

ПОСЛЕДСТВИЯ УКРУПНЕНИЯ СЕЛЬСКИХ ПОСЕЛЕНИЙ: ВЗГЛЯД СНИЗУ

Позаненко А.А.*

Аннотация

Почти за десять лет существования современной территориальной организации местного самоуправления количество муниципальных образований, обладающих статусом сельского поселения, сократилось примерно на 10%. Основной причиной тому явились прошедшие в некоторых регионах масштабные кампании по объединению сельских поселений. Некоторые из упраздненных муниципальных образований лишились не только собственных самостоятельных органов местного самоуправления, но и каких бы то ни было представителей власти на своей территории. Статья посвящена последствиям подобных территориальных и административных преобразований, причем акцент делается на восприятии этих процессов самими селянами. Эмпирическим материалом послужили неформализованные полуструктурированные глубинные интервью с 55 сельскими жителями и представителями поселенческих органов местного самоуправления, проведенные автором в ходе исследовательских экспедиций по шести областям европейской части России (2009–2013). Описываются и анализируются причины, процедура и последствия укрупнения сельских поселений, а также основные претензии жителей, главная из которых – фокусировка внимания новой администрации исключительно на центральной усадьбе. Даются конкретные рекомендации, касающиеся как процедуры преобразований, так и самого подхода к ним. Статья адресована властям муниципальных районов и поселений, а также законодателям регионального и федерального уровней.

Ключевые слова: местное самоуправление; территориальная организация местного самоуправления; преобразование муниципальных образований; сельские поселения; укрупнение сельских поселений; объединение сельских поселений.

Введение

1 января 2006 года в России вступили в силу новые принципы территориальной организации местного самоуправления, закрепленные в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – 131-ФЗ). С тех пор количество муниципальных образований, обладающих статусом сельского поселения, неуклонно снижалось и к 1 января 2014 г. сократилось более чем на 1800, или почти на 10%¹. Пик преобразований²

* Позаненко Артемий Алексеевич – аналитик Проектно-учебной лаборатории муниципального управления НИУ ВШЭ. Адрес: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики». 101000 Москва, Мясницкая, д. 20. E-mail: apozenenko@hse.ru

пришелся на 2009–2010 гг., однако и после этого общее число сельских поселений продолжило сокращаться со скоростью 100–200 поселений в год. Наиболее массово укрупнение прошло в Костромской области, где количество сельских муниципальных образований снизилось почти в два раза³. Например, в Буйском районе 18 сельских поселений из 19 были объединены в одно, Центральное, площадь которого – около 3 тыс. квадратных километров – сопоставима с площадью всего района. Случаи, когда в целом районе остается 2–3 сельских поселения, каждое из которых состоит из нескольких десятков или даже сотен населенных пунктов, отнюдь не единичны (Позаненко, 2012, с. 323). Разумеется, таким образом нарушается – пусть и лишь рекомендательный – принцип пешеходной доступности административного центра за один день (п. 11 ч. 1 ст. 11 131-ФЗ).

Статья посвящена последствиям объединения сельских поселений, причем акцент делается не на правовых, управленческих, экономических или финансовых аспектах (об этом подробнее см.: Вертакова, Федорова, 2010; Гутникова, 2010; Позаненко, 2011; Позаненко, 2012; Баженова, 2013; Меркурьев, 2014), а на восприятии этих процессов местными жителями. Хорошо известно, что россияне в любых преобразованиях видят больше негативного, чем позитивного, однако это вовсе не значит, что их претензии можно оставлять без внимания.

Эмпирический материал для исследования был получен в ходе работы в 2012–2013 гг. над индивидуальным исследовательским проектом «Социальная структура сообществ, пространственно изолированных от институтов публичной власти», осуществлявшимся при финансировании Фонда поддержки социальных исследований «Хамовники» (договор № 2012 004). Тематика укрупнения сельских поселений непосредственно затрагивалась в трех экспедициях, охвативших четыре субъекта Федерации (Костромская, Курская, Кировская и Архангельская области). Помимо этого, объединению сельских поселений были частично посвящены самостоятельные внепроектные исследовательские поездки в Псковскую (2009 г.⁴), Ивановскую (2011 г.) и Костромскую (2012 г.) области. Всего было проведено 44 интервью с 55 респондентами (табл. 1). Также было взято три интервью в социальной сети «ВКонтакте» (Кировская и Ивановская области, Республика Коми).

Таблица 1

**Число обследованных населенных пунктов и взятых интервью
(без интервью в сети «ВКонтакте»)**

| Федеральные округа | Субъекты Федерации | Муниципальные районы | Поселения* | Населенные пункты | Интервью / респонденты |
|--------------------|-----------------------|-----------------------------|------------|-------------------|------------------------|
| Приволжский | Кировская область | Лузский, Сунский, Уржумский | 4 | 5 | 8/13 |
| Северо-Западный | Архангельская область | Котласский | 2 | 3 | 4/7 |
| | Псковская область | Себежский | 4 | 4 | 6/6 |

| | | | | | |
|--------------|---------------------|------------------------|-----------|-----------|--------------|
| Центральный | Ивановская область | Вичугский | 1 | 1 | 1/1 |
| | Костромская область | Буйский, Кологривский | 2 | 2 | 8/8 |
| | Курская область | Гдовский, Дмитриевский | 2 | 3 | 17/20 |
| Итого | | | | | |
| 3 | 6 | 10 | 15 | 18 | 44/55 |

* Не уточняется, что это сельские поселения, поскольку в некоторых случаях при укрупнении сельские поселения присоединялись к городским. В результате часть посещенных сельских населенных пунктов сейчас находятся в составе городских поселений.

