

# Трансформация сельского самоуправления: сибирский фокус<sup>1</sup>

О. П. Фадеева

*Ольга Петровна Фадеева*, кандидат социологических наук, ведущий научный сотрудник Института экономики и организации промышленного производства Сибирского отделения Российской академии наук. 630090 Новосибирск, просп. Академика Лаврентьева, 17. E-mail: fadeeva\_ol@mail.ru

*Аннотация.* Перманентная трансформация местного самоуправления подходит к своему логическому финалу. Движение в сторону централизации управления и передачи «наверх» полномочий органов местной власти в сочетании с уменьшением финансовых ресурсов, остающихся в распоряжении территорий, завершается переходом к системе «единой публичной власти», задекларированной в новой редакции Конституции РФ. Восприятие наблюдаемых изменений в контексте организации повседневной сельской жизни и проблем сельского развития исследовано на основе полуструктурированных интервью, проведенных автором с представителями местной власти в трех регионах Сибири.

Как показывает анализ мнений респондентов, перераспределение властного ресурса в пользу регионального уровня и сокращение полномочий органов местного самоуправления ставят под угрозу возможность эффективно решать местные проблемы и прежде всего — проблемы развития сельских территорий. Не всегда обоснованный перенос стандартов городского (корпоративного) управления на сельскую почву неизбежно порождает манипуляции со статистической отчетностью и искажение информации, на основании которой принимаются решения о распределении бюджетных средств. Административные реформы не только не решили, но и еще больше обострили проблему как непосредственного финансирования деятельности органов местной власти, так и выделения ресурсов на проекты сельского развития.

Ставка на механизмы софинансирования инициативных проектов с участием населения и местного бизнеса не дает ожидаемых результатов. «Цифровизация» управленческой деятельности по единым лекалам, осуществляемая без учета местной специфики, скорее создает дополнительную нагрузку на местных администраторов, чем экономит затраты, не повышая при этом эффективность принимаемых решений. Выявленные тенденции формируют новые существенные риски для жизнеобеспечения и развития сельских территорий. Уменьшение этих рисков до разумных пределов предполагает внесение глубоких, но тщательно продуманных и сбалансированных изменений в институт сельского самоуправления.

*Ключевые слова:* местное самоуправление, муниципальная власть, сельское развитие, реформирование, формальные и неформальные институты, Омская область, Алтайский край, Томская область

DOI: 10.22394/2500-1809-2022-7-2-122-157

- 
1. Работа выполнена по плану НИР ИЭОПП СО РАН, проект «Актеры, драйверы, последствия социальных изменений в современном обществе: теория и эмпирика», № 121040100280–1.

Последствия кардинального реформирования аграрного сектора постсоветской России неоднозначны. Несмотря на успехи в импортозамещении и устойчивый рост производства продовольствия в последнее десятилетие, остаются проблемы дефицита рабочих мест и нехватки квалифицированных работников, низких доходов населения, нарастающего разрыва в уровне доходов и качестве жизни сельчан по сравнению с горожанами. Высокий инвестиционный потенциал сельского хозяйства контрастирует с низкой привлекательностью сельского образа жизни и невысокой готовностью молодежи связать свою судьбу с «малой родиной». Сельские территории не могут предложить привлекательные условия для высококлассных специалистов, которые требуются как для работы в крупных аграрных компаниях, так и в фермерских хозяйствах разных масштабов, а также для развития не связанных с сельским хозяйством видов бизнеса. Это во многом следствие несовершенства механизма сельского развития как элемента института местного самоуправления (Старосвоенные, 2021: 68–77). Последний за 20 лет прошел разные этапы реформирования как с позитивными, так и негативными результатами (Бухвальд, 2013; Горяченко, Малов, 2017).

Начало масштабной модернизации муниципальной власти в России датируется 2003 годом, когда был принят Федеральный закон 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>2</sup>. Для сельских территорий в Законе предусмотрено создание двухуровневой модели органов самоуправления, включающей администрации сельских поселений и муниципальных районов, определены полномочия органов власти и источники их финансирования. Для этих же целей предусмотрена передача управления части государственного имущества на муниципальный уровень. Закон зафиксировал порядок предоставления субвенций из бюджетов вышестоящего уровня органам местного самоуправления для исполнения ими отдельных государственных полномочий, а также определил механизм выравнивания бюджетной обеспеченности поселений. В последующие годы система финансового обеспечения муниципальной власти законодательно корректировалась не менее десяти раз: пересматривался перечень федеральных, региональных и местных налогов, вводились специальные налоговые режимы, социально-экономические функции передавались с одного уровня власти на другой,

2. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 30.12.2021) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_44571/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/) (дата обращения: 11.04.2022).

при этом менялся порядок межуровневых финансовых взаимоотношений (Сумская, 2016). Структурные изменения были призваны устранить противоречие между избыточностью полномочий муниципалитетов относительно располагаемых ими финансовых ресурсов в существующей модели бюджетного устройства на федеральном и субфедеральном уровнях. Однако эта цель так и не была достигнута. Число полномочий сельских поселений за более чем 10 лет значительно выросло — и достигло рекордных 39 единиц при заметном сокращении собственной базы налоговых и неналоговых поступлений.

В 2015 году вступил в действие Федеральный закон № 136-ФЗ<sup>3</sup>, который скорректировал процедуру перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Он предусматривал сокращение полномочий сельских администраций с 39 до 13<sup>4</sup> для передачи их исполнения в районные и региональные органы власти в сочетании с перераспределением части бюджетных налогов с нижнего уровня в пользу верхнего. Так, норматив отчисления налога на доходы физических лиц (НДФЛ) был переназначен следующим образом: в бюджеты сельских муниципальных образований перечислялось только 2% собранных на территории доходов от НДФЛ. В ряде регионов сельские поселения полностью лишились поступлений налогов на имущество (налог на объекты недвижимости, в том числе на землю) и единого сельскохозяйственного налога, которые зачислялись в доходы муниципальных районов. Это еще больше усугубило проблему высокой степени дотационности бюджетов сельских администраций, в структуре которых стали доминировать безвозмездные поступления из бюджетов верхнего уровня. В 2020 году доля таких по-

3. Федеральный закон от 27.05.2014 № 136-ФЗ «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» (последняя редакция) URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_163524/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_163524/) (дата обращения: 11.04.2022).
4. 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.

ступлений в сельских бюджетах составила в среднем 68,4% (Узун, 2021: 49).

Очередные изменения привнес Закон № 62-ФЗ<sup>5</sup>, установивший новый порядок принятия решений об укрупнении муниципальных образований, преобразовании сельских поселений в городские округа. В соответствии с этим порядком право принимать такие решения перешло к представительным органам власти. С этого момента граждане утратили возможность участвовать в изменении статуса муниципальных образований и лишились последних рычагов влияния на органы местного самоуправления, которые к тому же массово стали менять свою дислокацию, переезжая в более крупные населенные пункты, нередко — в районные или даже региональные центры. Выбытие низовых звеньев местной власти, как правило, происходило на фоне дальнейшей «оптимизации» сети сельских школ, клубов, фельдшерско-акушерских пунктов и других учреждений социальной сферы, что вызывало сокращение и без того небольшого числа рабочих мест в бюджетной сфере. За это время в ряде российских регионов сельские поселения либо исчезли вообще, либо их число существенно сократилось, притом что в образе и условиях жизни людей, проживающих в сельской местности, не происходило каких-либо кардинальных изменений. Например, в Московской области все 63 муниципальных образования являются городскими округами, сельские районы в административном плане перестали существовать. В Ставропольском крае были ликвидированы 25 муниципальных районов, 13 городских и 268 сельских поселений. Подобные преобразования с механическим объединением городских и сельских территорий произошли и в Пермском крае.

Обозначенные выше тенденции централизации и перераспределения ответственности между разными уровнями власти нашли отражение в динамике числа муниципальных образований в России в целом (таб.). Согласно данным Росстата, с 1 января 2010 года по 1 января 2022 года число сельских поселений сократилось на 20%, городских поселений — на 26%, муниципальных районов — на 16% при существенном росте числа городских округов (на 19%) и появлении в 2019 году муниципальных округов (в начале 2022 года их насчитывалось 180 единиц, за год количество округов возросло на 80%).

5. Федеральный закон от 03.04.2017 № 62-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» (последняя редакция). [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_214788/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_214788/) (дата обращения: 11.04.2022).

Виды муниципальных образований	01.01.2010	01.01.2015	01.01.2021	01.01.2022
Городские округа	512	535	630	608
Муниципальные округа	<i>введены с 2019 г.</i>		100	180
Муниципальные районы	1829	1823	1606	1544
Городские поселения	1739	1644	1346	1287
Сельские поселения	19 591	18 654	16 332	15 742

Запущенный таким образом процесс укрупнения органов муниципальной власти при финансовой несостоятельности (зависимости) нижнего звена поставил перед федеральной властью вопрос сущностного характера: что делать с этим институтом дальше? Ответ на него должны были дать федеральные законы, определяющие общие принципы организации публичной власти после принятия соответствующих поправок к Конституции России, вступивших в действие 4 июля 2020 года<sup>7</sup>. Если для субъектов РФ такой закон был принят достаточно быстро — в конце 2021 года<sup>8</sup>, то в отношении законопроекта, касающегося устройства муниципальной власти, в Государственной думе и в других законодательных и исполнительных органах разгорелась ожесточенная дискуссия, в результате которой второе чтение новой редакции закона о местном самоуправлении было перенесено с марта на июнь 2022 года<sup>9</sup>.

Основная критика обсуждаемого документа касалась трех его положений:

— ликвидация муниципальных районов, сельских и городских поселений и переход с двухуровневой на одноуровневую «административную вертикаль», в которой сохраняются городские и муниципальные округа и районы для городов федерального значения;

— принцип прямого подчинения руководителей муниципальных администраций главам субъектов РФ;

— правила распределения полномочий между региональными и муниципальными органами (в пользу первых), в соответствии с которыми предполагалось выделить непередаваемые полномо-

6. База данных показателей муниципальных образований Федеральной службы государственной статистики. URL: <https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/Munst.htm> (дата обращения: 01.07.2022).

7. <http://duma.gov.ru/news/48953/> (дата обращения: 01.07.2022).

8. Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации». URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_404070/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_404070/) (дата обращения: 25.06.2022).

9. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/5219017> (дата обращения: 25.06.2022).

чия, которые остаются в ведении регионов и не могут возлагаться на муниципальный уровень; перечень передаваемых полномочий, которыми регион может поделиться с местным уровнем власти; а также полномочия совместного регионального и муниципального ведения. В основе данного распределения должны лежать различия в ресурсной обеспеченности деятельности органов государственной и муниципальной властей. Проще говоря, если финансового, кадрового и организационного ресурсов у муниципалитетов недостаточно, то выполнение тех или иных полномочий будет передаваться на региональный уровень<sup>10</sup>.

Цель данной статьи — представить существующие возможности, ресурсы и практики работы сельской власти (администраций сельских поселений и муниципальных районов) в регионах Сибири с тем, чтобы оценить возможные последствия предлагаемой реформы местного самоуправления. В качестве источника информации были использованы материалы интервью с главами и специалистами сельских и районных администраций, которые мы провели в 2020–2021 годах в трех сибирских регионах: Омская и Томская области и Алтайский край. В выборку попали восемь сельских поселений в семи муниципальных районах. В исследовании приняли участие 15 респондентов, большинство из которых имели опыт работы в органах муниципальной власти более 10 лет.

