

УДК 332.021.8

ПОДДЕРЖКА РАЗВИТИЯ СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЙ В УСЛОВИЯХ СТРУКТУРНЫХ РЕФОРМ В РОССИИ

Г.К. Лапушинская, кафедра государственного управления
Тверской государственной университет, г. Тверь, Россия

В статье рассматриваются изменения, происходящие в условиях структурных реформ с сельскими поселениями в России. Анализируются проблемы и возможности развития сельских поселений с учетом их особенностей и необходимости расширения участия населения и его сообществ в осуществлении местного самоуправления.

Ключевые слова: структурная реформа, сельское поселение, стратегия развития, местные проекты, местные инициативы

В настоящее время Россия уделяет особое значение развитию собственных сельских территорий. В условиях европейских санкций и ориентации на осуществление импортозамещения необходимо развитие сельского хозяйства, которое уже «с 2005 г. по темпам роста ... опережает промышленность» [1, с. 693], но при этом экономический рост в аграрном секторе неравномерный – «23% сельскохозяйственных организаций сосредотачивают 92% прибыли, а остальные не имеют достаточных ресурсов для развития» [1, с. 711]. В основе данных результатов усиление взаимосвязи между развитием агропромышленного комплекса и устойчивым развитием сельских поселений страны.

Понятие сельского поселения задает федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления» от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 03.11.2015). Под сельским поселением понимаем «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» (п. 1 ст. 2 закона № 131-ФЗ в ред. от 05.10.2015).

Количество сельских поселений в России составляет на 1 июня 2015 года согласно исследованиям Министерства юстиции и данным Росстата 18 563 единиц [2] и не снижается, несмотря на практику укрупнения муниципальных образований.

Распределение сельских поселений по стране неравномерно. Наибольшее число сельских поселений выделено в Приволжском федеральном округе, наименьшее – в Крымском федеральном округе (рис. 1).

При этом практически сразу за принятием закона № 131-ФЗ был запущен процесс укрупнения муниципалитетов и перераспределения полномочий между органами местного самоуправления различных видов муниципальных образований.

Укрупнение происходило в основном двумя способами:

- путем объединения сельских поселений;
- присоединения их к городским округам.

Часто укрупнение приносило неудобства местным жителям, поскольку от них отдалялась власть «шаговой доступности».

Всего в 2014 г. было произведено [2]:

- 156 преобразований муниципальных образований, 118 из них — объединение;
- 20 упразднений малочисленных поселений;
- пять случаев создания новых поселений на межселенных территориях.
- один случай образования нового городского поселения (Иннополис в Татарстане).