Источник: составлена автором.

Респондентами были жители тех населенных пунктов, в которых после 2006 г. была упразднена местная администрация, главы сельских поселений, а также представители новых (укрупненных) администраций на местах. Порядка 75% интервью представляли собой глубинные неструктурированные интервью, средняя продолжительность которых составила от 40 мин. до одного часа (максимальная продолжительность – около 5 час.), остальные 25% – менее подробные беседы.

Последствия укрупнения сельских поселений глазами местных жителей, глав поселений и муниципальных служащих

Как правило, объединение нескольких поселений в одно формально иницируется одним из затронутых муниципальных образований, но почти всегда это делается по настоятельной рекомендации региональных властей. Причем если раньше окончательное решение принималось голосованием, в котором участвовали непосредственно жители всех поселений–кандидатов на слияние, то с 1 января 2010 г., согласно поправкам, внесенным в 131-ФЗ, подобные вопросы стали решаться на уровне депутатов всех затронутых поселений, т.е. население из данного процесса исключено (Позаненко, 2012, с. 322). Впрочем, и до этого приезжающие с разъяснительной работой представители районной власти, используя метод кнута и пряника, заставляли селян голосовать как надо.

«В магазине я пообщался с продавщицей и с покупательницей. Они сказали, что будут голосовать “за” объединение. Но не потому, что они его поддерживают, а, как они выразились, “кто нас спрашивает”. Сказали, что если они проголосуют “против”, то район постарается снять главу. Потом назначат новый референдум. А так, если население ответит на поставленный вопрос утвердительно, то нынешнего главу оставят как социального работника» (*Выдержка из полевого дневника автора, Псковская область, сентябрь 2009 г.*)

«... мы не понимали, как лучше. Но колхоза тогда своего уже не было. Соответственно, доходов в бюджет нашего поселения не было, а поселению как прожить без налогов? Мы проголосовали, конечно, большинство» (*Из интервью с заведующей Домом культуры, Кировская область, декабрь 2013 г.*)

Наиболее распространенные декларируемые причины объединения – неэффективность и дороговизна содержания собственных органов местно-

го самоуправления (ОМСУ) в небольших муниципальных образованиях⁵, а также нехватка квалифицированных кадров. В ходе предшествующих укрупнению агитационных кампаний региональные и районные власти обещают населению и сельским главам, что бюджет нового мегапоселения будет не меньше консолидированного бюджета объединяемых поселений, а все освободившиеся средства, сэкономленные на содержании управленческого аппарата, пойдут на развитие муниципального образования. Однако мне неизвестны случаи исполнения этого обещания.

«– Хотя нам и обещали при объединении сельских поселений... что деньги останутся в поселении. Поверил... Прежде чем идти на выборы, все же посмотрел, какие долги в П-м поселении, в Ч-м и сколько у нас. Было у нас почти полмиллиона долга кредиторской задолженности. Я думал, если освободившиеся деньги останутся, можно будет с кредиторами рассчитаться. А на деле – после объединения высвободилось у нас порядка 600 тыс., а снимают миллион.

– То есть объединенный бюджет меньше?

– Конечно. Был около 3,3 млн, а стал 2,2. Когда я в декабре приехал отстаивать бюджет, мне дали понять вышестоящие специалисты администрации района: “Александр Михайлович, ты как будто первый день работаешь. Любая реорганизация подразумевает сокращение”. Главный финансист говорит: “А что мы губернатору покажем? Зачем объединение?” Я считаю, что, во-первых, не меня одного обманули. Обманули народ. Что я людям скажу? Что сегодня бюджет на миллион меньше стал? И на что мы будем проводить все эти ремонтные работы? Я имею в виду те же колодцы. Дороги на что чистить будем?» (Из интервью с главой сельского поселения, Костромская область, ноябрь 2012 г.).

Экономия на сельских бюджетах налицо. Однако в масштабах всей страны она крайне невелика. Бюджеты объединяемых поселений обычно составляли 1–2 млн руб. Предположим, что бюджет нового поселения в среднем, как и в приведенном примере, оказывается в полтора раза меньше суммы бюджетов поселений прежних. Получается, что в результате каждого укрупнения экономится порядка 0,5 млн. руб. ежегодно. Следовательно, вся кампания по объединению сельских поселений экономит стране менее миллиарда рублей в год.

Существует четыре варианта представительства новой администрации в центрах упраздненных сельских поселений:

- 1) вообще не остается представителей власти;
- 2) специалист регулярно приезжает (обычно раз в неделю);
- 3) специалист постоянно работает на месте;
- 4) остается территориальный отдел новой администрации, в котором работают 2–3 человека.