Тематические блоки интервью содержали вопросы о функционале и финансовом обеспечении деятельности муниципальных администраций, управлении местными ресурсами и имущественными объектами, выполнении текущих обязательств по поддержанию и эксплуатации систем жизнеобеспечения. Особое внимание уделялось вопросам участия местных органов власти в привлечении дополнительного финансирования для развития своих территорий, кооперации с местным бизнесом и населением в решении вопросов благоустройства, правопорядка и безопасности.

### **Сельский суверенитет в тисках реформ**

В середине 2010-х годов в большинстве обследованных нами территорий произошла передача части полномочий в сфере содержания объектов жилищно-коммунального хозяйства, обустройства сельских кладбищ и мусорных полигонов от администраций сельских поселений районным администрациям. Меры по централизации власти объяснялись необходимостью оптимизации системы управления и концентрации средств на районном уровне для их более эффективного использования. Сокращение доли поступлений от НДФЛ, остающихся на низовом уровне, и частичное перерас-

10. <https://www.kommersant.ru/doc/5218796> (дата обращения: 25.06.2022).

пределение доходов от аренды и продажи земли и другого имущества в пользу районных бюджетов снизили порог «суверенности» (т. е. финансовой обеспеченности за счет собственных доходов) сельских поселений и сделали их более зависимыми от решений вышестоящих органов власти. В результате сельским муниципалитетам все труднее стало находить средства не только для модернизации, но и просто для сохранения находящихся в их зоне ответственности дорог, зданий, сетей водо- и теплоснабжения и других элементов инфраструктуры. В отдельных обследованных нами районах собственные доходы органов сельского самоуправления сократились почти наполовину.

Важно, что финансовые рестрикции наложились на сложности с миграционным учетом, возникшие в селах из-за ликвидации паспортных столов, которые раньше работали на базе местных администраций. Муниципальные работники перестали оперативно получать информацию о людях, перебравшихся в их села на постоянное место жительства. Это ослабило реальные полномочия местной власти, отнеся ее «на обочину» в принятии и реализации важных решений (Моляренко, 2018). Иногда знакомство глав поселений с вновь прибывшими жителями происходит постфактум — при разборе тех или иных происшествий, в т. ч. криминального характера. Несколько раз в сельсоветах нам не могли точно сказать, сколько людей проживает на территории в данный момент времени. Чтобы более или менее корректно оценить, сколько детей придут в школу или в детский сад в новом учебном году, работникам администраций совместно с учителями приходилось совершать обход частных домовладений.

Императив «оптимизации» расходов на содержание муниципальной власти удовлетворялся примерно по одной схеме — с помощью укрупнения сети местных администраций. Однако эффект подобных преобразований местные чиновники, которым приходилось настойчиво принуждать сельчан к голосованию за «реформативное» местной власти, как правило, предвидели заранее. Из интервью с бывшим главой муниципального района: *«У нас когда-то было 30 сельских советов, потом сделали 19. Провели сходы, путем насилия и шантажа объединили их, собрали. Лучшие от этого не стало»* (Алтайский край).

Постепенное сжатие ресурсов самоуправления, растущий дефицит кадров и технических средств приучили сельские власти к неустанному поиску возможностей для поддержания порядка и сохранения систем сельского жизнеобеспечения. Однако очередная реформа централизации ответственности за благоустройство и жизнь всех поселений районов стала серьезной помехой. Работники сельских администраций, которых по привычке на местах продолжают называть «сельсоветами», лишились легитимной возможности оперативно реагировать на возникающие проблемы — и вынуждены либо посылать наверх «сигналы бедствия» и ждать



помощи, либо продолжать искать нестандартные способы самостоятельных действий.

Из интервью со специалистами сельской администрации: *«Мы должны организовать пожарную дружину, чтобы самим тушить пожары. Должны охранять общественный порядок, так как хотя у нас есть участковый, но он один — на два поселения, то есть на 6 населенных пунктов. Вакансий в полиции много, но очень мало тех людей, кого бы смогли взять сюда на работу: претенденты не могут пройти детектор лжи. Поэтому многое мы делаем сами, всем помогаем. Попросит опека — сами идем в семьи, разбираемся с проблемами. Вот уже в пяти районах нашей области объявили эпидемию птичьего гриппа. Если он придет к нам, то мы за свой счет будем и дезинфекционный барьер ставить, и рабочих нанимать, которые будут курей ловить, и обеспечивать их инвентарем. Сейчас нам нужно где-то найти бумагу, чтобы памятки для населения размножить, а затем в каждый двор под роспись их разнести. Областные власти пытаются избежать паники — и обещают жителям компенсацию части потерь, если начнется падеж птицы. Сейчас нам нужно пройтись по домам и посчитать, сколько население держит курей, гусей и уток»* (Омская область).

Реформы, которые не только не разрешили, но и усугубили застарелые проблемы недофинансирования через переадресацию ответственности наверх, получили у наших собеседников преимущественно негативные оценки. Общим рефреном, который звучал во множестве интервью, стали слова одного из руководителей сельсовета в Алтайском крае: *«Когда такие решения принимаются, неужели нельзя “на землю” спуститься, к нам приехать — и посоветоваться»*.

От районных структур, к которым перешла ответственность за благоустройство всех кладбищ в округе, тут же стали требовать выполнения универсальных нормативов, не учитывающих различия условий в городе и в сельской местности. Им вменялась необходимость обустройства «деревенских погостов» водоснабжением и канализацией, бетонирования площадок и установки мусорных баков. Из интервью с экс-главой района: *«По содержанию кладбищ у нас возникли проблемы. От нас прокуратура требовала площадки бетонированные, ящики для мусора, туалеты. Конечно, это цивилизация. Но как я могу туда воду подвести? Пришлось с прокурором биться по этим вопросам. Он хотя парнишка молодой, но адекватный. Я ему сказал: “Мы летом подведем воду, зимой она замерзнет. Придется раскапывать по новой”. Потом в крае состоялась коллегия по этим полномочиям, нашей прокуратуре какая-то бумажка пришла, мол, проигнорируйте это требование. За семь лет, что я работал, контроль сверху сильно усилился. При отсутствии финансирования»* (Алтайский край).



Следование предписанным сверху бюрократическим процедурам и целевым установкам нередко ставит районные и сельские власти в неловкое положение перед избирателями. С одной стороны, заботы сельчан не остаются без внимания руководства регионов — средства выделяются на условиях софинансирования и в рамках разных программ. Но с другой стороны, не всегда выделенные средства идут именно на те цели, в которых заинтересованы местные власти и население. Эти противоречия приводят к тому, что от дополнительного финансирования нуждающиеся в нем местные власти предпочитают отказываться и вполне разумно объясняют причины его «токсичности». Продолжение интервью: *«Некоторые главы поселений держались подальше от целевых субсидий. Либо своих денег на финансирование у них не было, либо цель их не устраивала. Им надо уголь купить, а деньги пришли на то, что делать не надо: дорожные знаки какие-нибудь поставить или разметку на дороге нарисовать. Как ее нарисовать физически, если там асфальта нет? Такая дурь тоже была. От нас требовали на дорогах перед школой обозначить пешеходный переход. Ну знаки мы поставим, ладно. А вот что делать с “зеброй”? Я попросил своего подчиненного: “Выдели время, заедь в село, посмотри: там асфальт есть?” Как мы потом будем встречаться с местным населением? — людей сильно можно разозлить подобными бездумными решениями. Поэтому у местной власти мудрость должна быть, чтобы понять, все ли надо выполнять, что советуют сверху».*

В числе таких не до конца обдуманных решений, по мнению наших респондентов, стала передача на районный уровень в части регионов полномочий по организации и содержанию сельских мусорных полигонов и сбору мусора на всей территории района. Но почти сразу после этого, в 2018–2019 годах, для наведения порядка в сфере утилизации отходов и создания мусороперерабатывающих мощностей по всей стране началась «мусорная» реформа. В регионах появились единые «региональные операторы твердых отходов», а по сути, монополисты, которые также зашли в сельскую местность и по городским правилам стали организовывать вывоз мусора. В связи с этим часть «мусорных обязанностей» вновь была возвращена сельским муниципалитетам, от которых затребовали обустройство специализированных площадок внутри населенных пунктов с установкой контейнеров для сбора мусора. Однако от утилизации всех отходов они по-прежнему были отстранены. В конечном счете централизация сбора мусора не улучшила, как предполагалось, а ухудшила ситуацию. Из интервью с главой поселения: *«До начала мусорной реформы мы боролись за то, чтобы жители не разбрасывали мусор, а собирали и вывозили его на нашу свалку. А сейчас я вроде бы дал добро мусорить везде, так как машина, которая забирает мусор, приезжает из райцентра к нам раз в неделю. У меня денег хватило только на две*

*мусорные площадки, на каждой из которых стоят по три бака. Это крайне мало, по нормативам в нашем селе должны быть оборудованы 42 площадки. Мусор во вторник вывозят, а вечером в четверг я уже вижу, что все баки переполнены. Люди стали за сбор мусора платить больше, но проблема стала решаться хуже» (Омская область).* Подробнее об этой животрепещущей теме речь пойдет ниже.

Чтобы административный натиск с перераспределением бюджетов и полномочий окончательно не разрушил механизмы решения локальных проблем, на местах стали все чаще прибегать к заключению дополнительных соглашений между районом и поселениями (сельсоветами), возвращающих переданные наверх функции на прежнее место. Проблема была лишь в том, что финансирование новых-старых видов деятельности муниципальной власти стало приходиться в село с большим запозданием: *«Полномочия у нас забирают, а потом по дополнительному соглашению передают обратно. Сложно дожидаться выделения для этого средств, но вот исполнения от нас контролирурующие органы требуют сразу же» (Омская область).*

О подобной передаче ряда полномочий без требуемого обеспечения нам поведал уже упоминавшийся выше экс-глава района из Алтайского края, который особо подчеркнул крайнюю нецелесообразность некоторых административных «разменов»: *«Сельским советам передали полномочия — сначала 11, потом 12 штук. Полномочия передали, а про средства забыли. И вот началось. Прокуратура нам стала слать разные предписания. Но как сельские советы должны выполнять мероприятия по антитеррору, которые прямо указаны в их полномочиях? У них на это денег нет, при их скудных бюджетах даже 5 тысяч рублей выделить сложно. Еще от них требуется создать антинаркотические комиссии, бороться с зарослями конопли и мака».*

### **КРІ на сельский лад**

Помимо все ускоряющегося свертывания «сельского суверенитета» глав поселений беспокоит не ослабевающий поток приходящих сверху распоряжений и отчетных требований, являющихся, по сути, аналогами КРІ — ключевых показателей эффективности, призванных «измерить степень достижения целей или оптимальности процесса». К подобным бюрократическим процедурам сельские администраторы относятся с большим скепсисом. Универсализация технологий «цифровизации» и сбора отчетных данных, в том числе для оценки целевых индикаторов выполнения государственных программ сначала устойчивого, а затем комплексного развития сельских территорий (Дементьев, 2021: 168–171), по их мнению, вступают в противоречие с разнообразием условий жизни в россий-

ских и особенно в сибирских селах. Это разнообразие даже с помощью множества показателей не поддается корректному измерению и, соответственно, предписанные сверху показатели малоприспособлены для эффективных управленческих решений. Из интервью с главой сельской администрации: *«Бюрократия сейчас залезла в каждую бумагу, в каждого чиновника. Нашей властью движет идея, что каждому управленцу можно поставить целевой показатель, а потом собирать отчеты и все будет работать. Но о том, как этот показатель привязать к местности, как учесть специфику разных населенных пунктов, мало кто думает»* (Томская область).

