доплачивать и доделывать, в то время как горожане получают «продвинутые» блага цивилизации совершенно бесплатно. И все же это не отменяет распространение практик самоорганизации «снизу», когда люди сами генерируют разнообразные инициативы и объединяются для их выполнения.

Вот некоторые отрывки из интервью с главами администраций поселений разных сибирских регионов, в которых представлены примеры таких практик: *«Собрались жители одной из центральных улиц села, у них маленькие дети, а машины там сквозняком ездят. Они сделали асфальт возле себя, получили разрешение на укладку "лежачего полицейского" и поставили дорожные знаки. Все за свой счет»; «Стараемся с населением на кладбищах субботники проводить, пиломатериал у руководителей предприятий просим и сами реставрируем все деревянные ограждения»; «Проводим соревнование на лучший палисадник. А люди так реагируют: "Ага, сосед первое место занял. Значит, надо еще лучше сделать". Теперь люди даже не у себя в палисаднике, а на улице цветы высаживают, чтобы красиво было»; «У нас почти в каждой деревне имеется свой хор, хотя клуб есть только в одном селе. Но люди все равно собираются петь вместе: где-то в школе поют, где-то на дому, где-то в социальных комнатах. Социальные комнаты открыты для помощи старшему поколению и многодетным семьям. Мы собираем для них вещи в церкви и в других местах. Потом в социальной комнате волонтеры их стирают, гладят, упаковывают».* В одной из церквей в Томской области местный батюшка показал нам две заполненные тетради с характерными надписями «Я нуждаюсь в помощи» и «Я могу предложить помощь нуждающимся (профессией, умением, услугой, транспортом или вещами)». Каждый желающий может оставить свою запись и таким образом включиться не в виртуальную, а во вполне реальную сеть социальной поддержки.

Укорененные сельские общины трепетно относятся к природным богатствам, расположенным на их территории, желая сохранить их для потомков. Так, и в Томской, и в Новосибирской областях, в селах, граничащих с природными кедровниками, местные жители воспрепятствовали решению о передаче этих реликтовых лесов в аренду и полностью взяли на себя заботу об их сохранности.

Вот как описал эту ситуацию глава поселения в Томской области: *«Люди сами отбили кедровник. В свое время Гослесфонд объявил конкурс на аренду. У меня народ забастовал, люди решили за ним самостоятельно следить, выбрали старост. Мы знали, что те, кто берет кедрач в аренду, привозят узбекских работников, чтобы добывать орех. Губят кедры палками, бьют по стволам всем чем угодно. Теперь наши ответственные за кедровник дружат с областным департаментом экологии и участвуют в специальных программах. При этом сбор ореха находится в свободном доступе. За ним могут приехать из города и отовсюду. Главное, чтобы приезжие не сорили в лесу, ничего не ломали. Когда какая-то неизвестная бригада на заготовку ореха заезжает, жители сразу милицию вызывают, объявляется тревога, все выходят на защиту».*

Логика принимаемых в последние годы законов не направлена на предоставление эксклюзивных прав аборигенам (за исключением коренных малочисленных народов Севера). В нашем контексте это означает, например, отсутствие преимущества у сельчан при распределении земли под застройку – на конкурсах все равны. Низкая конкурентоспособность коренных жителей по сравнению с горожанами, желающими обзавестись загородными домами на пленэре, ведет к оттеснению их от тех ресурсов, которые, как казалось, принадлежали им по месту рождения или проживания. Передача «деревенских лесов», т.е. лесных участков, заходящих на земли поселения или сельскохозяйственные угодья, которые ранее находились в управлении сельских муниципалитетов в ведение лесного фонда, усложнили доступ населения к еще одному «исконному» для Сибири ресурсу – лесу и его дарам. Все вместе это не способствует закреплению молодежи в селе.

Из интервью с главой сельской администрации: *«Раньше у меня была возможность выделять участки под застройку местным молодым семьям. Я делал так: смотрю, в семье кто-то родился, они получили материнский капитал, мы их признали нуждающимися – и выдавали им участок. Они на эти "материнские деньги" начинали строиться, тем более нам можно было им лесом помочь. Сейчас земля распределяется через аукцион, который проводит область. Поэтому мне приходится так отвечать тем, кто ко мне обращается: "Мы с тобой найдем землю, но она к тебе не попадет. Потому что только мы свою заявку разместим, тут же появится несколько заявок. Ты весь свой "материнский капитал" по-*

тратишь на то, чтобы выиграть участок. А строить на что будешь?». Мы сейчас об экономическом развитии говорим, а молодежь я у себя в селе не сохранию. Она будет уходить, а на ее место будет все чаще заселяться городской житель. Этот закон полностью подрубил местное население. Мне просто стыдно, что я не могу своим людям помочь».

* * *

В статье мы представили примеры более или менее удачного опыта управления сельскими поселениями в условиях сжимающихся ресурсных ограничений и центростремительных институциональных преобразований. Как показало наше исследование, в основе «благополучия» или «отсталости» тех или иных сельских территорий лежит множество разнородных факторов: финансовая состоятельность и экономический потенциал регионов, к которым они относятся; их месторасположение относительно больших городов и других «точек роста» (в том числе железнодорожных и автомагистралей); отраслевая структура и уровень развития местной экономики, определяющих специфику локального рынка труда; природные богатства; демографический и этнический состав населения и пр. Крайне важны в «истории успеха» личностные качества главы сельского поселения – его менеджерские навыки и знания, жизненный опыт, харизма, степень включенности в разнообразные экономические и властные отношения, позволяющие вести торг и договариваться «с верхами», а также преодолевать пассивность «низов» и реагировать на их запросы.