Перед объединением районные власти практически всегда обещают, что кто-то на местах останется, но и это обещание часто не выполняется – либо нет денег на содержание специалиста, либо не могут найти подходящего человека (в таком случае специалист раз в неделю приезжает из центра).

«– А в Ч. и Д. кто-то остался?

– Никого. Обещали оставить по специалисту, но не оставили. Мне говорят, нужно и их сокращать. Хотя обещали, что останутся главы. Ну, не гла-

вы, а кто-то из старших. Главы, кто там работали, нам говорили, чтобы мы только дали согласие на объединение: «Вы не останетесь без работы. Если вас не выберут, все равно ставка коменданта или заведующего останется»» (Из интервью с главой сельского поселения, Костромская область, ноябрь 2012 г.).

Рабочих мест в этих населенных пунктах становится на 3–8 (в среднем – на 5) меньше. В центральной же администрации штат увеличивается на 1–2 единицы, помимо того что все специалисты, остающиеся на местах, также становятся ее сотрудниками и, соответственно, назначенцами, подчиненными главе администрации. Впрочем, на эти 1–2 места часто устраиваются бывшие сотрудники упраздненных администраций, которые теперь вынуждены ежедневно ездить на работу в другое село.

Бывшие главы, достигшие пенсионного возраста, выходят на пенсию. Остальные, если не создан территориальный отдел, редко остаются специалистами на местах, а активные – и вовсе никогда. Они либо возглавляют укрупненное поселение, либо уходят или возвращаются в бизнес (обычно просто магазин, который в период нахождения у власти мог быть оформлен на родственника), либо переезжают. Исключение составляют только женщины, которым осталось не более пяти лет доработать до пенсии. Но, как правило, на этом месте оказываются замы, специалисты или бухгалтеры прежней администрации. В большинстве случаев работают они лишь на долю ставки, причем регулярные (1–2 раза в неделю) поездки в центральную усадьбу совершаются за свой счет. Например, в одном из посещенных сельских поселений Курской области на трех специалистов в трех деревнях выделена одна ставка. Очевидно, что человек, работающий специалистом сельской администрации на 0,33 ставки, получает зарплату чисто символическую (2–3 тыс. руб.). Неудивительно, что даже при дефиците рабочих мест на селе желающие занять эту должность находят не всегда.

В одном из труднодоступных поселков Костромской области (в прошлом это был лесопункт, но леспромхоза давно нет) бывший глава остался водителем вахтовки. И это единственная связь (включая все виды снабжения) с «большой землей». Большую часть года ни один другой вид транспорта не может проехать к поселку. Раз в неделю вахтовка выезжает в районный центр и еще раз – в соседний поселок (порядка 20 км) за хлебом. Еще будучи главой, он, в том числе, выполнял обязанности водителя. Теперь же он стал им официально, при этом на общественных началах продолжает выполнять функции специалиста, старосты, участкового, снабженца, культурного организатора (хотя ДК давно уже нет), кроме того, он расчищает дороги внутри поселка и к двум другим населенным пунктам упраздненного поселения.

«– А здесь ни одного специалиста не оставили? Администратора какого-нибудь?»

– Вроде я как исполняющий обязанности. Зарплату привожу, смотрю за всем. Котельная на мне, собираю земельный налог, квартплату... А числюсь водителем.

- Но бензин и все остальное оплачивает район?
- Деньги на бензин дает сельское поселение. Так-то машина оформлена на район. А в безвозмездное пользование передали в поселение. Но деньги такие, что... Вот 3 тыс. руб. глава поселения мне вчера дал. На 2 тыс. я сразу заправился, чтобы рейс съездить... Вот хорошо, я на пенсии.
- За свой счет приходится ездить?
- Да.
- Но они же знают, сколько это стоит?
- Ну а как же. Там по бумагам есть задолженность. А вот выбить не могу... Задолженность была от поселения мне 73 тыс. Выплатили 60 тыс. И сейчас с апреля месяца накопилась задолженность, наверное, 40 тыс. ... У нас "Кировец" за всю зиму прошлую всего один раз был! Много обязанностей эта машина выполняет, в том числе и по расчистке. Туда, на Б., я обязательно проеду, чтобы старики тоже могли ходить в магазин» *(Из интервью с водителем вахтовки, бывшим главой упраздненного сельского поселения, Костромская область, ноябрь 2012 г.)*.

Что же касается реакции жителей бывших центров упраздненных поселений, то к укрупнению они относятся либо безразлично, либо отрицательно (значительно чаще), но положительно – никогда. За все время я встретил лишь одного довольного человека, и это был глава нового мегапоселения. Особенно остро крестьяне переживают не сокращение средств, отпускаемых на развитие (вернее, поддержание) их населенных пунктов, а практически полное отсутствие внимания со стороны новой администрации, которая занимается почти одной лишь центральной усадьбой.

