

К.С. Доткина

Пермский государственный технический университет

СПЕЦИФИКА УПРАВЛЕНИЯ В СЕЛЬСКИХ СООБЩЕСТВАХ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Рассмотрена специфика управления сельскими поселениями в России. Определены основные социальные группы кандидатов в органы местного самоуправления.

Система местного самоуправления – это социальная система, предназначенная для оптимизации управленческих процессов, связанных с обеспечением жизнедеятельности населения. Местное самоуправление (МСУ) является по своей природе социальным институтом и представляет собой одну из форм самоорганизации общества. Один из субъектов самоуправления – сельские местные сообщества. Сельское сообщество можно определить как объединение граждан, проживающих в сельском поселении, имеющее муниципальную собственность, местный бюджет, выборный представительный орган местного самоуправления, а также общие интересы в самостоятельном и под свою ответственность решении вопросов местного значения (экономических, социальных, культурных и иных) по обеспечению своей жизнедеятельности непосредственно, через органы местного самоуправления и своих выборных представителей в рамках действующего законодательства. Сельские сообщества можно рассматривать как отдельные, исторически сложившиеся, относительно автономные по отношению к остальному миру социальные системы, базовые элементы территориальной организации общества (сельской среды).

Новый этап становления и развития местного самоуправления в России начался в связи с распадом СССР и сменой политического режима. С этого времени был принят ряд нормативно-правовых документов, касающихся местного самоуправления. Однако в ходе практического применения законодательства в этой области были выявлены недостатки, которые привели к необходимости разработки нового закона. Таким образом, 06.10.2003 года был принят Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», который положил начало новому этапу муниципальной реформы, внес значительные изменения в систему органов МСУ и впервые ввел понятие «сельское поселение». Согласно Закону № 131-ФЗ сельское поселение 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 и иные органы местного самоуправления.

В России сельская местность (обитаемая территория вне городских поселений) занимает две трети площади страны. Как до начала муниципальной реформы, так и на современном этапе проведения реформы территории сельского типа в целом по Российской Федерации значительно преобладают. Таким образом, сельские поселения являются наиболее многочисленным элементом системы МСУ. На 01.01.2009 года законами субъектов Российской Федерации утверждены границы 24 161 муниципального образования, из которых 19 863 (82,2 %) муниципальных образований являются сельскими поселениями [1]. К вновь образованным можно отнести 12 428 муниципальных образований (из них 12 004 – поселения) [4]. На 01.01.2009 года постоянное сельское население России составило 38,2 млн чел. Удельный вес сельского населения в общей численности населения страны составляет 27 % [3]. Поселенческий потенциал насчитывает 152,9 тыс. населенных пунктов, из которых 142,2 тыс. имеют постоянных жителей. В сельском расселении преобладает мелкодисперсность: 72 % населенных пунктов имеют численность жителей менее 200 чел., поселения с людностью свыше 2 тыс. составляют 2 % [13].

С момента принятия Федерального закона № 131 и начала реформы местного самоуправления резко возросло количество вновь образованных муниципальных образований, а следовательно, и число органов МСУ.

Закон № 131 четко определил перечень основных органов местного самоуправления, при этом наличие представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации (исполнительно-распорядительного органа) является обязательным, введено требование о наличии контрольного органа муниципального образования, определены критерии, в соответствии с которыми образуются иные органы местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования.

Только в сельских поселениях глава муниципального образования может независимо от способа его избрания (на муниципальных выборах или представительным органом из своего состава) возглавлять и местную администрацию, и представительный орган, состоящий из депутатов, избираемых на муниципальных выборах. Глава местной администрации может назначаться по контракту. В сельских поселениях с численностью менее 100 чел. глава муниципального образования является главой местной администрации и из-

бирается населением, а функции представительного органа осуществляются сходом граждан.

Территориальные муниципальные образования в соответствии с Конституцией РФ и № 131-ФЗ определяют структуру и полномочия МСУ, устанавливают конкретную организацию МСУ с учетом исторических, национально-этнических и иных местных особенностей [3]. Даже в пределах одной страны институты МСУ не строятся «под кальку», развиваются вполне самостоятельно, отражая традиционную местную специфику, причем не только природно-географическую, но и традиции, уклад жизни, культуру [7]. Кроме того, структура органов МСУ в случае образования нового или преобразования существующего муниципального образования определяется населением (при наличии инициативы жителей) на местном референдуме (при численности населения менее 100 чел. – на сходе граждан) или соответствующим представительным органом.