Навязывание не до конца отрефлексированных решений приводит к усилению вмешательства надзорных органов в деятельность местной власти. Практически без анализа причин в адрес глав администраций регулярно выносятся выговоры или выписываются штрафы по самым разным поводам: из-за неубранного мусора или же, наоборот, использования для его утилизации несанкционированных свалок, из-за задержек с формированием электронных отчетов в ГИС-системах или несвоевременно вывешенных объявлений об изменении тех или иных законодательных актов, из-за нерешенности проблем с зарослями дикой конопли, бродячими собаками и неухоженностью придомовых и общественных территорий. Риск наказания в условиях снижающейся привлекательности труда сельских администраторов и невысокого уровня их оплаты в последнее время все чаще стал фигурировать в качестве одной из причин устойчивого дефицита квалифицированных муниципальных кадров в сельской местности.

Приведем наиболее яркие высказывания работников местных администраций на этот счет:

*«Вы бы почитали, что пишет нам прокуратура. Я поначалу очень расстраивался, как так — я работаю, я стараюсь, а мне ставят такие оценки? Вот, например: “Глава администрации допустил грубое нарушение бесконтрольностью за своими подчиненными, которые не выставили на сайт администрации постановление, в связи с чем нарушили права неопределенного круга лиц”. Мой заместитель отвечает за четыре направления (дорожная деятельность, безопасность, жилищный фонд и др.). По всем этим направлениям он отчитывается, пишет распоряжения и порой встает из-за стола не может, чтобы реально пойти в народ, какие-то вопросы, связанные с благоустройством, порешать. Разобраться, например, почему чья-то корова ходит в неположенном месте, у кого из жителей трава не скошена и т. д. А теми постановлениями, которые он должен выложить на сайт, наш народ не пользуется. Чего стоит только закон о собаках, согласно которому в селах надо выделить специальные участки для собачьих прогулок. Еще там надо расставить урны, скосить дорожки — и пошло-поехало. Одно дело*

для проформы об этом отчитаться, другое дело, когда проверяющий придет из города и спросит: “А где у вас тут собаки выгуливаются?” — “Вот здесь”. А там все бурьяном поросло... Он сразу жалобу в прокуратуру писать примется, а оттуда опять к нам письмо придет» (Томская область).

«Прокурорский надзор нас очень любит, кажется, что он стремится уничтожить последние наши начинания и вообще желания. Хотя разработаны федеральные законы — и на региональном уровне законы есть, но мы должны тоже нормативные акты составлять. Нас тщательно проверяют — вплоть до каждой запятой. Например, надо писать не “месячный срок”, а “30 дней”. Сейчас судят нашего главу — из-за того, что мы не вовремя перечислили свою часть средств в территориальную избирательную комиссию. Но мы не знали правильного алгоритма действий, так как не прочитали федеральный закон. Этот закон требует, что если решение совета о проведении выборов состоялось, то в течение 5 дней его нужно опубликовать, а еще через 10 дней, не позже, оплатить свою долю финансирования. Нам нужно было заплатить 39 200 руб. А сейчас главе поселения грозит штраф от 30 до 50 тысяч рублей. Хотя выборы мы не сорвали, кампания только начинается — печатаются все эти воззвания и послания» (Омская область).

Стоит добавить, что при всей озабоченности контролирующих органов формальным соблюдением регламентов на всех этапах предвыборного процесса, решать вопросы с подбором кандидатов на роль поселковых или районных депутатов приходится исключительно местной власти, которая без наличия «законодательной ветви» может утратить свою легитимность. Продолжение интервью: «Мы на коленях наших жителей просим: “Пожалуйста, пойдите к нам в депутаты. Будете контролировать работу администрации, а мы будем все ваши замечания, пожелания учитывать и с вами взаимодействовать”. Никто не хочет. Кому надо такое местное самоуправление? Кому нужны эти депутаты, что зависит от их мнения? Вот только, знаете, лишние хлопоты».

Бюрократический документооборот нередко подменяет реальные попытки что-то изменить в жизни российских сел. Символичной выглядит ситуация, когда главе сельсовета из областной администрации приходит разъяснение о том, что он должен в своей деревне как можно быстрее запретить купание в открытых водоемах, так как для официального открытия купального сезона требуется получить от Роспотребнадзора разрешение на организацию пляжа, пригласить сертифицированных водолазов для проверки дна и выполнить массу других действий, средства на которые в местном бюджете не предусмотрены. Логика вышестоящих органов власти состоит не в том, чтобы обеспечить возможность детям в течение короткого сибирского лета провести каникулы на берегу местной речки, а в том, чтобы заранее снять с себя любую от-

ветственность за возможные ЧП на воде. Из интервью с главой администрации: «*Местное самоуправление сегодня существует для органов статистики и еще для каких-то департаментов, на запросы которых мы регулярно отвечаем. Вот нам говорят: “Вы написали постановление о запрете купания?” — “Написали”. Но этими вопросами надо заниматься по-другому. Давайте мы все-таки откроем купальный сезон! Давайте возьмем бредни, проверим, нет ли на дне водоема лома, воронок, кочек каких-то. Давайте огордим территорию, на которой можно будет купаться и взрослым, и детворе. А с нас требуют водолазов, проверок разных структур, оформления стационарного спасательного поста. Сегодня мы элементарные вещи у себя делать не можем. Но дети же все равно идут купаться. И я их, как глава села, понимаю: у них же детство, у них всего 10 дней теплой погоды. Вот что мне делать? Я могу эту инструкцию выполнять. Дальше-то что? А что делать деревенским ребятишкам? Они же не поедут в бассейн учиться плавать!» (Томская область).*

Причины появления описанных выше сюжетов, иллюстрирующих «беспомощность» сельской власти, часто лежат в финансовой плоскости, которая имеет региональную и не только специфику.

#### **Финансы имеют нюансы**

Бюджетные возможности сельских администраций в немалой степени зависят от экономического статуса регионов, в которых они находятся. Чем успешнее в финансовом плане субъекты Федерации, тем выше уровень подушевой бюджетной обеспеченности местных администраций, а значит, больше средств они готовы выделить на нужды сельских жителей. Такие регионы более конкурентны на рынке национальных проектов и программ, а значит, им проще «выторговать» в министерствах и ведомствах федеральные ресурсы и направить в районы и поселения больше средств для реализации социальных и экономических проектов. В этом случае регионально-федеральная диверсификация трансфертных потоков помогает местным органам власти сохранять в своем составе специалистов разного профиля, занимающихся проблемами местного ЖКХ, управлением муниципальным имуществом, градо- и землеустроительной деятельностью, учетно-административными делами. В нашей выборке к числу таких регионов можно отнести лишь Томскую область, где в обследованных районах годовой объем доходов бюджетов в расчете на одно поселение за последние три года варьировался от 8 до 16 млн руб., а доля собственных доходов составляла от 17 до 25%. На другом полюсе расположились обследованные нами поселения в Алтайском крае и в Омской области, в которых совокупный объем бюджетных расходов колебался в пределах 2–4 млн руб. и был примерно сопоставим с годовым фондом заработной пла-

ты работников администраций и учреждений культуры, ответственность за работу которых возложена на местные власти. Оставшиеся от выплаты зарплат средства лишь частично покрывали фактические расходы на содержание дорог, отопление и водоснабжение муниципальных зданий.

О последствиях существующих бюджетных ограничений и кадровой чехарды можно судить по мнению специалиста районной администрации в Алтайском крае: *«В наших сельсоветах даже уборщиц нет как таковых. Полная ставка есть только у главы поселения и полставки — у его заместителя. Заместитель частично занимается бухгалтерией, уборкой помещений и какими-то неотложными вопросами. На 4–5 сельских советов приходится один бухгалтер, который выведен за штат. С главами сельсоветов в районе настоящая беда: их возглавляют два педагога, два медика, три человека с ментальными отклонениями (у которых вместо документов об образовании «желтая справка»), два человека с алкогольной зависимостью. Часть этих глав — пенсионеры. Где взять других руководителей, непонятно — никто не идет на эту должность. Поэтому для глав у нас отменили требование о высшем образовании и муссируют идею о ликвидации сельских советов. Чтобы решить кадровые проблемы, мы пытались объединять сельские советы, но через 2–3 года все возвращалось на круги своя».*

В одном из поселений Омской области ситуация выглядела менее напряженной по сравнению с алтайским кейсом: средств местных бюджетов (в годовом измерении 3,3 млн руб.) хватало на полноценную занятость главы администрации и трех сотрудников, которые активно занимались проблемами территории. Но возвращение к жизни местного «очага культуры» показало, насколько чувствителен местный бюджет к любой дополнительной статье расходов: *«У нас полтора года замок висел на Доме культуры. А на 2021 год нам на согласование из областной администрации прислали расходы на 500 тысяч рублей (это 15% наших расходов). Наш бюджет должен содержать двух работников культуры, которые пока у нас проработали три месяца. Помимо зарплаты нужно платить за электроэнергию, связь, воду. Вот кровью душа обливается, еще и дорожный фонд собираются у нас забрать».* Стоит подчеркнуть, что это пример вполне благополучного поселения — на его территории продолжают работать сельхозпредприятие и фермеры, сохранились источники собственных доходов (помимо НДФЛ в бюджет зачисляются собранные на территории имущественные налоги). На этом основании правительство Омской области присвоило поселению повышенный статус самокупаемости: *«Нас в районе считают низкодотационными. У нас маленькая численность жителей, есть градообразующее предприятие, то есть стабильно идут доходы. Когда к нам приходят средства по программам софинансирования, мы должны*



для их исполнения вносить не менее 7% собственных доходов, хотя лишних денег у нас нет. Другие администрации вносят по 1,5–2–3%. Областные и районные власти сами оказались “без штанов”, поэтому нас поставили в такие рамки. Мы уперлись в жесткие лимиты — нормативы содержания муниципальных служащих плохо соотносятся с текущими экономическими реалиями. Стоимость жизни растет и растет, а от нас откусывают и откусывают. Полномочия и другие обязательства добавляют, а денег не дают».

Доходную часть бюджетов сельских муниципалитетов условно можно разделить на три части. Ее более или менее постоянную основу составляют дотации из бюджетов верхнего уровня по нормативам подушевого финансирования и соотносимые с ними лимиты на содержание управленческого аппарата. Еще одна часть поступлений складывается из собственных доходов администраций, в основе которых лежат налоговые источники и поступления от использования муниципального имущества. Наконец, третья часть доходов имеет нестабильный характер — в связи с этим совокупные бюджетные поступления могут увеличиться на треть или на половину по отношению к предшествующему году и в той же пропорции упасть на следующий год. Речь идет о получении сельскими администрациями целевых средств для выполнения тех или иных федеральных и региональных программ и поддержки локальных проектов инициативного бюджетирования, как правило, на конкурсной основе (Кондратьев, Фадеева, 2021).