«Ну, глава вот за все время (2 года. – Автор) один раз был. Так что посещение-то не очень частое. Надо бы ему с народом приехать поговорить, собрать» *(Из интервью с водителем вахтовки, бывшим главой упраздненного сельского поселения, Костромская область, ноябрь 2012 г.)*.

«Конечно, [прежде] лучше было. Была администрация, людям внимание уделяли. Сейчас никого ничто совершенно не беспокоит. Центр сельского совета еще как-то функционирует, а вот такие отдаленные деревни, как наша, – очень плохо. Мы никому не нужны, как я поняла» *(Из интервью с почтальоном 1, Курская область, апрель 2013 г.)*.

«Конечно, изменилось! Раньше было здесь все на месте, было к кому обратиться. Что-то случилось – все на месте» *(Из интервью с сотрудницей почты 2, Курская область, апрель 2013 г.)*.

«На месте был глава – все равно какие-то вопросы сразу решались, а теперь попробуй достучись и дозовись. Конечно, очень неудобно для населения» *(Из интервью с заведующей Домом культуры, Курская область, апрель 2013 г.)*.

«– [Положение] изменилось, да. То у нас было свое начальство, а сейчас [председателя сельского совета] видел, когда выборы были. Приезжает он, когда надо отчет делать, перед выборами.

– А Вам часто нужно в сельсовет ездить?

– Оно нужно – кинешься к начальнику, а где он? А то пошел – вот он... С ним поговорить можно, покричать можно» (Из интервью с пенсионером, Курская область, апрель 2013 г.).

«– Для вас что-то изменилось после второго укрупнения? Или только после первого?

– Для нас? На нас вообще никто внимания не обращает. Раньше никому нужны не были, а сейчас тем более никому не нужны» (Из интервью со специалистом, Кировская область, декабрь 2013 г.).

«Мы теперь для них никто. Я теперь не знаю, куда обратиться. Раньше хоть что-то можно было узнать, а теперь где? Здесь специалист что может сделать? Ну, копии снять. А основного не может. Приходится ездить туда. А там – то не пора, то не время» (Из интервью с продавщицей в магазине, Архангельская область, декабрь 2013 г.).

Специфика российской сельской местности такова, что для эффективно-го управления весьма желательно, чтобы глава лично знал всех на своей территории и, соответственно, все знали главу. Однако при численности населения в несколько тысяч человек это еще возможно, если все собраны в малом городе, но практически нереально, когда жители десятков или сотен населенных пунктов расселены по сотням или тысячам квадратных километров.

Раньше близость главы и личное знакомство с ним были выгодны и местным государственным и муниципальным учреждениям, и организациям или их подразделениям (школа, фельдшерско-акушерский пункт (ФАП), почта, ДК). В одной из посещенных деревень Курской области, например, в прежние времена администрация предоставляла фельдшеру машину, когда ей нужно было ехать в удаленные деревни, а также помогала дровами, хотя ФАП входит в структуру центральной районной больницы и никакого отношения к администрации не имеет. Таким образом, население выигрывало не только непосредственно, но и как получатель государственных и муниципальных услуг, которые при наличии главы на месте оказывались оперативнее и полнее.

Главе и по объективным причинам трудно уделять внимание каждой из нескольких десятков деревень, расположенных на территории поселения. Но, надо сказать, что многие и не пытаются этого делать, курсируя между центральной усадьбой, районным и областным центрами, где проходят бесконечные совещания, встречи, планерки. Например, в одном из поселков городского типа Архангельской области я посетил публичные слушания, посвященные проекту бюджета городского поселения на 2014 г. В состав поселения входит около 60 населенных пунктов, включая достаточно крупные деревни (в крупнейшей из них проживает более 800 жителей), имевшие в прошлом свои органы местного самоуправления. Однако в ходе мероприятия ни разу не прозвучало название ни одной деревни, а вся дискуссия разворачивалась исключительно вокруг расходов, которые будут направлены на развитие самого поселка.

Мой вопрос об изменениях после укрупнения почти все понимали как вопрос о том, стало ли лучше. Ответ обычно был отрицательным.

От специалиста, как правило, вообще ничего не зависит. Его функции обычно ограничиваются выдачей справок или даже только помощью в выдаче справок.

«– Чем может помочь специалист – только проконсультировать?»

– Да, только проконсультировать, или же глава привезет туда справку, оставит у специалиста, ее потом заберут.

– Часто людям нужно посещать администрацию?

– Часто. Справки же разные нужны: и на теленка, и к нотариусу, и в земельный нужна, и вообще если какой-то вопрос возникает» (Из интервью с заместителем главы сельского поселения, Курская область, март 2013 г.).

«– Для самих жителей что-то изменилось после укрупнения?»

– ... изменилось в худшую сторону. Люди отрезаны от мира, и от общения, и от руководства, от всего. Например, льготники. Нужна какая-то справка человеку, получателю. Справку надо ехать брать в В.Д., потому что здесь ничего нет. Я могу только справку напечатать. Все печати в центре.

– Часто люди обращаются в администрацию?

– Часто. Ежедневно по несколько человек приходят» (Из интервью со специалистом, Курская область, март 2013 г.).