Таким образом, жители сельских сообществ могут принимать непосредственное участие в формировании органов МСУ, оказывать определенное влияние на управление на местном уровне.

Управление в сельских поселениях имеет существенную специфику по сравнению с такими большими социальными системами, как городские поселения, муниципальные районы или городские округа. Это обусловлено рядом факторов: относительно малая территориальная концентрация населения; как правило, аграрный характер производства; неравномерность трудовой занятости, связанная с отсутствием рабочих мест на селе; низкий уровень благосостояния сельских жителей; слабо развитая производственная (транспорт, дороги с твердым покрытием, строительство, связь и т.д.) и социальная (сеть образовательных и медицинских учреждений, дома культуры и т.д.) инфраструктура; низкий уровень благоустройства поселения, а также развития медицинского, бытового и других видов обслуживания; проблема доступа к получению образования (даже среднего общего); особенности образа жизни населения, специфические для данного населения нормы и ценности, местные традиции и обычаи и пр.

Слабое социально-экономическое развитие сельских поселений [5, 6, 13], увеличение разрыва между уровнем и качеством жизни в городе и на селе создали проблему миграционного оттока сельских жителей (в первую очередь самого молодого, образованного, трудоспособного) в город и проблему воспроизводства кадров на селе [5, 6, 13]. Так, в 2007 году из села выбыло 747,9 тыс. чел., из которых на долю молодежи приходится 46 % [5]. В основном миграция в сельской местности компенсируется лишь прибытием переселенцев, как правило из стран СНГ и Балтии, не имеющих порой даже начального профессионального образования [5], что приводит к ухудшению качества рабочей силы на селе.

Отдаленные сельские населенные пункты лишены необходимого внимания в обустройстве, налаживании достойных условий для труда и быта. В результате этого углубляется процесс обезлюдивания деревень [11, 13]. Особую тревогу вызывает «старение» кадров на селе. Доля работоспособного населения на селе снижается, быстро растет количество людей пожилого возраста, тяжело адаптирующихся к новым условиям, имеющих низкий уровень образования. Это в свою очередь грозит разрушением сельского сообщества и «вымиранием» села.

Всероссийская перепись населения 2002 года показала, что процесс обезлюдивания сельских территорий России продолжается. В период между двумя последними переписями российское село утратило 10,7 тыс. населенных пунктов (7,5 %). Число сел, не имеющих постоянных жителей, увеличилось на 40 % и достигло 13,1 тыс., а их удельный вес повысился с 5,8 до 8,4 %. Растет число регионов с высокой долей таких сел. Доля поселений с числом жителей до 10 чел. возросла с 19,7 до 22,4 % [12, 13]. Уровень, качество и устойчивость жизни являются главными факторами, определяющими социально-психологический климат в социуме.

Наблюдая неудавшиеся (лично для сельских жителей) попытки реформ в прошлом, значительная часть сельских жителей с настороженностью относятся к различного рода нововведениям, преобразованиям. Кроме того, исторически на протяжении многих поколений сложился образ местных властей в глазах населения. Основные признаки этого отношения – отстраненность и отчуждение от властей, недоверие к исходящим от них новациям, неверие в добрые намерения, бескорыстие их руководителей и в их возможности, непонимание между властью и народом [9]. Десятилетия колхозно-совхозного строя закрепили специфику крестьянского менталитета: ограниченность притязаний и недоверие к власти, бороться с которой, особенно в позднесоветское время, можно было, только глухо саботируя ее решения. Эти взгляды во многом определяют поведение большинства сельских жителей [14].

Одной из важных проблем является отсутствие информированности сельского населения о происходящем в жизни поселения, о работе органов МСУ муниципального образования для защиты интересов жителей, о формах участия населения в МСУ, низкий уровень информированности местной власти о проблемах населения, практически полное отсутствие СМИ во многих селах. Основным источником информации о местных делах оказываются разговоры с другими жителями поселения [9, 10].

Таким образом, низкий уровень информированности граждан, недоверие к местным властям и неверие сельчан в реальную возможность изменить жизнь в своем селе в лучшую сторону и оказывать влияние на принимаемые органами МСУ решения снижают социальную активность населения. В результате вместо активного взаимодействия с местной властью, люди стара-

ются держаться от нее на расстоянии. Возникает проблема привлечения сельского населения к участию в процессах управления сельской территорией.

