

Социология села

Структура сельского расселения: тенденции и проблемы развития



Хагуров Айтч Аюбович – доктор социологических наук, доцент, главный научный сотрудник Центра исследований социальной структуры, руководитель сектора социологии села (Краснодар) ИС РАН

E-mail: khagurov@mail.ru

Структура сельского расселения: тенденции и проблемы развития

Аннотация

Автор изучает в динамике распределение сельского населения на территории России, исследует причины его неравномерного расселения, включая влияние климатических условий, урбанизации; а также проблемы местного самоуправления в сельской местности, в том числе его экономические основы.

Abstract

The author studies in dynamics the practices of rural population's distribution on the territory of Russia, examines the reasons of its irregular settlement, including such ones as climatic conditions and urbanization; as well as the problems of the local self-government in rural areas and its economic bases.

Ключевые слова: структура сельского населения, местное самоуправление, урбанизация, климатические условия

Keywords: structure of the rural population, local self-government, urbanization, climatic conditions

Предисловие

В прошлые столетия сельское хозяйство почти везде было ведущей отраслью национальной экономики. В настоящее время в развитых странах оно производит лишь 1–2% ВВП. Тем не менее, в этих странах сельскому хозяйству уделяется усиленное внимание, непропорциональное его экономической доле.

В США объяснение этому обстоятельству мы находим в программе поддержки фермеров, которая ориентирована на фундаментальные вопросы: «как помочь сохранить национальную аграрную традицию, создавая больше сельских экономических возможностей вне зависимости от того, находятся ли они в рамках сельского хозяйства, розничной торговли, туризма или создания новых Internet-компаний». Выступая с речью на востоке Франции в 2009 г. президент

Саркози заявил о решении своего правительства выделить французским фермерам почти полтора млрд евро. При этом он отметил, что это «исключительная» мера. Оговорка не случайная: Франция получает около 10 млрд евро в год на поддержку фермеров из фондов Евросоюза в рамках Единой сельскохозяйственной политики. Обращает на себя внимание мотивация французского руководителя. Он заявил, что не позволит, чтобы сельское хозяйство было разрушено в результате кризиса, ибо оно – составная часть французской идентичности.

Подобное требование в той или иной форме мы встречаем в аграрных программах почти всех стран мира и нигде оно не является проявлением косности и консерватизма. В нем отражено понимание того, что село – важнейшая подсистема социальной жизни, а также проявляется забота о сохранении социокультурных основ общества. Для того чтобы воздать селу должное, надо соблюдать паритет интересов селян и остальных социальных слоев и групп. Нарушение его ведет к дисгармонии всего общества. Например, если не помогать селу в воспроизводстве и сохранении его человеческого капитала, то под угрозой окажется всё национальное сельскохозяйственное производство с вытекающими отсюда последствиями.

В самых экономически развитых странах, например США, сельское хозяйство дотируется в таком образом, что оно в большей степени становится бюджетной отраслью, чем рыночной. В России, с её климатическими особенностями, в ещё большей мере требуется бюджетная поддержка села и сельского хозяйства.

Таблица 1

Затраты на сельскохозяйственное производство по странам

Страна	Долларов на 1 га в среднем за 2000-2003 гг.	% от максимальной суммы, т. е. от затрат Японии
Япония	473	100
США	324	68,5
Евросоюз	298	63
Россия	10	2,1

Россия в предстоящие 2008-2012 гг. значительно увеличит свой показатель поддержки сельского хозяйства: предполагается за это время потратить 560 млрд руб., что в три раза больше, чем в предыдущее пятилетие.

Новая аграрная политика России (НАП), представленная в Государственной программе «Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008-2012 годы», в первую очередь, предусматривает устойчивое развитие сельских территорий, другими словами, решение социальных проблем села. В связи с этим у социологии села появляется возмож-

Новая аграрная политика России, в первую очередь, предусматривает устойчивое развитие сельских территорий, другими словами, решение социальных проблем села.

ность изучать не только системный кризис (чем она вынуждена была заниматься все 90-е гг. XX в.), но и отслеживать пути и способы выхода из него.

За период реформ, с 1991 г. и по настоящее время, было предложено немало проектов и принято нормативных актов, направленных на развитие АПК, сельской экономики и самого села. Однако эффективных последствий они пока не имеют. Очевидно, настало время перейти от частных прагматических вопросов развития аграрной экономики к более общим и фундаментальным вопросам бытия крестьянства и села, от которых зависит сама сельская экономика.

Размещение населения в России

Размещение сельского населения в России сильно коррелирует с распределением всего населения на территории страны – уникальным по неравномерности. Это обусловлено тем, что в четырёх округах к Западу от Урала сосредоточено 74,2% населения страны; в трёх округах к Востоку от Урала – 25,8%¹. В то же время из 17 млн кв. км территории страны на восточные округа приходится 13 млн кв. км. (см. рис 1).