Некоторые специалисты активнее. Развитию своих населенных пунктов они не способствуют, но, по крайней мере, стараются минимизировать для односельчан поездки в центральную усадьбу или районный центр.

«– На месте можно справку какую-то оформить. О составе семьи, например...

– И подпись главы не нужна?

– Нет, потому что все есть у меня, сразу отпечатанное и подписанное. Потом тут плату за обеспечение газом и за воду берем. Решаем и другие вопросы. Кто-то нуждается в зерне... свет у кого-то нужно подладить. Отсюда звоним на станции, приезжают и ремонтируют» (Интервью со специалистом, Курская область, апрель 2013 г.).

За всю мою практику проведения полевых исследований (56 экспедиций от Мурманской области до Краснодарского края и от Псковской области до Бурятии) я побывал лишь в двух населенных пунктах, где работали действительно активные и эффективные специалисты (обе – женщины среднего возраста). При этом оба места находятся в глухой изоляции (до одного можно добраться только вертолетом, а другое отдалено от асфальтированной дороги сотней километров грунтовой). В обоих своего полноценного сельсовета либо вообще никогда не было, либо его ликвидировали еще задолго до принятия 131-ФЗ. Сам специалист не может принимать решения, он может только поспособствовать этому (обратить внимание руководства на проблему, «выбить» какие-то ресурсы и т.п.). Также в его силах стимулировать развитие самоорганизации

сельского сообщества. Вероятно, именно поэтому редкие деятельные специалисты были обнаружены мной в пространственно изолированных населенных пунктах, где люди вследствие нахождения в экстремальных условиях активнее, уровень самоорганизации выше, а сельские сообщества сплоченнее.

Но обычно специалисты – это просто производители справок. Активных специалистов, которые бы действительно могли на что-то повлиять, я в ходе экспедиций, посвященных укрупнению сельских поселений, не встречал. Кажется, им это просто не приходит в голову. Впрочем, если со временем сокращают и специалиста, то местные жители об этом тоже жалеют.

В несколько более выигрышном положении оказываются те населенные пункты, в которых еще остались сельскохозяйственные предприятия. Они могут взять на себя некоторые функции администрации. Например, колхоз (для удобства буду называть его так, хотя понятно, что многие предприятия колхозами, т.е. сельскохозяйственными производственными кооперативами (СПК), сегодня уже не являются), имея собственную технику, может по договору с администрацией или даже за свой счет чистить дороги внутри деревни. Это дешевле – не надо гнать трактор из города. Да и происходит все оперативнее. До дальних деревень трактор из ДРСУ может просто не доехать.

В одном из посещенных населенных пунктов Кировской области и жилье, и водопровод по-прежнему находятся на балансе у колхоза. То есть там, особенно после ухода администрации, все зависит по большей части от колхоза. В каком-то смысле это даже демократично, поскольку в этом селе по-прежнему на самом деле СПК и председатель избирается колхозниками, которые, в свою очередь, составляют большинство населения.

Укрупнение поселений привело к необходимости ездить в центральную усадьбу, до которой часто неудобно или нельзя добраться общественным транспортом. Из-за этого приходится просить односельчан довезти. Бесплатно этого не делает никто, даже если едет попутно⁶. Таким образом, автовладельцы получили дополнительный источник приработка.

«Прежде чем туда съездить, надо найти на чем. Это хорошо, если у человека есть свой транспорт, своя машина. А если своего транспорта нет, то нужно кого-то просить, а если кого-то просить – надо кому-то платить. А автобусы у нас туда не ходят, так вот и добираемся...» (Из интервью с сотрудницей почты, Курская область, март 2013 г.).

«– Довозят бесплатно, или надо нанимать кого-то?»

– Нет, бесплатно никто не берет! Даже соседи. Конечно, нанимать нужно.

– Это как попутка или специально?»

– Ну есть такие, например, кто-то выходной, можно попросить его. За деньги довезет. Но это дороже. Если попутно едет, то меньше можно заплатить. А если специально, то это уже тариф» (Интервью с сотрудницей почты 2, Курская область, апрель 2013 г.).

«Зарплату раньше получали в Б., теперь в У. Два раза в месяц... один раз нельзя, мы к бюджету относимся. Аванс и расчет. Неважно, тысяча или полторы, но мы едем за ними в У. Если своим транспортом, то 150–200 руб. с прогревом машины. Если такси – 400 руб. в одну сторону» (Интервью с заведующей Домом культуры, Кировская область, декабрь 2013 г.).

Некоторые потенциальные льготники даже стали отказываться от ряда льгот, поскольку стоимость поездок, которые необходимо предпринять, чтобы их оформить, перекрывают выгоду от самих льгот.