Наши наблюдения показывают, что более устойчивым положением обладают те муниципалитеты, где предыдущему или нынешнему руководству удалось проявить свои хозяйские качества и разобраться с выморочным имуществом, оставшимся в наследство от развалившегося в округе аграрного производства или других предприятий, выявить и через суд оформить в собственность поселения не востребованные жителями земельные доли, а также сохранить за собой право распоряжаться землей под строительство жилья и другие виды деятельности.

Так, в бюджет одного из поселений Томской области с недавних пор стала поступать арендная плата от строителей газовой магистрали. Хотя окрестные села в первоначальный план газификации не попали, но от прокладки трубы они все-таки выиграли: главе удалось сдать в аренду структурам «Газпрома» технические сооружения (склад, территорию сушилки) и земельный участок, которые он в свое время из статуса «бесхозное имущество» перевел в муниципальную собственность. Если бы вся земля, по которой прошел газопровод, была надлежащим образом зарегистрирована в Росреестре, сельские бюджеты смогли бы стать своего рода рантье: *«Газ мимо нас прошел, низкая раздатка только в райцентре, а у нас высокая. Я в свое время пыжился, чтобы газ пришел и к нам, но мне сказали: “Дойдет до райцентра, протянем*



и к вам». Пока же трубу закопали, она проходит по нашей территории, но газовики за это никому не платят, так как оформленной земли нет». Помимо «газовых» доходов предприимчивый глава обеспечил поступления от сдачи в аренду помещений офиса разорившегося свинокомплекса, который он тоже поставил на свой баланс, серьезно модернизировал и впустил туда частный магазин, отделение Ростелекома и другие организации. В 2021 году налоговые и неналоговые доходы в совокупности принесли в бюджет поселения около 2,4 млн руб., что было сопоставимо с фондом заработной платы работников администрации.

В соседнем поселении в течение последних лет половину собственных доходов бюджета приносила продажа «не востребованной» сельскохозяйственной земли (Фадеева и др., 2021: 75–88), которую администрация спешно оформила в свою собственность, как только местное сельхозпредприятие включилось в экспортную федеральную программу и стало наращивать производство. Возросший спрос на землю поднял тарифы на локальном рынке для сельских жителей — цена одного пая размером 13 гектаров, доставшаяся им в процессе приватизации, выросла с 10 до 30 тыс. руб., что, конечно, не так уж много, но отражает рыночную стоимость сельхозугодий северного региона. Совокупный доход сельского бюджета от земельных сделок с растущим предприятием за три года составил порядка 1,5 млн руб., в связи с чем глава района посоветовал сельскому главе остановиться с продажей ценного ресурса и начать сдавать оставшуюся землю в длительную аренду. Причем необходимость смены стратегии районный руководитель обосновал не экономическими, а политическими мотивами. Из интервью с главой поселения: *«Меня недавно глава района спрашивает: “Что вам интереснее — продавать землю или сдавать ее в аренду?” — “Конечно же, — говорю, — продажа интереснее. Потому что арендный доход небольшой получается, особенно если раскидать его на 49 лет” <...> Но у района другой подход: раз землю предприятию сдаешь в аренду, значит, оно будет сельсовету чем-то обязано, с их руководством можно будет договариваться, социальные вопросы вместе решать. А если они землю купят, то какие у сельской власти останутся козыри на руках, сразу же партнерство закончится. Нужна аренда, тогда и предприятия под контролем будут».*

Приведенный выше пример использования сельской властью конъюнктуры, связанной с движением земли и ростом ее ценности, не может тиражироваться везде и всюду. Причина не только в том, что локальные рынки земли неоднородны и не всегда в равной степени привлекательны для потенциальных инвесторов, но и в ряде организационно-правовых моментов. В частности, бюджет администрации одного из обследованных омских поселений лишился земельных доходов из-за неразграниченности прав собственности на землю между муниципалитетами разных уровней. Это ка-

салось как муниципальных земель под застройку, коммерческую и иную деятельность, так и земель сельскохозяйственного назначения. Несмотря на то что земля, проданная или сданная в аренду физическим и юридическим лицам, административно относится к поселению, доход от ее использования направлялся в районный, а не в местный бюджет. Глава поселения сожалел, что районные власти, получая земельную ренту, не торопятся с кадастровой регистрацией границ и оформлением земли, чтобы она наконец-то перешла в собственность сельской администрации, и в ответ на их бездействие предпочел саботировать указания по поиску покупателей и арендаторов земли в рамках его поселения, не видя в этом никаких выгод: *«У нас не разграничена земельная собственность. Району удобно. Лет 5 или 7 назад половина доходов от аренды земли оставалась в бюджете района, другая половина возвращалась к нам. Теперь все остается там. Мне даже неинтересно заниматься этими вопросами — подыскивать земельные участки для сдачи в аренду, продажи, чтобы работа хотя бы двигалась в этом направлении. Получается, что наше поселение почти на 100% дотационное».*

Подобное финансовое бессилие местной власти тем более удивительно, что село, о котором идет речь, в советское время развивалось как индустриальный центр, основу которого составлял уникальный ремонтно-механический завод, кооперированный с Кировским заводом в Ленинграде. Кировский завод поставлял трактора, для которых в омском селе изготавливали и навешивали погрузчики. Кроме того, на местном заводе ремонтировали машины и оборудование для хозяйств Сибири и Дальнего Востока. О масштабах предприятия можно судить по следующим данным: ежегодно капитальный ремонт проходили до 800 энергонасыщенных тракторов «Кировец», не считая текущих ремонтов различных узлов и деталей. В лучшие годы на заводе работало около 1000 человек, дополнительно из Омска приезжали на вахту квалифицированные рабочие и специалисты, село отличалось развитой социально-культурной и инженерной инфраструктурой. Оно до сих пор остается самым крупным в районе (более 2 тысяч жителей) во многом благодаря появившемуся при заводе центральному водо- и теплоснабжению, а также поддерживаемым в хорошем состоянии школе, детскому саду и Дому культуры. Недавняя газификация дала толчок жилищному строительству. Несмотря на дефицит рабочих мест, который образовался после банкротства завода в 2002 году, здесь появилось немало молодых семей, желающих обзавестись своими усадьбами.

В беседе с нами глава связывал дальнейшие перспективы развития с сооружаемой поблизости солнечной электростанцией<sup>11</sup>,

11. Омская область входит в десятку российских регионов с самым большим количеством солнечных дней и потому выбрана одним из плацдармов развития зеленой энергетики.

которой понадобятся специалисты-операторы, а также с продвижением ремонтной специализации села несколькими частными компаниями, занимающимися восстановлением машин и других технических средств.

Еще один ресурс развития глава видел в закреплении в селе молодых людей за счет реализации всевозможных программ и инициативных проектов: *«Вот сейчас мы в федеральную программу “Городская среда” зашли. У нас за 10 млн руб. строится сквер для отдыха, из них 500 тыс. руб. составило наше софинансирование, что довольно много с учетом нашего высокого уровня дотационности. Мы хотим, чтобы сквер стал больше молодежным. Там будут детская площадка, летняя сцена, качели. Будет мостик для молодоженов. Мы сделали дизайн-проект, а потом защитили его в Министерстве строительства. Население проект обсуждало, но деньгами в его реализации не участвовало. Был отдельный инициативный проект — как раз по строительству детской площадки. Проблем с участием граждан в этом проекте не было — люди и сами работали, и деньги сдавали. Также получали деньги на ремонт Дома культуры, а недавно поселковая библиотека выиграла грант 5 млн руб. на модернизацию».* Но главная мечта сельского мэра связана с асфальтированием дорог, получить средства на которое он никак не может: *«Хотелось бы еще уличные дороги в поселении сделать. Они у нас грунтовые. Чтобы сделать дорогу, нужен проект, а это 1,5 млн руб. Каждый год пишу письма в областное дорожное хозяйство».* Но все же какие-то подвижки в этом вопросе случаются. Паллиативным способом решения дорожной проблемы стал разбор жителями села руин закрытого завода и заделывание кирпичами и другим сподручным материалом наиболее выдающихся ям и колдобин, с которыми мириться они уже не в состоянии. Таким образом, пусть и таким способом артефакты из советского прошлого помогают селу справляться с проблемами дня сегодняшнего.

Если для руководителя села, которое обладает важным в административной системе конкурентным преимуществом в виде сохранившегося населения и, следовательно, увесистого и стабильного потока «выравнивающих» дотаций в местный бюджет, дополнительное целевое финансирование на развитие территории играет стратегическую роль и может отчасти нивелировать отсутствие собственных доходов, то для руководителей томских поселений, попавших в нашу выборку, эффект участия в конкурсах на получение грантов («инициативного бюджетирования») и ресурсов других программ, требующих активности населения, не столь очевиден. Проблемы подстерегают их как на «входе» в процесс подготовки проектной документации, когда главам вместе с жителями требуется определиться с целью, выбрать объект для строительства или модернизации, сделать бизнес-план и договориться о принципах софинансирования и величине взносов, собираемых с каждого взрос-

лого жителя села, так и на «выходе» из подготовительной стадии, когда проект одобрен в кабинетах регионального правительства, принято решение об открытии финансирования, объявляются торги для определения подрядчиков и происходит сбор внебюджетных средств.

Опрошенные главы томских поселений жаловались на безынициативность и равнодушие односельчан, которые не торопятся участвовать в сходах, собраниях и предлагать свои проекты по совершенствованию «среды обитания», или же, наоборот, вступают в конфронтацию, если строительство и ремонт объекта (детской и/или спортивной площадки, Дома культуры, библиотеки, музейного/мемориального комплекса, дороги, тротуара, инженерных сетей и др.) планируется в одном населенном пункте, а участвовать в финансировании надо всем жителям поселения. Эти и другие обстоятельства влияют на активность жителей при сборе средств, несмотря на относительно небольшую величину взносов (или на добровольной основе — «кто сколько сможет», или регламентировано — от 100 до 300 руб. с человека). Иногда люди отказываются вносить свой взнос из принципа, рассуждая примерно так: «я не хочу платить за то, чем пользоваться не буду» или «государство обязано обеспечивать сельскую местность необходимой инфраструктурой, ведь мы работаем, платим налоги — и они должны возвращаться нам в виде общественных благ».

Если нужной суммы собрать с населения не удастся, главы поселения обращаются за помощью к местным бизнесменам, которые по условиям этих программ должны выступать гарантами проектов и вносить свою часть денег. Как правило, бизнес к этим просьбам относится с пониманием и, чтобы не портить отношения с сельской администрацией, берет на себя погашение доли расходов жителей.

Из интервью с главой поселения: *«У нас было “инициативное бюджетирование”, оно у нас получилось не идеально. Я вот с чем столкнулся, когда захотел сделать пешеходную дорожку в центральном селе, где у нас находятся администрация, школа и другие социальные объекты. Когда на кладбище деньги собираем, это нужно всем, проблем не так много. Но вот с дорожкой так не вышло, хотя по ней от остановки ходят не только жители данного села, но и соседнего поселка, который к нам тоже относится. Ведь они приезжают сюда по разным делам: кто-то идет в школу или мимо школы к нам в администрацию, а в нашем здании расположены почта, и библиотека, и ЖКХ. Я подумал, что будет всем хорошо, всем будет удобно. Но люди отнеслись к этому по-разному. Одни сказали: “А я туда не хожу”, другие: “Да я и без дорожки могу пройти”. Всего с жителей нужно было получить 50 тысяч рублей, в двух этих населенных пунктах живет почти 800 человек, т. е. каждый мог бы сдать меньше чем по 100 рублей — и хватило бы. Но я смог собрать всего 5000 руб. А мы же уже заявили с проектом, еще во много что*

ввязались, поэтому пришлось к предпринимателям обращаться за помощью, хотя они и так участвуют в финансировании. Так что «инициативное бюджетирование» криво-коряво работает, но при этом требует документального оформления. Получается, что я себе на шею надел еще одно ярмо» (Томская область).