Политика, направленная на поддержание минимально допустимого уровня удовлетворения потребностей сельских жителей в общественных благах в сочетании с предоставлением возможности участия в конкурсах на распределение дополнительных (и крайне скудных) средств на проекты развития села, уже привела к видимым негативным последствиям. Продолжает нарастать территориальное неравенство, а сельские жители становятся заложниками нерасторопности, непрофессионализма, ведомственных интересов чиновников разных рангов, а также амбиций и расположенности бизнеса к проблемам села. Процессы укрупнения сельских поселений и тем более их механистичное объединение в формате городских или сельских округов не просто отдаляют сельских жителей от властных структур и ограничивают их права на пользование местными ресурсами. Они разрушают хоть и неустой-

чивый, но сложившийся баланс сил, разрывают ткань социальных связей, ломают механизмы локальной солидарности. Есть угроза, что село лишится не только местного лидера (главы администрации), но и в его лице – посредника в организации диалога власти, бизнеса и населения. Как наладить регулярное управление множеством разбросанных в пространстве сел и поселков без опоры на администрации низового уровня – пока не ясно. Первые результаты начавшейся в 2019 г. «мусорной централизации» в сельской местности – внедрения услуг «единого мусорного оператора» – весьма неоднозначны [26].

Дальнейшие перспективы института сельского самоуправления крайне туманны. Превратится ли оно под воздействием последующих законодательных новаций в рудимент эпохи начала XXI века или начнет постепенно возрождаться по инициативе «снизу», как естественное развитие наблюдаемых нами в сибирских селах отдельных ростков самоорганизации, – покажет время.

Литература

1. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/
2. *Маркварт Э.Э.* Российское местное самоуправление перед главными вызовами современности // Российский экономический журнал. – 2016. – № 6. – С. 3–17.
3. *Бялкина Т.М.* Новая муниципальная реформа: изменение подходов к правовому регулированию компетенции местного самоуправления // Актуальные проблемы российского права. – 2014. – № 8 (45). – С. 1609–1614.
4. Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"» от 03.04.2017 № 62-ФЗ (последняя ред.). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_214788/
5. Дума узаконила слияние города и деревни. URL: <http://www.kommersant.ru/doc/3253356>
6. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1244553308453
7. Сильные города – ключевое условие для успешного развития государства. URL: <http://2035.media/2018/03/16/markvart-interview/>
8. До Пермского края и Архангельской области дошло укрупнение. URL: https://www.kommersant.ru/doc/3385053?utm_source=kommersant&utm_medium=strana&utm_campaign=four
9. Местное самоукрупнение. Госдума поработает над законом о создании муниципальных округов. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3874050>
10. *Зорькин В.* Буква и дух Конституции // Российская газета. – 10.10.2018. URL: <https://cdning.rg.ru/pril/fascicle/3/70/98/37098-1539117916.pdf>

11. *Сумская Т.В.* Местное самоуправление: эволюция бюджетной политики / Ред. С.А. Суспицын. – Новосибирск: Изд-во ИЭОПП СО РАН, 2016. – 212 с.
12. *Фадеева О.П.* Оскудеет ли сибирская нива? // ЭКО. – 2018. – № 12. – С. 143–162.
13. *Фадеева О.П.* Реалии сельского самоуправления: реформы и их последствия // Регион: экономика и социология. – 2016. – № 4. – С. 267–289.
14. Небольшие поселения Новосибирской области могут объединить // Сибирское Агентство Новостей. – 14.05.2018. URL: nsk.sibnovosti.ru/business/365055-nebolshie-poseleniya-novosibirskoy-oblasti-mogut-ob-edinit
15. *Савченко Е.С., Никулин А.М.* Мы всю жизнь – первопроходцы // Крестьяноведение. – 2018. – Т. 3. – № 2.
16. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=174897&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.7597108683373424#043471692957190866>
17. *Лимонов А.М., Хазов Е.Н.* Вопросы перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации: проблемы теории и практики. // Вестник Московского университета МВД России. – 2016. – № 5. – С. 121–125.
18. *Дворядкина Е.Б.* Тенденции формирования местных бюджетов сельских территорий // Вестник Курганской ГСХА. – 2017. – № 2 (22). – С. 6–10.
19. *Дворядкина Е.Б., Беликова О.А., Араглиян И.В.* Бюджеты сельских территорий в структуре региональных финансово-бюджетных подсистем // Аграрный вестник Урала. – 2015. – № 3 (133). – С. 48–53.
20. *Моляренко О.А.* Теневое государственное и муниципальное управление // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. – 2016. – № 3. – С. 120–133.
21. *Копотева И.В.* Гражданское общество и гражданская активность сельской России // Крестьяноведение. – 2016. – Т. 1. – № 1. – С. 142–166.
22. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/263a2dcba9168872ffd5543c25fc7b08a28f130f/
23. *Фадеева О.П., Нефёдкин В.И.* Вертикали и горизонталы сельского Татарстана // ЭКО. – 2018. – № 1. – С. 101–118.
24. URL: <http://bujet.ru/article/348362.php>
25. *Панело В.Н., Подхватилина М.Д., Зубцова Н.К.* Инициативное бюджетирование: проблемы реализации на уровне сельских поселений (на примере Криводановского сельсовета Новосибирского района Новосибирской области) // Развитие территорий. – 2017. – № 3 (9). – С. 34–38.
26. URL: <https://newdaynews.ru/tumen/654527.html>