

Секция «Социология государственного управления»  
**Укрупнение сельских поселений. Последствия и рекомендации**  
**Позаненко Артемий Алексеевич**  
Аспирант

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», Факультет социальных наук, Москва, Россия

*E-mail: arpozanep@mail.ru*

За почти десять лет существования современной территориальной организации местного самоуправления количество муниципальных образований, обладающих статусом сельского поселения, сократилось примерно на 10% (без учета республики Ингушетия и Чеченской республики, где муниципальные образования были созданы лишь в 2009 г.; расчеты проведены по данным Росстата [3]). Основной причиной тому явились прошедшие в ряде регионов масштабные кампании по укрупнению сельских поселений. Случаи, когда в районе остается 2-3 сельских поселения, каждое из которых состоит из нескольких десятков или даже сотен населенных пунктов, отнюдь не единичны [1].

Материал получен в рамках проекта «Социальная структура сообществ, пространственно изолированных от институтов публичной власти», осуществлявшемся при финансовой поддержке Фонда «Хамовники» (2012-2013). Тематика затрагивалась в четырех регионах (Костромская, Курская, Кировская и Архангельская области). Помимо этого, укрупнению сельских поселений были частично посвящены внепроектные исследовательские поездки в Псковскую (2009), Ивановскую (2011) и Костромскую (2012) области. Всего проведено 44 интервью с 55 респондентами. Также взято 3 интервью в социальной сети «ВКонтакте» (Кировская и Ивановская области, республика Коми).

Респондентами были жители населенных пунктов, в которых после 2006 г. была упразднена местная администрация, главы сельских поселений, а также представители новых администраций на местах.

В результате укрупнения сельских поселений местное самоуправление стягивается в отдельные точки. Территории упраздняемых поселений остаются практически без внимания со стороны новых властей. 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.

Вследствие преобразований подконтрольность поселенческой власти со стороны власти районной растет, а со стороны населения - падает. Чем меньше поселений, тем легче району контролировать поселенческие органы местного самоуправления (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 продвигать на местных выборах своих кандидатов и удержать 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.

Следует избегать ликвидации крупных сельских поселений. Уверенно определить верхнюю границу численности населения, при которой поселение можно объединять с соседними, не представляется возможным. Полагаю, что поселения с 300 и более жителями не

должны лишаться собственных ОМСУ. Больше всего укрупнение бьет по мельчайшим - несколько десятков жителей - поселениям, но исчезновение полноценных администраций в оных видится шагом неизбежным. Однако для труднодоступных поселений верхняя граница, при которой их можно объединять с соседними, должна быть установлена на уровне 100 или даже 50 жителей.

Накладывать указанные ограничения имеет смысл не только исходя из удобства жителей и доступности государственных и муниципальных услуг. 5 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 в условиях современной России наблюдается жесточайший дефицит рабочих мест. Эти рабочие места самоценны. Если крестьяне 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 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 экономить, то сокращать штат администрации районной, а не ликвидировать сельские.

Создавать вместо упраздненных ОМСУ территориальный отдел новой 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 территориальный отдел, лучше не проводить укрупнения.

Если объединение случилось, то оптимальным представительством центральной администрации на местах видится постоянно работающий специалист, устроенный на полную ставку. Содержать для одного человека отдельное здание нецелесообразно. Ему можно выделить кабинет или просто стол в другом общественном здании (например, 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 ему 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 год (местные бюджеты частично формируются по подушевому принципу), 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.

Тезисы представляют собой сокращенный вариант статьи [2].

### Источники и литература

- 1) Позаненко А.А. Механизмы отчуждения власти от граждан в муниципальных рай-

онах // Отечественные записки. 2012. № 2. С. 321-328.

- 2) Позаненко А.А. Последствия укрупнения сельских поселений: взгляд снизу // Вопросы государственного и муниципального управления. 2015. № 1.
- 3) 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](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog) (дата обращения: 02.01.2015).