Отсутствие или бездействие власти местами приводят к некоторой самоорганизации, необходимой для решения вопросов, которыми перестала заниматься администрация (например, чистка колодцев или ремонт мостков). Но в целом проявления самоорганизации в неизолированных сельских сообществах, как правило, весьма скромны. Некоторую ее видимость пытаются создать в Кировской области, где действуют институты самообложения и местных инициатив. Чтобы запустить местную инициативу, необходимо собрать сход и на нем определить, на какие нужды жители готовы скинуться. Это делается по совету администрации, которая иногда сама и предлагает, какой проект можно вынести на обсуждение. Чаще всего это ремонт дороги, моста, водопровода. Если жители готовы заплатить определенную сумму (каждый взрослый житель – одинаковую), тогда бюджеты разных уровней (поселение, район, область) также выделяют средства. В итоге пожертвования жителей составляют всего около 10% от общей сметы. Это действительно полезный и действенный механизм. Однако отсутствие администрации в населенном пункте может отрицательно сказаться на его функционировании. Если нет грамотного человека, способного координировать и контролировать весь процесс, включая ход работ, то деньги могут быть потрачены впустую. Некоторые мои респонденты говорили, что их даже никто не проинформировал о возможности подачи заявки, другие жаловались на подрядчиков, которые, пользуясь неосведомленностью селян и отсутствием надзора, выполняли работы недобросовестно.

Исчезновение институтов публичной власти хотя и создает определенные неудобства для местных жителей, но коренным образом жизнь села и социальную структуру сельского сообщества, как правило, не преобразует⁷. Лишь в тех деревнях, где численность населения очень мала (осталось менее 100 жителей), сокращение администрации может привести к действительно серьезным последствиям. Пятеро из 20–30 трудоспособных жителей, потерявших работу, – это очень много. Если они не пенсионного возраста, то, не имея возможности устроиться на другую работу на месте, они и их семьи вынуждены радикально менять образ жизни. Возможны отъезд на заработки (об отходничестве подробнее см.: Плюснин, Заусаева, Жидкевич, Позаненко, 2013), открытие собственного дела, люмпенизация. Но чаще всего люди просто переезжают. Численность населения, соответственно, сокращается ускорен-

ными темпами. Вместе с потерей статуса административного центра муниципального образования и отсутствием лоббиста интересов местного сообщества при взаимодействии с районной властью (нет прямой связи через главу) создается эффект снежного кома, закрываются почта и учреждения социальной сферы или их филиалы и деревня окончательно разваливается.

«– А сколько человек работу потеряли здесь из-за укрупнения?»

– Сельский совет не работает, библиотека не работает, клуб не работает, почту закрыли – в администрации шесть человек работали.

– А библиотеку и ДК тогда же закрыли, когда укрупняли?»

– Да.

– То есть это было связано?»

– Конечно. Потому что все закрыли.

– А из-за этого уехал кто-то отсюда?»

– Уезжают.

– Кто уезжает? Потерявшие работу?»

– Люди, потерявшие работу, старики – все уезжают. То они хотя бы надеялись на что-то, а теперь и не на что. Делать здесь нечего. Медпункт работает один раз в месяц, сегодня вот первый день [врач] приехала. Хорошо для стариков. Вон там живет старик парализованный, один остался. И на другом краю деревни старик остался один. Как и во всех деревнях – все вымирают...» (Интервью с почтальоном 1, Курская область, апрель 2013 г.).

Обсуждение и рекомендации

В результате укрупнения сельских поселений формально норма, согласно которой местное самоуправление должно осуществляться на всей территории страны (ч. 1 ст. 131-ФЗ), не нарушается. Но фактически оно стягивается в отдельные точки. Территории упраздняемых сельских поселений остаются практически без внимания со стороны новой центральной администрации. Более того, если у людей нет возможности добраться до администрации, они оказываются отрезанными от получения многих государственных и муниципальных услуг. Также становится невозможным или, ввиду дороговизны пути, бессмысленным оформление некоторых льгот и пособий. Исчезает прямая связь с районной властью, что может оставить населенный пункт за бортом ряда распределяемых сверху благ. Исчезает грамотный местный контроль над таким распределением (см. пример с местными инициативами).

Следствием подобных преобразований является укрепление вертикали власти. Подконтрольность поселенческой власти со стороны власти районной растет, а со стороны населения – падает. Чем меньше поселений, тем легче району контролировать поселенческие ОМСУ. Во-первых, их мало. Во-вторых, чем больше населенных пунктов в поселении и чем дальше они друг от друга расположены, тем хуже жители знают друг друга и тем легче власти продвинуть на местных выборах своих кандида-

тов и удерживать их на этих местах. Напротив, если все население муниципального образования представляет собой единое сообщество и деятельность главы у всех на виду, организованное противодействие со стороны жителей вероятнее. Снижение узнаваемости и подконтрольности власти, накладываясь на ее удаленность и «невидимость», приводит к потере интереса к деятельности поселенческих ОМСУ со стороны населения.

Итак, укрупнение сельских поселений порождает целый ряд проблем, и подходить к нему нужно с большой осторожностью, анализируя возможные последствия в каждом конкретном случае.

Следует избегать ликвидации крупных сельских поселений. Уверенно определить верхнюю границу численности населения, при которой поселение можно объединять с соседними, не представляется возможным. Однако я полагаю, что сельские поселения с 300 и более жителями не должны лишаться собственных ОМСУ. Больнее всего укрупнение бьет по мельчайшим – несколько десятков жителей – поселениям (как уже говорилось, оно и вовсе может их «добить»), но исчезновение полноценных администраций в оных видится шагом неизбежным. Однако для труднодоступных сельских поселений верхняя граница, при которой поселение можно объединять с соседними, должна быть установлена на уровне 100 или даже 50 жителей.