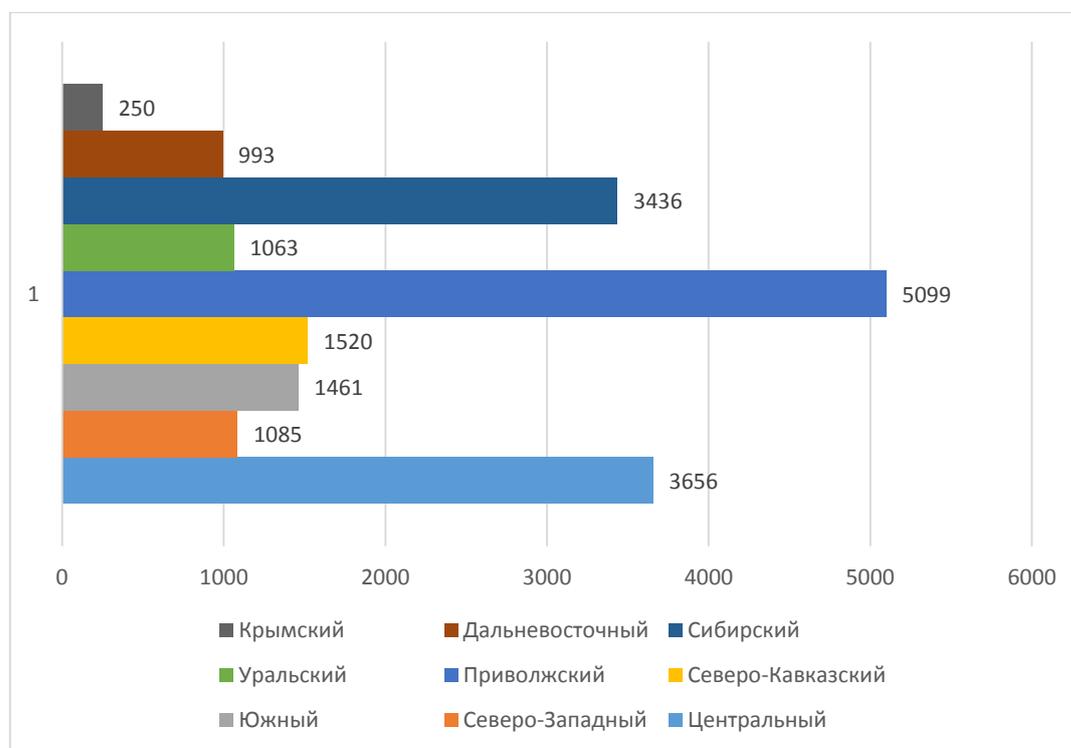


Рисунок 1 – Распределение сельских поселений по федеральным округам

При этом в 2014 году были существенно изменены компетенции сельских поселений по решению вопросов местного значения (закон от 27.05.2014 г. № 136-ФЗ (ред. от 03.02.2015) «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»). Впервые был установлен отдельный перечень вопросов местного значения городских и сельских посе-

лений: по-прежнему 44 полномочия у городских поселений, но только 13 – у сельских поселений.

Существенное снижение числа полномочий для сельских поселений связано с наличием типичных проблем, усложняющих возможность их качественной реализации:

- *недостаточность экономической основы* сельских поселений для их устойчивого и комплексного социально-экономического развития. Количество компаний (налогоплательщиков) в сельском поселении, как правило, мало. Имущественный комплекс небольшой.
- *низкий уровень собственных доходов местных бюджетов*. Доля средств из региональных бюджетов (дотации, бюджетные кредиты и т.п.) часто выше собственных доходов.
- *нехватка квалифицированных кадров*, в том числе для осуществления муниципального управления.
- *отсутствие четких стратегических целей и приоритетов* в социально-экономическом развитии соответствующих территорий.
- *демографические проблемы*: сокращение рождаемости, естественная убыль населения, выбытие из сельской местности, низкая привлекательность и перспективность жизни и работы на селе для молодежи.

Однако можно выделить и ряд положительных черт сельских поселений:

- ограниченное количество ресурсов (человеческих, финансовых, материальных), но большие по количеству и разнообразные по качеству природные ресурсы;
- особые формы занятости и видов деятельности;
- особый образ жизни, особые характеристики среды обитания;
- особые характеристики местного сообщества (традиции, правила, привычки, личное взаимодействие и др.);
- специфика места, «Genius loci» (аура места, дух места) неповторим.

Таким образом, для развития сельских территорий необходимо искать и продвигать конкурентные преимущества, отличающие их от городов.

Не случайно было принято Распоряжение Правительства Российской Федерации от 02.02.2015 г. № 151-р «Об утверждении Стратегии устойчивого развития сельских территорий РФ на период до 2030 года», которое в качестве стратегии определило: «создание условий для обеспечения стабильного повышения качества и уровня жизни сельского населения на основе преимуществ сельского образа жизни».

Реализация стратегии будет осуществляться с учетом специфики сельской территории и дифференцированного подхода к ее развитию. Выделено 4 типа сельских территорий и для каждого типа разработан свой набор универсальных методов:

I тип - территории с преимущественно аграрной специализацией сельской местности, благоприятными природными и социальными условиями ее развития

II тип - территории с полифункциональной сельской экономикой, сельским хозяйством пригородного типа и благоприятными социальными условиями развития сельской местности

III тип - территории с неблагоприятными социальными условиями развития сельской местности и обширными зонами социально-экономической депрессии

IV тип - территории со слабой очаговой освоенностью сельской местности и неблагоприятными природно-климатическими условиями ее развития.

При этом устойчивое развитие сельским территориям можно обеспечить только, опираясь на расширение участия населения и его сообществ в осуществлении местного самоуправления. Используемыми формами участия населения в осуществлении местного самоуправления могут выступать:

- территориальное общественное самоуправление;
- институт местных старост;
- институт наказов избирателей;
- институт представительных запросов;
- самообложение для реализации местных проектов;
- добровольчество и благотворительность для реализации местных проектов и т.п.

Наиболее перспективным вариантом вовлечения населения в обеспечение устойчивого развития сельского поселения выступает программа поддержки местных инициатив.