На фоне принудительно-добровольного сбора пожертвований сельские главы с ностальгией вспоминают, как еще недавно у них была небольшая, но свобода в распоряжении бюджетными средствами — в части собственных доходов поселений. Однако со временем гибкость в управлении сметой расходов сельских администраций сменилась жесткой процедурой трехлетнего «программного» планирования, не допускающего смены текущих приоритетов: «У нас денег всегда не очень много было, но мы могли их раскидать по нашим полномочиям и, если нужно, вместе с депутатами что-то поменять в наших планах. Собирались и обсуждали: «Вот мы заложили в этом селе на ремонт кладбища 15 тысяч руб., давайте в этом году там не будем ничего делать, а перенесем эти работы на следующий период, а сейчас вот на эти деньги в другом селе забор поменяем и что-то подлатаем, а то скоро все там развалится». Была такая возможность, а сегодня ее нет. Если мы сформировали бюджет на три года, то что-то поменять в нем практически не получится — это надо объяснений кучу давать, почему, зачем и как» (Томская область).

Тем не менее, несмотря на пассивность избирателей и связанные с бюрократическими процедурами неудобства, сельские главы готовы воспользоваться разными программами и организовать комбинацию нескольких источников, чтобы привлечь дополнительные средства на социальное обустройство. Из интервью с главой другого томского поселения: «Я в прошлом году успел по программе «Устойчивое развитие сельских территорий» кладбище огородить. Требовалось финансовое участие местного предприятия, которое как раз интересуется нашей землей. Поэтому они были готовы к сотрудничеству. Также в прошлом году мы привлекли деньги по «инициативному бюджетированию», построили детскую площадку, а в этом году — также по «инициативе» делаем благоустройство кладбища еще в одном селе. Какие у нас проблемы в связи с этим? — нужно сход организовать, население как-то замотивировать, деньги собрать. Но люди практически не ходят на наши собрания. Нужен кворум в 50% от числа взрослых жителей, а у нас и 1%, бывает, не приходит. Как реально происходит выбор проекта? Я вношу два-три предложения, люди начинают обсуждать, что-то свое предлагают. Но, как правило, мы сходимся к тому, что предлагаю я. 70% стоимости проекта — это средства бюджетные. На жителей закладываем 10%, остальное — бизнес. Но по-разному бывает, и цены проектов тоже различаются. В центральном селе на кладбище потратили 70 тысяч, на детскую площадку — 100 тысяч. В не-

большом селе затраты на кладбище составили 25 тысяч. Еще предполагается трудовое участие граждан. Мы его обязательно предусматриваем, потому что не заработаем баллы, когда будем заявлять и защищать проект. Когда его сдаем, прикладываем фотографии и калькуляцию пишем, которую передаем финансистам. Отчет есть отчет».

Для организации более качественного благоустройства сельским главам было бы удобнее распоряжаться своими деньгами, нежели встраиваться в «инициативные» проекты с жесткими финансовыми правилами. Продолжение интервью: *«Если бы у нас оставались какие-то средства свободные, мы бы по-своему благоустройству или ремонт проводили. Чтобы сделать нормальную детскую площадку, которая действительно прослужит долго и на которую приятно будет зайти, нужно потратить миллион рублей, а наши собственные доходы — всего три миллиона в год»*. Глава прекрасно осознает, что при десятикратном сокращении сметы затрат на возведение площадки для сельских ребятшек она достаточно быстро выйдет из строя, но ему приходится принимать практически безальтернативное решение.

Стоит отметить усилившийся в последние несколько лет тренд на более активное вовлечение граждан в принятие решений, касающихся развития «малой родины» (места проживания), чему способствуют специальные законодательные поправки о народном бюджетировании<sup>12</sup>. Тем самым власть ясно дает понять, что ей интересно «гражданское общество» в первую очередь в качестве финансового донора «инициативных проектов», утверждаемых на уровне регионов, и она не готова возвращать муниципалитетам ресурсы и полномочия реального самоуправления, чтобы они могли на свой страх и риск проводить независимую социальную и экономическую политику.

### **Неизменность текущего**

В интервью с представителями сельских администраций непрестанно звучала тема острого дефицита имеющихся средств для выполнения текущих обязательств. По сути, помимо содержания административного аппарата и работников культуры, локальные власти располагаются средствами в основном для того, чтобы чистить и слегка подправлять дороги (при наличии последних) и на электриче-

12. Согласно положениям Федерального закона от 20.07.2020 № 236-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”», с 1 января 2021 г. в России заработал Закон о «народном» бюджетировании. URL: <http://www.consultant.ru/law/hotdocs/63662.html/> (дата обращения: 25.06.2022).



ство для освещения улицы (при наличии фонарей). При этом у них оставалось немало направлений для расходования денег, требующих дополнительных средств: ремонт дорог и объектов муниципальной собственности, проведение культурных и спортивных мероприятий, оказание помощи малоимущим семьям, контроль за порядком и т. д.

О том, каким образом местная власть выходит из этого положения, свидетельствует следующий нарратив от лица одного из глав администрации: *«Сегодня от нас законы требуют, что мы должны и дороги светить, и безопасность обеспечивать, и пожары тушить, и многое другое делать. Но у нас нет реального самоуправления, потому что у нас нет денег, которыми бы мы могли сами распоряжаться. Мы с депутатами собираемся, чтобы поделить собственные доходы, а их очень мало... Ну зарплату только можем выплатить да некоторые дороги почистить и электричество оплатить. Нам вот нужно декларацию на гидросооружения делать, а это миллион рублей. Где их взять? Мы дороги содержим, но только кое-как снег спихиваем на обочины. Чтобы их убирать в полную силу, 800 тысяч рублей в год, которые у нас на это имеются, не хватает. Как мы выкручиваемся? Вот у нас фермер есть, помогает нам, хотя его работники за это критикуют. Если случается какая-то проблема, я к нему бегу: трактор понадобится или со скважиной что-то случится, буран в каком-то селе дороги заметет. Я этого фермера прошу, он “Кировец” пришлет, а я ему немного заплачу, даже затраты на те 100 литров солярки, что он потратит, не покрою. Но он как-то меня слышит и понимает. И я тоже со своей стороны стараюсь его какие-то вопросы вместе порешать»* (Томская область). О добрососедском характере взаимодействий между главами поселений и фермерами, которые заинтересованы друг в друге, речь зашла и в Алтайском крае: *«С уборкой снега, как правило, проблем не бывает. Где мы не можем это сделать, там фермеры “по любви” чистят, потому что им надо молоко и зерно возить, транспортную доступность обеспечивать»*. В Омской области фермерская поддержка не только весьма распространена, но и приобрела институциональное оформление, хотя и на неформальной основе: *«Фермеры селу помогают, хорошо помогают. Это благодетельность, договор мы с ними не заключаем. Когда три года назад нашей школе перекрывали крышу, основные средства выделял район, так как это их здание, но фермеры обеспечили пиломатериал, собрали порядка 300 тысяч рублей. Каждый вносил сумму в зависимости от количества обрабатываемой в их хозяйстве земли (от 3 до 5 рублей за гектар). Они свою долю всегда вносят. Хотя все наши массовые мероприятия — День школы, День села, 9 мая, спортивные и другие соревнования мы стараемся из бюджета оплачивать, но и к фермерам за поддержкой обращаемся. Они всегда помогают что-то сделать»*.



Паритет в отношениях между властью и бизнесом в сельской местности держится, как правило, на взаимных услугах благодаря тому, что на одной стороне сосредоточены административные и земельные ресурсы, а на другой — финансовые и технические возможности. Существует и неподдельная социальная ответственность сельских предпринимателей перед «малой родиной» по факту рождения и проживания. Мудрый и грамотный сельский, да и районный глава, как правило, тонко чувствует ту грань, которую можно или нельзя переступить в выстраивании деловых и личных отношений с бизнес-сообществом, но все равно прекрасно осознает, что всегда остается под прицелом общественного и не только мнения и в любой момент его могут обвинить в коррупционных намерениях. Тем не менее в разговорах с нами главы не раз отмечали необходимость дифференцированного подхода к регулированию работы сельских бизнесменов (в зависимости от масштабов и этапов развития их бизнеса или же последствий нередко случающихся в сельской местности ЧС — пожаров, наводнений, засухи и проч.) в плане назначения арендных и налоговых платежей, решения вопросов с выделением государственной поддержки или же получением кредитных ресурсов и обслуживанием банковского долга. Некоторые из них не раз выступали в роли заступников бизнеса перед налоговыми и другими службами, а также банками, упрасывая последних сделать какие-то послабления тем производителям, которые потеряли часть своего имущества в огне или в воде, и не изымать сразу в качестве компенсации долгов оставшуюся у них технику, а дать собрать урожай и получить доход. Позиция сельской власти — всеми правдами и неправдами добиться того, чтобы у тех, кто пытался добросовестно работать, но попал в сложное положение, не забирали последнее.

Но человеческие отношения между властью и бизнесом легко интерпретируются как коррупция — своего рода «проплаченный» патронаж — притом что сотрудничество муниципалитета с предпринимательским корпусом или просто отказ от навязчивого вмешательства в их работу может обеспечить сельскому развитию гораздо больше бонусов, нежели силовой регуляторный подход. Интервью с экс-главой района Алтайского края: *«С кого-то можно последнее взять. А если я не беру, мне тут же говорят: “Значит, он с тобой договорился”, но тот же человек при случае может для общего дела КамАЗ привезти с чем-то. С фермерами надо по-людски работать. Вот у нас в районе есть один товарищ успешный. Он в свое время по 10 своих работников в Таиланд отправлял отдыхать на новогодние каникулы. Он построил телятник за 37 миллионов, у него пластиковые окна там. Когда я был главой, он меня попросил не мешать работать его хозяйству. Я не мешал — и что он сделал: построил в селе храм, школе помогает, сельский совет отремонтировал, дорогу засыпал, собирается еще одну ферму строить».*

Другой способ справиться с текущими проблемами территорий связан с самоорганизацией жителей села, которые готовы с помощью своей техники расчистить снег или скосить траву на всей улице, а не только рядом со своей усадьбой, оплатить завоз щебня и других строительных материалов и нанять грейдер, чтобы выровнять дорожное полотно, или же навести порядок с водоснабжением, с содержанием памятных для села мест. В ряде сибирских регионов большую роль в благоустройстве сел играют ТОСы — органы территориального общественного самоуправления (Бреславский, 2021).

Несмотря на разные пертурбации с обменом/отменой полномочий, под особым контролем у сельских глав остаются вопросы, связанные с пожарной безопасностью, уборкой мусора, водо- и тепло-снабжением. Различия в практиках их решения зависят от навыков хозяйствования и ответственности глав разных администраций и их сотрудников, имеющих финансовые и организационные ресурсы, сплоченности и солидарности местных сообществ.