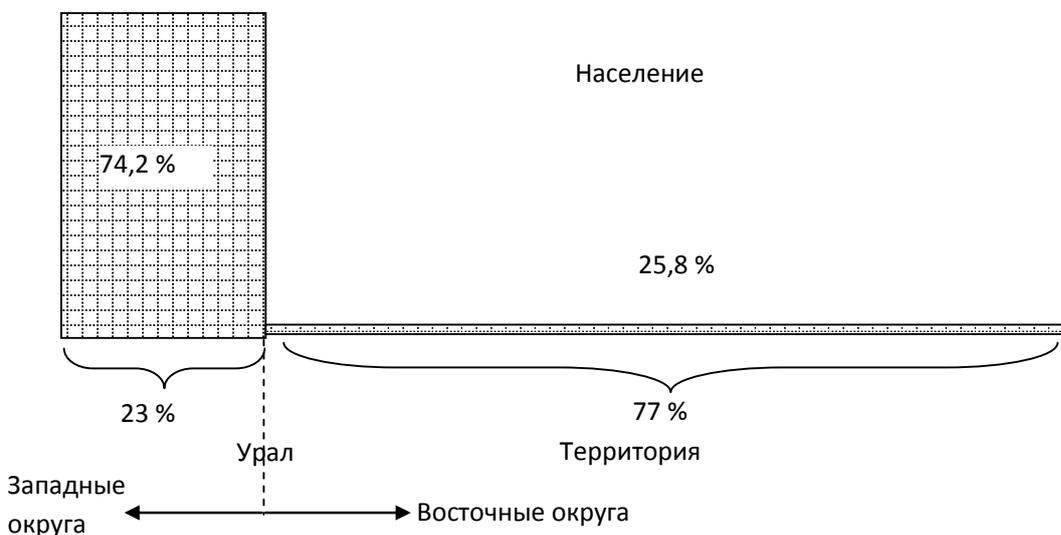


Рис. 1. График распределения территории округов и населения

Эти соотношения населения и территории обуславливают размещение сельского населения и сельских населённых пунктов на территории России.

¹ Автор опирается на данные, полученные до формирования восьмого, Северо-Кавказского, округа.

Распределение сельских населенных пунктов в России

В энциклопедиях и справочниках сельское поселение определяется, как:

- населённый пункт, большинство жителей которого занято в сельском хозяйстве;
- расположенное в сельской местности несельскохозяйственное поселение, не соответствующее по численности населения городу, связанное с лесным хозяйством (лесхозы и кордоны), обслуживанием транспорта вне городов (малые станции, разъезды, пристани);
- поселения, при отдельных промышленных предприятиях, карьерах, курортах, зонах отдыха, поселки поисковиков, население смешанного типа (агроиндустриальные посёлки).

Общее число сельских поселений во всём мире, даже постоянных, не поддается учёту, т. к. в разных странах по разному определяется понятие отдельного населённого пункта. Так, в США примерно 1/5 сельского населения (1970 г.) – жители официально зарегистрированных сельских поселений. Остальное фермерское население учитывается в целом по территориальным единицам.

Во многих странах, особенно с высокой плотностью населения, при соседстве крупных сельских поселений, отдельных ферм и поместий, все поселения (коммуны во Франции, Бельгии, общины в ГДР) учитываются как одно целое.

Различают:

1. Постоянные и сезонно-обитаемые (временные) сельские поселения;
2. Групповые и рассеянные сельские поселения.

Групповая (деревенская) форма преобладает в России, в зарубежной Европе, Китае, Японии, в большинстве развивающихся стран. В России это – сёла, станицы, деревни, хутора, кишлаки, аулы, стойбища, заимки¹ и др.

Рассеянная фермерская форма расселения преобладает в США, Австралии, странах Прибалтики.

В экономически развитых странах с ростом сети городов и несельскохозяйственного использования земель увеличивается число несельскохозяйственных и смешанных сельских поселений, а также сельских поселений – спален (большая часть жителей которых работает в городах).

¹ Заимки – в Сибири однодворные поселения с прилегающим земельным участком, вдали от освоенных территорий. Ещё выделяют «починок», он означает возникающее сельское поселение.

Часто используется следующая классификация:

- малое сельское поселение – менее 200 жителей;
- среднее сельское поселение – от 200 до 1000;
- крупные – свыше 5000.

Только в данном параграфе мы используем понятие «поселение» в качестве единицы сельского расселения (как отмечается в энциклопедиях и справочниках). В дальнейшем «поселение» будет означать низовой административный центр на селе (каким был ранее сельсовет), в соответствии с современными реформами местного самоуправления.