Накладывать указанные ограничения на укрупнение сельских поселений имеет смысл не только исходя из удобства жителей и доступности государственных и муниципальных услуг. Необходимо понимать разницу между селом и городом. Пять рабочих мест в масштабах города – пусть даже малого – практически ничего не значат, и их обоснованность можно оценивать с позиций экономики и эффективности. Совсем не то на селе, где, особенно в условиях современной России, наблюдается жесточайший дефицит рабочих мест. Эти рабочие места самоценны, они важны сами по себе, как рабочие места на селе. Если сельские жители в состоянии самостоятельно решать вопросы местного значения (пусть и в условиях финансовой зависимости, мизерной доли собственных доходов и живя преимущественно на межбюджетные трансферты), то зачем же перекладывать это на чужие плечи? К селу нельзя подходить с точки зрения краткосрочной экономической целесообразности. Вымирание деревень ведет к сокращению доли заселенной территории, а стягивание всего населения в точки (крупные города) и следующая из этого утрата контроля над большей частью территории России в долгосрочной перспективе крайне невыгодны. Если уж экономить, то лучше сократить штат администрации районной, чем ликвидировать администрации сельские.

Создавать вместо упраздненных ОМСУ территориальный отдел новой центральной администрации большого смысла не имеет, поскольку это ведет лишь к незначительной экономии бюджетных средств на содержании управленческого аппарата в сочетании с потерей самостоятельности на местах. Там, где есть готовность держать целый территориальный отдел, лучше вообще не проводить укрупнения.

Если объединение случилось, то оптимальным представительством центральной администрации на местах видится постоянно работающий специалист, устроенный на полную ставку. При этом содержать для одного человека отдельное здание нецелесообразно. Специалисту можно выделить кабинет или просто стол в другом общественном здании (вероятнее всего, в школе или ДК) либо отправить его работать на дому. Для жителей следует минимизировать необходимость поездок в администрацию. Специалист должен взять на себя посредничество в оформлении тех документов, которые он не имеет права оформить самостоятельно. При этом затраты на дорогу до центральной усадьбы должны возмещаться специалисту из бюджета. Главе следует регулярно (желательно ежемесячно) приезжать в центры бывших поселений и вести прием жителей. Специалисту, если такового нет на месте, необходимо приезжать хотя бы еженедельно.

Бюджет нового мегапоселения, с поправкой на изменение суммарной численности населения за переходный год⁸, не должен быть меньше консолидированного бюджета объединяемых поселений. Деньги, высвобождаемые благодаря экономии на содержании управленческого аппарата, должны идти на развитие сельских поселений, а не оседать в бюджетах других уровней. Бюджетные расходы, при прочих равных, должны распределяться по населенным пунктам пропорционально численности населения. Направленность внимания и финансовых средств исключительно на центральную усадьбу недопустима.

ЛИТЕРАТУРА

1. Баженова О.И. Преобразование муниципальных образований – условие выхода из экономического кризиса сельских территорий: заблуждение или реальность? // *Муниципальная экономика*. 2013. № 2. С. 2–10.
2. Бюллетени «Формирование местного самоуправления в Российской Федерации» за 2007–2014 гг. [Электронный ресурс]. Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1244553308453 (дата обращения: 02.01.2015).
3. Вертакова Ю.В., Федорова С.Н. Оптимизация территориальной структуры на основе реорганизации муниципальных образований // *Экономический анализ: теория и практика*. 2010. № 17. С. 11–16.
4. Гутникова Е.А. К вопросу об укрупнении муниципальных образований // *Проблемы развития территории*. 2010. № 6. С. 67–74.
5. Меркурьев В.В. Укрупнение муниципальных образований как способ выравнивания бюджетной обеспеченности // *Вестник Кемеровского государственного университета*. 2014. № 1. С. 245–251.
6. Плюснин Ю.М., Заусаева Я.Д., Жидкевич Н.Н., Позаненко А.А. *Отходники*. – М.: Новый Хронограф, 2013. – 376 с.
7. Позаненко А.А. Взаимодействие между властями муниципальных районов и городских и сельских поселений // *Вопросы государственного и муниципального управления*. 2011. № 2. С. 64–73.
8. Позаненко А.А. Механизмы отчуждения власти от граждан в муниципальных районах // *Отечественные записки*. 2012. № 2. С. 321–328.

ПРИМЕЧАНИЯ

- ¹ Данные приводятся без учета Республики Ингушетия и Чеченской республики, где муниципальные образования были созданы лишь в 2009 г.
- ² Объединение, присоединение к городскому поселению или городскому округу, наделение муниципального района статусом городского округа.
- ³ Расчеты произведены на основании данных Росстата (Бюллетени..., 2007–2014 гг.).
- ⁴ Единственная экспедиция, состоявшаяся не после объединения, а незадолго до проведения народного голосования по этому вопросу.
- ⁵ В малонаселенных и, соответственно, малобюджетных сельских поселениях расходы на содержание управленческого аппарата часто составляют более половины бюджетных расходов.
- ⁶ Для «спецрейсов» (специально туда и обратно) вообще уже сложился свой рынок с фиксированными тарифами.
- ⁷ Если это только не изолированное сообщество, уход власти из которого может привести либо к массовой самоорганизации, либо к появлению субститута официальной власти. Однако это предмет отдельного исследования.
- ⁸ Местные бюджеты частично формируются по подушевому принципу.