Сельская власть отвечает за безопасность территории, но из-за нехватки средств, как правило, делает это скорее на самодеятельной, добровольной основе. По закону за борьбу с пожарами на местах должны отвечать региональные подразделения МЧС России, однако федеральные службы нацелены прежде всего на огнеборчество непосредственно в населенных пунктах. Но в сельской местности серьезную опасность представляют рукотворные палы земли или природные пожары, в том числе на давно не возделываемых полях и лесных угодьях. По сути, пожарные начинают реагировать на угрозы только тогда, когда огонь подступает к границам селений, а возгорания в удаленных от них местах долго остаются без внимания, так как ответственность за борьбу с ними лежит на лесоустроительных и других ведомствах. Чтобы защитить сельские территории от огня, на выявляемые с помощью воздушного мониторинга «термические точки» нередко направляются бригады пожарных-добровольцев. Организуемая таким образом защита и, при необходимости, привлечение жителей на борьбу с огнем невозможны без участия сельских властей, которые также используют помощь местных фермеров и других представителей бизнеса.

В ряде поселений мы обнаружили хорошо организованные и технически оснащенные бригады пожарных-добровольцев. Своим появлением они, как правило, обязаны усилиям глав местных администраций, которые смогли подобрать людей, добиться хотя бы минимального финансирования охранной деятельности, наладить рабочие отношения с руководством пожарных частей, дислоцированных на территории.

Из интервью с главой поселения в Томской области, расположенного в лесной пожароопасной зоне: *«Нужно, чтобы сам муниципалитет мог принимать и исполнять свои решения по пожарной безопасности, а сейчас этот порядок устанавливает МЧС. Вон стоит наша пожарная машина. До этого мы ездили на при-*

способленной технике, тракторах. Команда моя — добровольцы. В прошлом году мы два раза тушили дома, помогали пожарным. Весной четыре раза тушили палы, это основная весенняя проблема. Если поля начнут гореть, то деревне хана. Поэтому выезжаем на поля подальше, чтобы там пожары захватить, так как на них никто внимания не обращает — горит и пусть горит. Я сколько обращался в район и в область: «Давайте наказывать за эти возгорания виновных, тех, кто там землю пашет», а мне отвечали: «Кому мы юридически эти претензии предъявим, у работающих там фермеров документов нет ни на земельную собственность, ни на аренду». Когда трава на полях горит, сначала вызываем пожарных, они приезжают и говорят: «Угрозы для населенного пункта нет, мы поехали». Я докладываю специалисту в район, он просит: «Слушай, поедь туда, потому что у нас каждая термочка на учете. Погляди, что да как, а мы с федералами потом разберемся». Едем. Мои дружинники в недоумении: «Почему пожарные не едут, а просят нас?» Хорошо, что район выделяет на зарплату моему водителю дополнительно пять тысяч рублей в месяц. Поэтому мы выезжаем на ЧП в любое время дня и ночи. Сели, поехали, потушили, а утром на работу выехали».

Глава подчеркнул, что в основе быстрого реагирования на все ЧС в его зоне ответственности лежит позиция личного участия, которой он заражает окружающих и добивается четкого (по мере возможности) выполнения охранной и другой работы: «Если я срываюсь на все эти происшествия, то и мои сотрудники, и мои дружинники вместе со мной бегут. Всё на этом держится».

Проблемы со сбором и утилизацией мусора, как мы отмечали выше, имеют давнюю историю. Развертывание общероссийской мусорной реформы пришлось на время, когда сельчане начали привыкать к цивилизованному обороту твердых и других отходов и платности этой услуги. Они научились складировать мусор в мешки и вывозить его на специально организованные для этого полигоны. Но быстрая замена локальных правил на централизованную утилизацию внешними операторами повергла сельчан в шок. Они только-только приспособились к введенному местными властями порядку и символической оплате этих услуг, как с них вдруг начали взимать повышенные тарифы, а процесс сбора мусора стал менее понятным и удобным. Из интервью с главой поселения: «Мы перешли на новый вид сбора мусора. Народ сейчас крутит у виска и говорит: «Раньше глава администрации с нас тряс по 5 рублей, чтобы грузовая машина раз в месяц объезжала все улицы и мы в телегу к ней загружали свои мешки с мусором. Мы еще отказывались платить. А сейчас поставили мусорные контейнеры, до которых надо еще идти и платить по 50 рублей с каждого прописанного в селе человека!»» (Томская область).

Проблема возникла еще и потому, что единый оператор по вывозу мусора не готов идти навстречу запросам жителей. В результате

сельчане утратили часть доступных прежде возможностей — оказалось, что приезжающие в села машины не забирают габаритный и строительный мусор, а также отходы растительного и другого происхождения, имеющие сугубо деревенскую специфику. Это заранее предвидели некоторые главы поселений и, сделав вид, что выполняют строгий «начальственный приказ» о быстрой ликвидации местных полигонов, отказались избавляться от тех траншей, которые они в свое время организовали для утилизации мусора. Чтобы не раздражать проверяющих, они предусмотрительно разместили таблички о закрытии деревенской свалки на старом месте.

Из интервью с главой поселения: *«Все-таки мы извлекли определенную пользу. Нам департамент выделил деньги, чтобы засыпать мусорную яму. Мы вроде бы ему подчинились, оформили бумажки, но засыпали ее не до конца. Почему? Я 20 лет здесь работаю и знаю, что у людей много всякого мусора, который в контейнер нельзя бросать. Это и негабаритный мусор, и ботва, которую вроде бы можно сжечь или уложить в компостную яму. Но у нас каждый житель готов проявить свою индивидуальность. Мне часто так отвечают: “Что я, дурак, чтобы это жечь или оставлять на огороде? Зачем я буду заразу себе разводить?” Вот я это место и оставил, но поставил табличку: “Все закрыто, не приезжайте”. Но жители все равно везут такой мусор туда, и слава богу, что хоть туда, а не куда-то еще. Работающая у нас компания берет только то, что относится к бытовому мусору, мол, у них другой лицензии нет. Получается, что я из своего бюджета должен найти деньги, нанять эту же компанию, чтобы они увезли небытовой мусор в ту яму, куда разрешено его вываливать. Но этих денег у меня нет, поэтому используем свой старый полигон. Я в каждом селе пробил разрешение на эти специальные ямы. Я даже почти получил на них лицензию, но районные власти не захотели передать мне на баланс эти земли. А так бы у меня была лицензия на сбор и вывоз мусора. Хотя все равно, наверное, ее бы отозвали, когда началась мусорная реформа. А так у меня все было разрешено, а сейчас стало запрещено. Я же районную комиссию сюда привозил, которую приказом создали для лицензирования свалок. Она дала заключение, что здесь можно организовать свалку»* (Томская область).

Получается, что устоявшийся порядок оборота мусорных отходов разных категорий в результате реформы стал экологическим нарушением. При этом нововведения очевидным образом не учитывали особенности сельского образа жизни. Разрушение отлаженной системы может спровоцировать череду неблагоприятных экологических последствий, вызванных концентрацией мусорных отходов на меньшем количестве полигонов. Как показало наше исследование, на фоне официального закрытия местных свалок стала расти площадь полигонов районного значения. Увеличились их мощ-

ность и радиус обслуживания, благодаря чему «городской мусор» все чаще стал вывозиться на периферию сельских территорий, которая стала плацдармом для создания разного рода экотехнопарков. Под модными названиями часто скрываются, с одной стороны, далеко не всегда сбывающиеся обещания технологичной сортировки и утилизации твердых коммунальных отходов (ТКО) крупнейших российских мегаполисов<sup>13</sup>, а с другой стороны, вполне зримые угрозы загрязнения значительных участков земли, нарушения природной ценности и целостности локальных экосистем. Утрата прав распоряжения этими ресурсами и новые экологические риски вызывают массу негативных эмоций не только у тех сельчан, по соседству с домами которых стали возникать «утилизационные» площадки, но и у районных администраторов, которые в ходе реформы были отстранены от регулирования работы мусороперерабатывающих комплексов и распределения доходов от их деятельности. Из интервью с заместителем главы муниципального района: *«Не реформа, а не пойми что. Прежде районная компания на наш полигон местный мусор вывозила, районный бюджет деньги за это получал. В число наших обязанностей входило расширение полигона. Теперь мы от этой деятельности доходов не имеем, а обязанность расширять полигон у нас осталась. Как-то неправильно получается»* (Томская область). Из интервью со специалистом районной администрации: *«К нам в район несколько лет назад пришел предприниматель, который организовал полигон с отдельным размещением мусора (дерево к дереву, бумага к бумаге), по-*

13. Среди самых известных и скандальных проектов подобного рода можно назвать экотехнопарк «Шиес», который должен был стать пионером внедрения инновационных для России экологических технологий обращения с ТКО с помощью их брикетирования (измельчения, прессования и упаковки в пленку) и компактного складирования. Строительство парка было начато в 2018 г. в Ленском районе Архангельской области на границе с Республикой Коми, но из-за многочисленных протестов местного населения было остановлено в 2021 г. (URL: <https://tass.ru/obshchestvo/10828793>). Находящийся на расстоянии более чем 1000 км от Москвы, технопарк предназначался для утилизации ТКО столичного региона. Предполагалось, что брикетирование отходов будет осуществляться на территории Люберецких очистных сооружений (Московская область), после чего брикеты для дальнейшего складирования должны были вывозиться железнодорожным транспортом на территорию площадки в Шиесе (вес брикетированного груза мог достигать до 500 тыс. тонн в год). Хотя инициатор проекта — правительство Москвы совместно с европейскими партнерами — гарантировал рекультивацию мест размещения ТКО, восстановление лесных ресурсов, проведение тщательной оценки воздействия проекта на окружающую среду на всех этапах его реализации с участием жителей области, общественных организаций, экспертов и контролирующих органов (URL: <https://russiaindustrialpark.ru/news/tehnopark-shies-proekt-v-detalyah>), справиться с негативной реакцией общественного мнения и активным сопротивлением жителей и экологических активистов ему не удалось, в связи с чем проект пришлось закрыть.

лучил лицензию, а теперь остался ни с чем, так как полигон перешел в региональное управление. У нас все было организовано — и с мусором все было в порядке. Сейчас же на нашу свалку возят мусор из соседнего города-курорта. Еще из одного города сюда пытались везти отходы, но наши люди сильно возмутились и не дали это сделать! Все это из-за того, что у нас единственная на всю округу лицензионная свалка <...> Федералы решили, что так должно быть. Но как это отразится на наших селах? В каком положении окажется вся наша территория? Почему рядом с нашими домами должна находиться эта свалка? Законы принимают, а мы пытаемся их как-то выполнить» (Алтайский край). Сложно предположить, что в этом «мусорном противостоянии» города и села победа окажется на стороне последнего.