Для сельских сообществ характерны тесные эмоционально-положительные связи между односельчанами, отсутствие городской анонимности общения, формы общения – более простые, чем в городе, меньшая автономность быта, более развитое чувство взаимопомощи и коллективной солидарности. Образ жизни сельчан определяется влиянием местных обычаев и традиций. Очень сильно проявляется в селе социальный контроль за поведением личности, особенно со стороны старшего поколения; более развитое общественное сознание. Специфичной чертой сельской жизни является значительное влияние общественного мнения на поведенческие установки личности.

Отдельного внимания заслуживают факторы, влияющие на рекрутирование в органы МСУ, и специфические особенности управления в сельских сообществах. Прежде всего, стоит отметить тесное переплетение родственных уз (особенно в малонаселенных пунктах), влияние дружеских взаимосвязей. Большую роль играет фактор личного знакомства значительной части населения друг с другом и личные знакомства населения с кандидатами в органы МСУ. Сельские жители отдают предпочтение авторитетным на селе людям, пользующимся симпатией и доверием у односельчан, живущим всю жизнь в этом селе и изнутри знающим его проблемы. При этом учитываются: опыт работы в органах МСУ, профессиональные качества (в том числе уровень образования и др.). Немаловажным критерием для электората села является образ жизни и семейное положение кандидата, личные качества (хороший хозяйственник, примерный семьянин).

В связи с тем, что кандидаты и так очень хорошо известны электорату, то их агитационная работа, предвыборная кампания в селах проходят крайне неактивно. Не применяются также никакие «грязные технологии» пиара против своих конкурентов, которые характерны для городских выборов. Тем не менее, в сельской местности, где взаимосвязи между людьми гораздо прочнее и глубже, чем в городе, гораздо выше средняя явка и однороднее предпочтения [15]. В небольших деревнях каждый житель очень зависит от мнения односельчан, поэтому любая частная инициатива наталкивается на мощное сопротивление среды [14]. В городах, где эти связи слабые, явка ниже и предпочтения изменяются от региона к региону, что говорит о большей неоднородности самого массива городов, по отношению к селам.

Особую проблему представляет состояние социальной базы рекрутирования во властные органы и органы управления. Основные социальные группы, из которых может быть проведено рекрутирование, как правило, узки по своему составу. Несмотря на высокий процент руководителей, имеющих опыт государственной и муниципальной службы, в органы МСУ активно стремятся представители местных бизнес-групп. В выборах на селе значи-

тельную роль играет наиболее активная социальная прослойка – интеллигенция [8].

Таким образом, можно выделить 3 основные социальные группы кандидатов в органы местного самоуправления: 1) профессиональные управленцы, имеющие опыт работы в органах местной власти; 2) выходцы из бизнес-структур (руководители сельхозпредприятий, строительных фирм, представители малого и среднего бизнеса и др.); 3) кадры интеллигенции – представители бюджетной сферы (руководители муниципальных учреждений, учителя, врачи, инженеры и т.д.).

Представители органов МСУ, длительное время связанные с управлением на местном уровне, имеют политический и управленческий опыт в этой сфере, обладают необходимыми знаниями и навыками управления, способны более оперативно реагировать на все нововведения, изменения в области муниципального управления. Но в сельских поселениях между ними нередко складываются тесные корпоративные связи, возникает ситуация «сговора», монополизации власти и права на принятие решения.

Приход новой команды, новых людей в органы управления знаменует начало кадровых перемен во власти. Сельские жители возлагают большие надежды по улучшению ситуации в селе на нового, более эффективного, по их мнению, руководителя, если предыдущий управленец не справлялся со своими обязанностями. Однако адаптация нового человека в новой среде, получение опыта и знаний требует довольно длительного времени.

Последние годы наблюдаются попытки проникновения в органы местной власти предпринимателей, выходцев из бизнес-структур, что создает опасность использования «захваченной» власти во многом в частных интересах предпринимателей, препятствуя нормальному развитию сельского поселения. Кроме того, из-за отсутствия практики управления в органах МСУ представителям бизнес-групп приходится осваивать совершенно новый для них тип менеджмента.