Особенности такой программы связаны с положенными в ее основу принципами:

1. Проектный подход. Основные и наиболее значимые проблемы сельского поселения «решаются через реализацию небольших программ, совместно инициированных муниципальными образованиями и населением. Финансовые средства на реализацию программ, отобранных на конкурсной основе, в большей степени предоставляются в форме субсидий муниципальным образованиям из областного бюджета Тверской области» [3, с.4].

2. Вовлеченность. Реализация проектного управления ориентирована на «активное участие всех заинтересованных сторон, в первую очередь, включая население муниципальных образований, в идентификацию и приоритизацию местных проблем, а также подготовку, реализацию и обеспечение устойчивости результатов программ, направленных на решение этих проблем» [3, с.4].

3. Прозрачность, обеспечиваемая использованием прозрачных и контролируемых процедур, которые не только просты и понятны всем участникам процесса, но открыты и доступны информационно.

4. Эффективность затрат. Выделение средств органами власти субъектов Федерации и органами местного самоуправления на реализацию проектов «осуществляется таким образом, чтобы сделать бюджетные расходы максимально эффективными» [25, с. 5].

Основной принцип, на котором основана данная Программа — это софинансирование проекта различными участниками формируемого межсекторного партнерства.

В Тверской области софинансирование выглядит так: не более 85% от итоговой суммы проекта выделяется из областного бюджета, не менее 10% от итоговой суммы проекта — из местного, не менее 5% от итоговой суммы проекта — вложения самих местных жителей. Финансирование из регионального бюджета фиксировано: на проект выделяется не более 700 тыс. рублей.

Таблица 1 — Софинансирование для участия в Программе поддержки местных инициатив других регионов России

<i>Субъекты</i>	<i>Софинансирование</i>	
	<i>за счет средств бюджета муниципального образования, %</i>	<i>за счет средств населения муниципального образования, %</i>
Ставропольский край	Не менее 5	Не менее 0
Кировская область	Не менее 5, для проектов, реализуемых в районах и поселениях; не менее 10 для проектов, реализуемых в городских округах.	Не менее 0
Нижегородская область	Не менее 10	Не менее 3
Хабаровский край	Не менее 5	Не менее 1
Республика Башкортостан	Не менее 5	Не менее 3
Республика Северная Осетия-Алания	Не менее 5	Не менее 5

Из представленной таблицы видно, что у бюджетов муниципального образования процент варьирует от «не менее 5%» до «не менее 10%» от общей стоимости проекта. Процент софинансирования за счет средств населения в Ставропольском крае и Кировской области не фиксирован (т.е. софинансирование должно осуществляться, но минимальный объем средств не задается — на усмотрение самих жителей), в Хабаровском крае составляет не менее 1%, а в Нижегородской области и республике Башкортостан — не менее 3%. В Республике Северная Осетия-Алания процентная ставка одинаковая, как со стороны муниципального образования, так и со стороны населения.

Типология объектов по принятым заявкам Программы поддержки местных инициатив в Тверской области в 2013, 2014 и 2015 годах, составленная на

основании официальных данных Министерства финансов Тверской области, представлена на рис. 2.