К числу наиболее болезненных и сложно поддающихся решению в условиях Сибири относятся вопросы сельского водоснабжения. Несмотря на широко разрекламированную федеральную программу «Чистая вода», реально обеспечить сельчан качественной водой удается далеко не везде. Преуспеть в этих вопросах смогли представители одного из сельских районов Томской области, где реализуется губернаторская программа по размещению мини-станций, оснащенных специальными фильтрами для очистки поступающей из подземных скважин воды. Символично, что губернатор невольно стал инициатором этой программы, попытавшись разобраться с причинами сокращения из года в год числа призывников от области на срочную службу в российскую армию. Оказалось, что парни признаются негодными к службе из-за проблем со здоровьем, которые непосредственно связаны с качеством питьевой воды. Проблемы армейского рекрутинга, за которым внимательно следят федеральные структуры, заставили региональные власти включиться в борьбу за здоровье подрастающего поколения и обратить внимание на то, что еще недавно ускользало от «начальственного взора». Из интервью с главой администрации: «Это чисто региональная программа, без федерального и местного софинансирования. Наш губернатор где-то задал вопрос: отчего в области с призывом ситуация не ладится? Оказалось, что вода у нас не очень хорошая. Тогда он принял решение о размещении станций по очистке воды во всех населенных пунктах, где главы пожелают это сделать. Вот я четыре таких станции поставил. Область выделила вагончики, район дал деньги на то, чтобы эту станцию подключить к водопроводу, я нашел для этого место. На станции есть счетчик, который фиксирует объемы очищенной воды. ЖКХ считает, сколько воды из скважины поднялось, пришло на станцию, профильтровалось и ушло на нужды населения — и за все это платит. Но мы потом из своего бюджета выделяем ЖКХ субсидию, покрываем их убытки по направлению «Обеспечение населения холодной водой»» (Томская область).



Для администрации поселения, расположенного в степной зоне Омской области, решить аналогичную проблему оказалось не под силу. Несмотря на то что в селе сохранилось аграрное производство и население, кардинально улучшить качество воды не удастся. Затраты на строительство глубоководной скважины, по оценке главы, могут составить до 15 млн рублей, а взять их негде. В селе, где живут 200 человек, с давних пор функционирует один общественный колодец, вода в котором из-за недостаточной глубины чрезмерно минерализована. Даже для потребностей животноводства местное сельхозпредприятие пробило водозаборную скважину на 90 метров, но фильтры для нее приходится менять чуть ли не каждый месяц. Население пытается бурить собственные скважины, но найти «жилу» с водой надлежащего качества удается немногим.

Другой проблемой, которая находится на постоянном контроле сельской власти, является подача тепла и безаварийная работа местных котельных и тепловых сетей. Хотя за это, как правило, напрямую отвечают специализированные муниципальные унитарные предприятия (МУП), но закупка топлива для обогрева социальных учреждений, муниципальных зданий и частных домовладений (для льготных категорий: учителя, врачи, пенсионеры и проч.) входит в зону ответственности главы сельского поселения. Ему же приходится решать проблемы с оплатой коммунальных услуг и изыскивать средства для погашения долгов.

Правила содержания коммунального хозяйства в сельской местности не универсальны, однако их объединяет проблема «плановой убыточности», т. е. отсутствия самоокупаемости МУПов и необходимости их дотирования. Попытки привлечь к этой сфере бизнес и запустить муниципальные концессии для модернизации систем ЖКХ и повышения эффективности их эксплуатации ни в одном из обследованных нами районов не увенчались успехом<sup>14</sup>. Организации ЖКХ, как правило, субсидируются из региональных бюджетов.

О проблеме растущих долгов за коммунальные услуги в сельских котельных и вынужденной «оптимизации» затрат в этой сфере рассказывает глава поселения в Томской области: *«Я бывал в разных регионах: где-то коммуналка в основном сосредоточена в районе — и поселения занимаются только благоустройством своей территории, а где-то, как у нас, эти проблемы лежат на сельских администрациях. В одном из наших сел есть многоквартирные дома. Это 24 квартиры, в которых зарегистрированы 40 человек, это около 1000 квадратных метров. Суммарная задолженность за коммунальные услуги владельцев квартир — 600 тысяч руб. Кто-то из жильцов не хочет, а кто-то не может*

14. Заметим, что в российской практике известны случаи успешного муниципально-частного партнерства именно в теплоснабжении (Нефёдкин и др., 2019).



*вносить квартплату. Это связано с тем, что квартиры в основном люди покупали из средств материнского капитала. Так как работы у нас не было, многие семьи переехали в райцентр, там арендуют жилье и работают. Сельские квартиры остались в их собственности, а они за них не платят — вот и скопился такой долг. В результате мы должны за топливо (уголь и дрова) уже 400 тысяч рублей, несмотря на получаемые на эти цели субсидии. Но мы отапливаем не только дома, но и школу, и другие социальные учреждения. В результате мы были вынуждены перейти на отопление котельных дровами, хотя это получается затратнее, так как дрова надо пилить каждый день, а с этим могут возникнуть разные проблемы: то у пилы “Дружба” цепь порвется, то свеча вылетит или что-то еще случится. Почему мы так сделали? Потому что за уголь надо платить аванс, а дрова нам могут отдать в долг, ведь лесопереработка у нас в районе развита и часто бывает “затоварка” дров. У нас в селе несколько котельных, одну я предложил жителям закрыть, так как средств на ее содержание нет. Но люди не согласны, говорят: “Нам холодно, давайте нам тепло”. Не знаю, что делать. Я эти котельные везу на себе, мне просто деваться некуда».*

Образуется своего рода порочный круг: в действующем порядке предоставления услуг ЖКХ не учтена возможность массовых неплатежей, обусловленных низкими доходами и невысокой платежной дисциплиной местного населения. Затраты на содержание локальных систем отопления (как правило, морально и физически устаревших) не всегда покрываются платежами пользователей и выделенными государством субсидиями. При высокой концентрации в Западной Сибири месторождений природного газа данный вид топлива для сибиряков, живущих в сельской местности, остается малодоступным. Виноваты, как утверждают эксперты, большие расстояния и низкая плотность населения. В этих условиях выход из сложившегося положения глава поселения видит либо в том, чтобы закрыть одну из двух убыточных котельных и сэкономить на фонде зарплаты, но при этом снизить для всех пользователей температуру теплоносителей и тем самым ухудшить качество услуги<sup>15</sup>, либо продолжать наращивать убытки и искать разные

15. Заметим, что в условиях суровой сибирской зимы оставлять людей в плохо отапливаемых помещениях негуманно или даже преступно. Этот тезис приобрел особую актуальность в связи с небывалым топливным кризисом, разразившимся осенью 2021 г., уже после завершения полевого этапа нашего исследования, в нескольких регионах Западной Сибири (Омской, Новосибирской, Кемеровской областях и Алтайском крае). На старте отопительной кампании и жители, и организации ЖКХ столкнулись с дефицитом и резким удорожанием угля (на 60% и более), вызванным проблемами с логистикой и существенным ростом цен на перевозки, а также отсутствием топлива на складах в связи с тем, что большая часть добываемого на Кузбассе черного золота была отправлена на экспорт. Из-за оста-

обходные пути и компромиссы во взаимодействии с поставщиками топлива и в конечном счете лишь откладывать неминуемое банкротство организации ЖКХ.

Альтернативный подход к решению судьбы инженерно-коммунальной инфраструктуры был применен в другом томском поселении, где в одной из деревень из-за ликвидации малокомплектной школы встал вопрос о закрытии ее здания и школьной котельной. Так как в бывшем здании школы остались библиотека, почта, фельдшерско-акушерский пункт и переводить их было некуда, глава сельской администрации сумел сохранить это здание в рабочем режиме, несмотря на то что отапливать пришлось и пустующие школьные кабинеты. При этом в оправдание своего поступка глава отметил важный для него социальный фактор: раз отстоять школу ему и жителям села не удалось, то он сделал все возможное, чтобы не уменьшать затраты на отопление и сохранить четыре рабочих места для сельских кочегаров: *«Удручает, что за это время мы успели закрыть малокомплектную школу в одном из сел, области было накладно содержать там учителей. В 2018 году оттуда убрали средние и старшие классы и перевели их в школу в базовом селе, школьников стали сюда подвозить, а к 2021 году закрыли уже начальные классы. Школьный автобус оплачивает районное управление образования. По правилам затраты на обучение в школе несет регион, а содержание школьных зданий и другие сопутствующие услуги образования оплачивает район. Району платить за работу школьной котельной очень накладно, они хотели бы ее закрыть. Но ведь там находится библиотека и другие организации, к тому же эта котельная отапливает и местный клуб, то есть там есть кому возмущаться, а этого район хотел бы избежать. А мы еще, так или иначе, свой социальный вопрос решаем: сохраняем работу для кочегаров. Мы так для себя это расцениваем, а району, конечно, наша позиция не нравится, но приходится с ней соглашаться».*

В этом нарративе четко просматривается несовпадение взглядов на происходящее у представителей разных уровней власти. Областные чиновники ничего плохого не видят в закрытии маленькой школы, которая, с их точки зрения, не может обеспечить успешную социализацию и качественное образование сельским детям, но требует немалых бюджетных расходов. По-иному эту же ситуацию интерпретируют сельские чиновники: закрытие школы болезненно переживается и детьми, и родителями: ежедневные поездки

---

новки поставок угля на местный рынок жители ряда сел были вынуждены кооперироваться между собой и оставаться на ночлег в чужих домах, чтобы сэкономить топливо и не замерзнуть, переходить на более затратное и менее эффективное дровяное отопление, в том числе сырой (не подготовленной) древесиной. URL: <https://www.bfm.ru/news/485269> (дата обращения: 25.06.2022).

по сельским дорогам не только утомительны, но и не всегда безопасны. К тому же консервация школьного здания ухудшит и без того сложное состояние локального (сверхдефицитного) рынка труда, так как сразу несколько человек лишатся работы, а их семьи — гарантированного дохода. Это противостояние экономической и социальной аргументации в вопросах управления развитием сельских территорий встречается довольно часто. Верх одерживает, как правило, логика «одномерной оптимизации», нацеленной на сокращение финансовых затрат без надлежащей оценки социальных последствий.

Подводя черту под анализом текущей деятельности сельских администраций, следует отметить, что ответственность за жизнеобеспечение поселений, как бы ни менялись институциональные правила, по-прежнему лежит на главах поселений, независимо от того, имеются ли у них средства для ремонта, строительства, текущей эксплуатации той или иной инфраструктуры, или же этих средств не хватает. Это означает, что им всегда необходимо что-нибудь «придумывать», с кем-то договариваться, изыскивать нестандартные и не всегда легитимные возможности решения возникающих проблем.

### **Заключение**

Вернемся к вопросам, поставленным в начале статьи. Насколько целесообразно желание законодателей демонтировать нижний уровень органов самоуправления и в том числе отказаться от сельских администраций? Как показало наше исследование, ответ на этот вопрос не очевиден — при существующем распределении полномочий, источников и пропорций бюджетного финансирования качественно выполнять свою работу на местах могут далеко не все муниципалитеты, хотя именно на них в конечном счете возложена ответственность за безопасность и условия жизни сельского населения. В цитируемых нами нарративах сельских администраторов отражены сложность и специфика их повседневных проблем, а также способы их решения — нередко в «ручном режиме» за счет искусной деформализации существующих «правил игры». Конечно, не во всех поселениях жизнь устроена так, как нам об этом рассказали наши респонденты. Далеко не все местные руководители готовы и способны на первое место ставить интересы своих односельчан.