IMPLICATIONS RESULTING FROM THE ENLARGEMENT OF RURAL SETTLEMENTS: VIEW FROM BELOW

Pozanenko Artemy A.

Analyst of the Project and Educational Laboratory for Municipal Administration, HSE.

Address: National Research University Higher School of Economics,

20 Myasnitskaya St., 101000 Moscow, Russian Federation.

E-mail: apozenenko@hse.ru

Abstract

The new principles of the territorial structure of local self-government became effective in Russia on 1 January 2006. Since then, the number of municipalities with the status of a rural settlement has steadily declined, and by January 1, 2014 had dropped by more than 1,800,

or almost 10%. This was primarily the result of large-scale campaigns on consolidating rural municipalities which took place in some regions. Currently, there are quite a few cases when only two or three rural settlements remain in a whole district (a constituent entity of the Russian Federation generally consists of 20 to 30 districts). Each rural settlement may include several dozens or even hundreds of villages and cover an area exceeding a thousand square kilometers. Not only did some of the abolished municipalities lose their own independent local self-government bodies, they no longer have any authorities on their territory. The article addresses the implications of such territorial and administrative changes with emphasis on the perception of such processes by the rural inhabitants. Forty-four non-formalized, semi-structured, in-depth interviews with 55 villagers and representatives of the local self-government bodies of the rural settlements served as empirical evidence. The author took the interviews during research expeditions across six regions of European Russia in 2009–2013. The article depicts and analyzes the reasons, procedure, and implications of the enlargement of rural settlements, as well as the principal complaints of the residents of the affected villages. According to them, the main problem is the focus of the new authorities exclusively on the administrative center. The author provides specific recommendations as to the transformation approach and procedure. The article is intended for the authorities of municipal districts and settlements, as well as regional and federal legislators.

Keywords: local self-government; territorial structure of local self-government; transformation of municipalities; rural settlements; enlargement of rural settlements; consolidation of rural settlements.

Citation: Pozanenko, A.A. (2015). Posledstviya ukрупneniya selskikh poseleniy: vzglyad snizu [Implications resulting from the enlargement of rural settlements: view from below] *Public Administration Issues*, n. 1, pp. 168–184 (in Russian).

REFERENCES

1. Bazhenova, O.I. (2013). Preobrazovanie munitsipalnykh obrazovaniy – uslovie vykhoda iz ekonomicheskogo krizisa selskikh territoriy: zabluzhdenie ili realnost? [Conversion of municipalities – a condition for overcoming the economic crisis in rural areas: delusion or reality?] *Munitsipal'naya ekonomika*, n. 2, pp. 2–10.
2. *Formirovanie mestnogo samoupravleniya v Rossiyskoy Federatsii* [Development of local self-government in the Russian Federation], Bulletins for 2007–2014 [electronic resource]. Official website of the Federal State Statistics Service. Available: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1244553308453 (accessed: February 10, 2015).
3. Gutnikova, E.A. (2010). K voprosu ob ukрупnenii munitsipalnykh obrazovaniy [Concerning the consolidation of municipalities]. *Problemy razvitiya territorii*, n. 6, pp. 67–74.
4. Merkur'ev, V.V. (2014). Ukрупnenie munitsipalnykh obrazovaniy kak sposob vyravnivaniya byudzhetnoy obespechennosti [Consolidation of municipalities

- as a way of levelling]. *Vestnik Kemerovskogo gosudarstvennogo universiteta*, n. 1, pp. 245–251.
5. Plusnin, J.M., Zausaeva, Ya.D., Zhidkevich, N.N., Pozanenko, A.A. (2013). *Otkhodniki* [Otkhodniks]. Moscow: Novy Khronograf.
 6. Pozanenko, A.A. (2011). Vzaimodeystvie mezhdu vlastyami munitsipalnykh rayonov i gorodskikh i selskikh poseleniy [The interaction between municipal district and settlement authorities]. *Public Administration Issues*, n. 2, pp. 64–73.
 7. Pozanenko, A.A. (2012). Mekhanizmy otchuzhdeniya vlasti ot grazhdan v munitsipalnykh rayonakh [Mechanisms of alienation of the authorities from the people in municipal districts]. *Otechestvennyye zapiski*, n. 2, pp. 321–328.
 8. Vertakova, Yu.V., Fyodorova, S.N. (2010). Optimizatsiya territorialnoy struktury na osnove reorganizatsii munitsipalnykh obrazovaniy [Optimizing the territorial structure through reorganization of municipalities]. *Ekonomicheskiy analiz: teoriya i praktika*, n. 17, pp. 11–16.