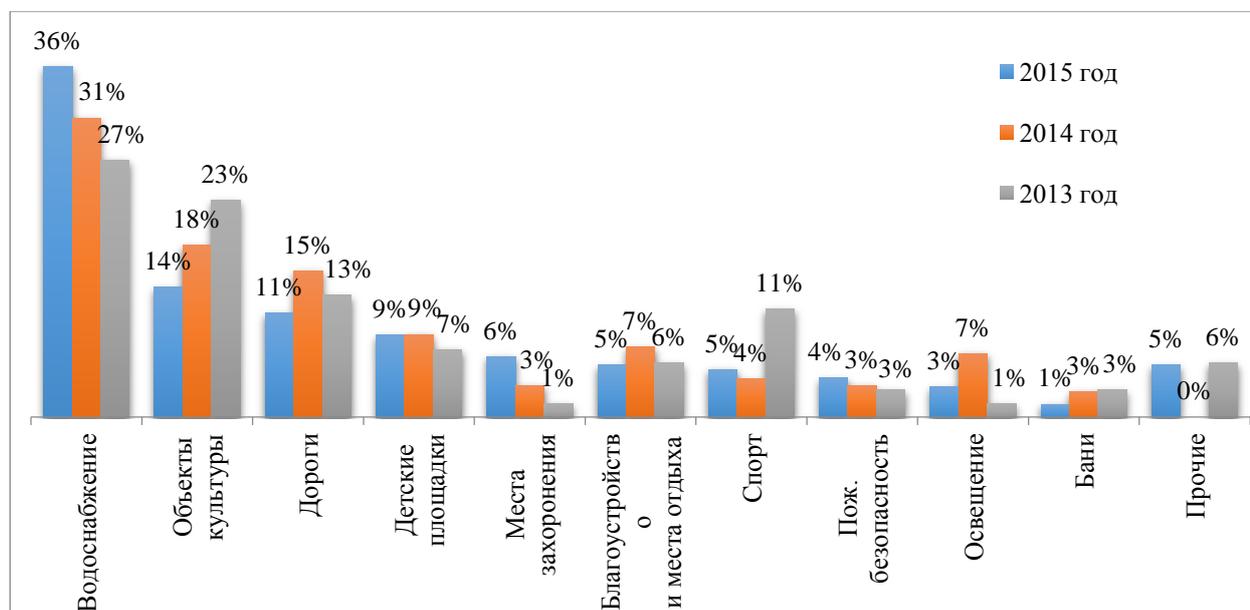


Рисунок 2 – Основные итоги приема заявок Программы поддержки местных инициатив 2013, 2014 и 2015 годах по Тверской области

Из приведенного графика видно, что у населения острым вопросом остается водоснабжение: обустройства колодцев, капитального ремонта и прокладки сетей. Начиная с 2013 по 2015 года процент реализации проекта водоснабжение, вырос на 9% и к 2015 году составляет 36% от общего числа проектов. Создание детских площадок в 2013 году составляло 7%, а в 2014 и 2015 годах возросло на 2% и составляет 9%. Очень важно при этом, чтобы жители сельских поселений четко представляли не только свои проблемы и были готовы финансово участвовать в их решении, но и возможности выделение средств на их реализацию со стороны местного бюджета сельского поселения. А это возможно лишь в том случае, когда проектные работы соотносятся с полномочиями органа местного самоуправления.

Таким образом, программа поддержки местных инициатив, реализуемая в Тверской области и ряде других регионов России, помогает жителям сельских поселений совместно с местными органами власти реализовывать необходимые и наиболее значимые для населения сельских поселений проекты. Кроме того, финансовое участие в реализации проекта самих жителей повышает их гражданскую ответственность и вовлеченность в процесс управления развитием территорий. Реализация проектного управления на основе межсекторного партнерства становится наиболее действенным механизмом развития сельских поселений России в условиях происходящих реформ и низкой финансовой обеспеченности функционирования их органов местного самоуправления. Но выбор направлений развития должен обязательно учитывать и те федеральные приоритеты развития сельских территорий, которые заложены в Стратегии устойчивого развития сельских территорий РФ на период до 2030 года и приоритеты,

выбранные для развития субъектов Федерации и муниципальных районов, на территории которых располагается сельское поселение.

Список использованных источников

1. Петриков А.В. Тенденции развития сельского хозяйства и направления современной агропродовольственной политики России // Научные труды Вольного экономического общества России, т. 195, 2015, с. 693-714.

2. Санжиев Д. Паспорт местного самоуправления: лето-2015 // Экономика и жизнь, № 34 (9600), 2015. URL: <http://www.eg-online.ru/article/289964/> (дата обращения: 20.10.2015 г.)

3. Операционное руководство «Проект по поддержке местных инициатив», Тверь, 2012. – 75 с.

SUPPORT OF DEVELOPMENT OF RURAL TERRITORIES IN THE CONDITIONS OF STRUCTURAL REFORMS IN RUSSIA

G. Lapushinskaya, Department of Public Administration
Tver State University, Tver, Russia

The article discusses the changes taking place in the conditions of structural reforms with rural settlements in Russia. Analyzes the problems and possibilities of development of rural settlements based on their characteristics and the need for greater participation of the population and its communities in implementing local self-government.

Keywords: structural reform, rural settlement, development strategy, local projects, local initiatives

Об авторе:

ЛАПУШИНСКАЯ Галина Константиновна, доктор экон. наук, профессор, заведующая кафедрой государственного управления Тверского государственного университета, e-mail: laboratory-region@yandex.ru