Интеллигенция занимает особое положение на селе. Среди населения сохраняется авторитет интеллигенции, от ее представителей ждут решения существующих на селе проблем, реальных результатов деятельности. Наибольшую долю среди кандидатов в органы власти сельских поселений составляют работники образования. Учитель на селе является бесспорным лидером общественного мнения. Но несмотря на то, что представители интеллигенции имеют, как правило, высшее профессиональное образование, их профессиональные навыки зачастую не соответствуют требованиям, предъявляемым к профессиональному управленцу.

В результате муниципальной реформы образовалось большое количество сельских поселений, увеличилась численность муниципальных служащих [2]. Однако в связи со слабой социальной базой в сельских поселениях у ме-

стных жителей возникают серьезные проблемы с выбором руководителей в органы МСУ. Такой дефицит главным образом имеет не количественный, а качественный характер. У власти нередко оказываются люди, не обладающие навыками управленческой деятельности, не готовые к деятельности в современных правовых и экономических условиях. Нехватка высококвалифицированных управленцев вызвана в первую очередь низким уровнем и качеством жизни в сельской местности.

К сложностям управления в сельских поселениях относится и меньшее внимание к рациональным бюрократическим процедурам. Из-за немногочисленности и однородности сельских сообществ, персонализации социальных контактов, больших возможностей общественного контроля нет особой необходимости в построении разветвленных и, как правило, бюрократизированных управленческих структур.

Удаленность, как в географическом, так и в социальном смысле, сельских поселений от политических и экономических центров региона и государства снижает возможности сельского населения влиять на процесс принятия государственных решений, а значит, выступать с защитой своих интересов. В отличие от городских жителей жители сельских населенных пунктов имеют меньше возможностей для противодействия негативным воздействиям со стороны местных и региональных властей.

Список литературы

1. Число муниципальных образований / Федеральная служба государственной статистики. – URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/b09_14p/IssWWW.exe/Stg/d1/02-01.htm

2. Численность работников органов местного самоуправления / Федеральная служба государственной статистики. – URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/b09_14p/IssWWW.exe/Stg/d1/02-04.htm

3. Численность населения / Федеральная служба государственной статистики. – URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/demo/demo11.htm

4. Информация о ходе реализации Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в 2007 году: докл. М-ва регион. развития РФ. – URL: <http://www.minregion.ru/WorkItems/NewsItem.aspx?NewsID=805>

5. Состояние социально-трудовой сферы села и предложения по ее регулированию: докл. Центра всерос. мониторинга социально-трудовой сферы села ВНИИЭСХ совместно с М-вом сельского хоз-ва России. – М., 2009. – URL: <http://www.mcx.ru/documents/document/show/11373.133.htm>

6. Социальное положение и уровень жизни населения России: сб. Росстата. – URL: http://www.gks.ru/wps/PA_1_0_S5/Documents/jsp/Detail_default.jsp?category=1112178611292&elementId=1138698314188

7. Анимица Е.Г. Факторы и условия развития местного самоуправления в России // Чиновник. – 2006. – Вып. 506 (45).
8. Материалы XIII Междунар. науч.-практ. конф. педагог. работников / Ульян. гос. ун-т. – Ульяновск, 2009. – URL: http://www.irena.org.ru/index.php?option=com_content&task=view&id=1652&Itemid=509
9. Условия повышения социальной активности граждан в решении местных проблем: аналит. отчет Всерос. совета мест. самоупр. – М., 2008. – URL: <http://www.vsmsinfo.ru/article.html?209>
10. Горяченко Е.Е. Территориальная общность в изменяющемся обществе. – URL: <http://nesch.ieie.nsc.ru/GLGOR.html>
11. Огарков А.П. Устойчивое развитие и комплексное обустройство села // Сельская жизнь. – 2009. – 16 июля. – № 54–55.
12. Бондаренко Л.В. Сельская Россия в начале XXI века // Социолог. исслед. – 2005. – № 11. – С. 69–77.
13. Проект Концепции устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2020 года / М-во сельского хоз-ва Рос. Федерации.
14. Нефедова Т. Местность, где кадры решают все // Отечественные записки. – 2007. – № 3 (35).
15. Чуров В.Е., Арлазаров В.Л., Соловьев А.В. Итоги выборов. Анализ электоральных предпочтений // Тр. Ин-та систем. анализа Рос. акад. наук. Математика и управление. – 2008. – [Сайт Центр. избир. комис. РФ]. – URL: http://www.cikrf.ru/newsite/illuziya/itogi_160908.jsp

Получено 11.05.2010