На наш взгляд, замысел современной реформы муниципальной власти исходит из общей логики институциональных изменений последнего десятилетия, направленных на огосударствление местного самоуправления и централизацию системы принятия решений и управления ресурсами (будь то вопросы образования, медицины, социального обеспечения, жилищного, дорожного и другого строи-

тельства, организации мусорных полигонов, поддержки бизнеса и проч.). Благодаря этой трансформации сельским администраторам чаще вменяется роль статистов, нежели реальных управленцев, наделенных достаточными средствами и полномочиями. Вместе с тем в данный момент сельская власть еще обладает правами на распоряжение закрепленными за ней землей и другим имуществом. Благодаря этим ресурсам она способна хотя бы частично поддерживать свой «суверенитет» и отстаивать местные интересы.

Но что произойдет, когда последние ресурсы сельской власти будут утрачены — и новой властной вертикали станут не нужны опыт, компетенции и профессиональные способности сельских управленцев быстро и гибко адаптироваться к разным вызовам времени? Сможет ли новая «опубличенная» муниципальная власть, вынесенная далеко за пределы управляемых ею сельских территорий, взять на вооружение отработанные годами практики сотрудничества и солидарности местных общин и привлечения предпринимателей к решению локальных проблем? Напрашивается скорее отрицательный, чем положительный ответ. Подчеркнем, что в нынешнем раскладе сельских патрон-клиентских отношений (Патрон-клиентские, 2016) бизнес и власть последовательно меняются местами — и эта взаимозависимость позволяет им компенсировать провалы существующей аграрной и территориальной политики.

Еще один вопрос касается доступности власти для населения, которая сегодня, хотя и не везде, но сохраняется, благодаря чему находятся компромиссы в решении первоочередных проблем. Непонятно, сможет ли внедряемая вместо нижнего звена власти «управленческая цифровизация» в виде потока big data, характеризующего поселения в их демографическом, социальном и экономическом разрезах (Новоселов, Фалеев, 2022: 265), заменить собой нарабатываемые годами человеческие отношения и обеспечить правильную (рациональную) расстановку приоритетов, чтобы продвинуться в реализации многочисленных программ устойчивого/комплексного развития сельских территорий (Фадеева, 2021: 11).

Кратко структурируем наши выводы. Для сельских территорий планируемая реформа может обернуться следующими серьезными рисками:

— утрата «локальной суверенности» приведет к невозможности легитимного контроля сельских сообществ над местными ресурсами и усложнит защиту их интересов;

— из-за разнообразия локальных условий и возможного комбинирования ресурсов развития унифицированная модель территориального управления «сверху» не сможет эффективно справляться с поставленными перед ней задачами и обеспечивать привлекательные условия для жизни сельского населения и закрепления работающей молодежи;

— из-за разрыва существующей сети социальных (личностных) взаимодействий глав администраций, представителей власти

и сельского населения может утратить свое значение компенсирующая роль сложившихся на сегодняшний день формальных и неформальных видов государственно-частного партнерства;

— на выпавших из контура публичной власти территориях возникнут условия для реального самоуправления и самоорганизации жизни населения, но уже без «официального» вмешательства государства.

Наверное, реалистичность перечисленных угроз стала очевидна и российским законодателям, которые, получив в мае текущего года более 700 поправок и предложений<sup>16</sup>, не стали торопиться с принятием резонансного законопроекта о местном самоуправлении в рамках весенней сессии работы Госдумы РФ в 2022 году. Можно ли это считать попыткой спустить данный вопрос на тормозах, покажет время, но очевидно одно — существующий институт сельского самоуправления находится в тяжелом кризисе и нуждается в реформировании, но только при более тщательном анализе всех элементов его работы и скопившихся проблем.

## Библиография

- Бреславский А. С. (2021). Территориальное общественное самоуправление в современной Бурятии: условия устойчивого развития // Крестьяноведение. Том 6. № 2. С. 79–98.
- Бухвальд Е. М. (2013). Муниципальная реформа в России: мифы и реальность // Общество: политика, экономика, право. № 1. С. 60–69.
- Горяченко Е. Е., Малов К. В. (2017). Реформирование системы местного самоуправления: оценки и проблемы // Регион: экономика и социология. № 1. С. 271–291.
- Деметьев Д. В. (2021). Комплексное развитие сельских территорий в Новосибирской области: предварительные результаты // ЭКО. № 6. С. 161–175.
- Кондратьев М. В., Фадеева О. П. (2021). Практики участия населения в местном самоуправлении: кейсы сибирских сел // Регион: экономика и социология. № 2. С. 162–183.
- Моляренко О. А. (2018). Изоляция власти от населения в сельской местности: причины и последствия // ЭКО. № 1. С. 23–29.
- Нефёдкин В. И., Фадеева О. П., Гинзбург Д. Р. (2019). Концессии в теплоснабжении: инвестиции вместо субсидий // ЭКО. № 3. С. 37–56.
- Новоселов А. С., Фалеев А. В. (2022). Региональное и муниципальное управление в условиях развития цифровой экономики и информационного общества // Регион. № 2. С. 256–275.
- Патрон-клиентские отношения в истории и современности. Хрестоматия. (2016) / Под общей редакцией А. Гилева. М.: РОССПЭН.
- Староосвоенные районы в пространстве России: история и современность. (2021) / [Аверкиева К. В. и др.]; сост. и науч. ред. Нефедова Т. Г. М.: Товарищество научных изданий КМК.
- Сумская Т. В. (2016). Местное самоуправление: эволюция бюджетной политики / Ред. С. А. Суспицын. Новосибирск: Изд-во ИЭОПП СО РАН.
- Фадеева О. П. (2021). Государственная политика в сфере АПК: приоритеты и возможности сибирских регионов // ЭКО. № 11. С. 8–35.

16. <https://www.kommersant.ru/doc/5358903> (дата обращения: 25.06.2022).

- Фадеева О., Быстров Е., Збанацкий О., Шелудков А. (2021). Родные земли. Очерки трансформации земельных отношений в России / Фонд поддержки социальных исследований «Хамовники». М.: Common Place.
- Узун В.Я. (2021). О необходимости перехода к политике сельско-городского развития // ЭКО. № 11. С. 36–55.

### **Transformation of the rural self-government: A Siberian case**

*Olga P. Fadeeva*, PhD (Sociology), Senior Researcher, Institute of Economics and Organization of Industrial Production, Siberian Branch of the Russian Academy of Sciences. 630090 Novosibirsk, Academician Lavrentieva St., 17.  
E-mail: fadeeva\_ol@mail.ru

*Abstract.* The permanent transformation of the Russian local self-government comes to its logical end. The trend of management centralization including the 'upward' transfer of the powers of local authorities, combined with a decrease in their financial resources, determines the transition to the system of 'single public authority' as declared in the new version of the Constitution of the Russian Federation. The author's description of these changes' impact on the organization of everyday rural life and rural development challenges is based on semi-formalized interviews with representatives of local authorities in three regions of Siberia. According to the respondents, the redistribution of power resources in favor of the regional level and the reduction of the local self-government powers threaten the ability to effectively solve local tasks, primarily those of the rural development. The not always justified transfer of urban (corporate) management standards to rural areas inevitably leads to manipulations with statistical reports and data which serve as the basis for decisions on the distribution of budgetary funds. Administrative reforms did not solve but rather exacerbated both the direct financing of the local authorities work and the allocation of resources for rural development projects. The co-financing of initiative projects by the population and local businesses did not deliver the expected results. 'Digitalization' of management activities by uniform patterns which ignore local features rather creates an additional burden on local administrators than saves costs or increases decisions' efficiency. The identified trends determine new significant risks for rural life and development. To reduce such risks to reasonable limits, we need deep, carefully thought-out and well-balanced changes in the rural self-government institutions.

*Key words:* local self-government, municipal government, rural development, reforms, formal and informal institutions, Omsk Region, Altai Region, Tomsk Region

### **References**

- Breslavsky A. S. (2021) Territorialnoe obshchestvennoe samoupravlenie v sovremennoy Buryatii: usloviya ustoychivogo razvitiya [Territorial local self-government in contemporary Buryatia: Factors of sustainable development]. *Russian Peasant Studies*, vol 6, no 2, pp. 79–98.
- Bukhvald E. M. (2013) Munitsipalnaya reforma v Rossii: mify i realnost [Municipal reform in Russia: Myths and reality]. *Obshchestvo: politika, ekonomika, parvo*, no 1, pp. 60–69.
- Goryachenko E. E., Malov K. V. (2017) Reformirovanie sistemy mestnogo samoupravleniya: otsenki i problemy [Reforms of the local self-government system: Assessments and challenges]. *Region: ekonomika i sotsiologiya*, no 1, pp. 271–291.
- Dementiev D. V. (2021) Kompleksnoe razvitie selskih territoriy v Novosibirskoy oblasti: predvaritelnye rezultaty [Integrated development of rural areas in the Novosibirsk Region: Preliminary results]. *EKO*, no 6, pp. 161–175.

- Kondratiev M. V., Fadeeva O. P. (2021) Praktiki uchastiya naseleniya v mestnom samoupravlenii: keysy sibirskih sel [Practices of the population participation in the local self-government: Cases of Siberian villages]. *Region: ekonomika i sotsiologiya*, no 2, pp. 162–183.
- Molyarenko O. A. (2018) Izolyatsiya vlasti ot naseleniya v selskoy mestnosti: prichiny i posledstviya [Isolation of authorities from population in rural areas: Causes and consequences]. *EKO*, no 1, pp. 23–29.
- Nefedkin V. I., Fadeeva O. P., Ginzburg D. R. (2019) Kontsessii v teplosnabzhenii: investitsii vmesto subsidiy [Concessions in heat supply: Investments instead of subsidies]. *EKO*, no 3, pp. 37–56.
- Novoselov A. S., Faleev A. V. (2022) Regionalnoe i munitsipalnoe upravlenie v usloviyah razvitiya tsifrovoy ekonomiki i informatsionnogo obshchestva [Regional and municipal government under the development of digital economy and information society]. *Region*, no 2, pp. 256–275.
- Patron-klientskie otnosheniya v istorii i sovremennosti* [Patron-Client Relations in History and Contemporaneity] (2016), A. Gileva (ed.), Moscow: ROSSPEN.
- Staroosvoennye rayony v prostranstve Rossii: istoriya i sovremennost* [Old-Developed Regions in the Space of Russia: History and Contemporaneity] (2021), T. G. Nefedova (ed.), Moscow: Tovarishchestvo nauchnykh izdaniy KMK.
- Sumskaya T. V. (2016) *Mestnoe samoupravlenie: evolyutsiya byudzhethoy politiki* [Local Self-Government: Evolution of Budget Policy], S. A. Suspitsyn (ed.), Novosibirsk: Izdvo IEOPP SO RAN.
- Fadeeva O. P. (2021) Gosudarstvennaya politika v sfere APK: priority i vozmozhnosti sibirskih regionov [State policy in the agro-industrial complex: Priorities and opportunities of the Siberian regions]. *EKO*, no 11, pp. 8–35.
- Fadeeva O., Bystrov E., Zbanatsky O., Sheludkov A. (2021) *Rodnye zemli. Ocherki transformatsii zemelnykh otnosheniy v Rossii* [Native Lands. Essays on the Transformation of Land Relations in Russia], Moscow: Common Place.
- Uzun V. Ya. (2021) O neobkhodimosti perekhoda k politike selsko-gorodskogo razvitiya [On the necessity of transition to the policy of the rural-urban development]. *EKO*, no 11, pp. 36–55.