Результаты переписи населённых пунктов России в 2002 г. представлены на официальном сайте Росстат [1].

Печальной реальностью стали сельские населённые пункты без населения: их по переписи – 13 032. Основная часть их – 12 178 пустующих сёл – расположена в густонаселённой западной части страны – в Центральном, Северо-Западном и Приволжском федеральных округах. В них преобладают населённые пункты с численностью населения от 11 до 50 человек. В Центральном федеральном округе из 60 357 сельских населённых пунктов 35 531 является малонаселённым. В Восточных округах доля малых сёл уменьшается и возрастает доля сёл с населением свыше ста человек. В Уральском Федеральном округе из 5891 сёл 3822 имеют население свыше 100 человек; в Сибирском из 11 831 – 8432; в Дальневосточном из 2788 – 1 951.

Очевидно, в этих местах суровые природные условия и огромные расстояния делают невозможным существование совсем малых сёл.

Таблица 2

Населённые пункты России

Субъекты Российской Федерации	Всего городских поселений	В т. ч. 100 тыс. человек и меньше	Всего сельских населённых пунктов	В том числе				
				Без населения	До 10 чел.	От 11 до 50 чел.	От 51 до 100 чел.	Свыше 100 чел.
Российская Федерация	2938	2770	155 290	13 032	34 803	37 337	14 804	55 314
Центральный федеральный округ	749	708	60 357	6094	17 128	18 403	5589	13 143
Северо-Западный федеральный округ	323	310	29 763	3983	10 960	8743	2040	4037

Продолжение таблицы 2

Субъекты Российской Федерации	Всего городских поселений	В т. ч. 100 тыс. человек и меньше	Всего сельских населённых пунктов	В том числе				
				Без населения	До 10 чел.	От 11 до 50 чел.	От 51 до 100 чел.	Свыше 100 чел.
Южный федеральный округ	267	238	9637	223	285	783	850	7496
Приволжский федеральный округ	583	846	35 023	2091	5090	7132	4277	16 433
Уральский федеральный округ	288	274	5891	223	430	771	645	3822
Сибирский федеральный округ	423	398	11 831	255	740	1253	1171	8432
Дальневосточный федеральный округ	305	296	2788	163	190	252	232	1951

Абсолютное большинство сельских населённых пунктов сосредоточено в Европейской части России: в её четырех округах находятся 134 780 сельских населённых пунктов, т. е. 87%. В этой части преобладают сельские населённые пункты Центрального федерального округа: здесь их 60 357, что соответствует 44% от числа населённых пунктов Европейской части (см. рис 2–4).

В Восточной части России более половины населённых пунктов находятся в Сибирском федеральном округе – 11 831, или 57% от их общего числа в трёх федеральных округах Восточной части страны.

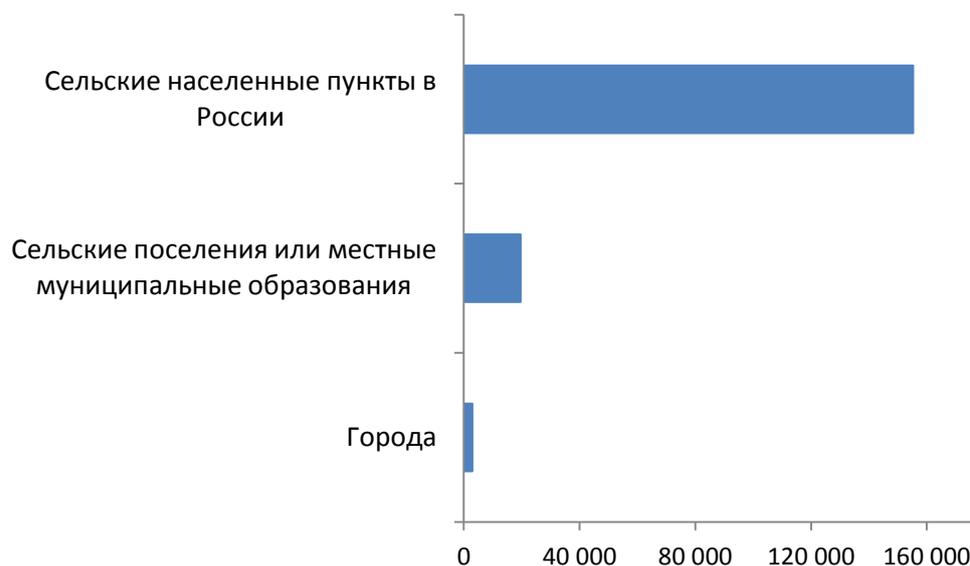


Рис. 2. График распределения населённых пунктов в России

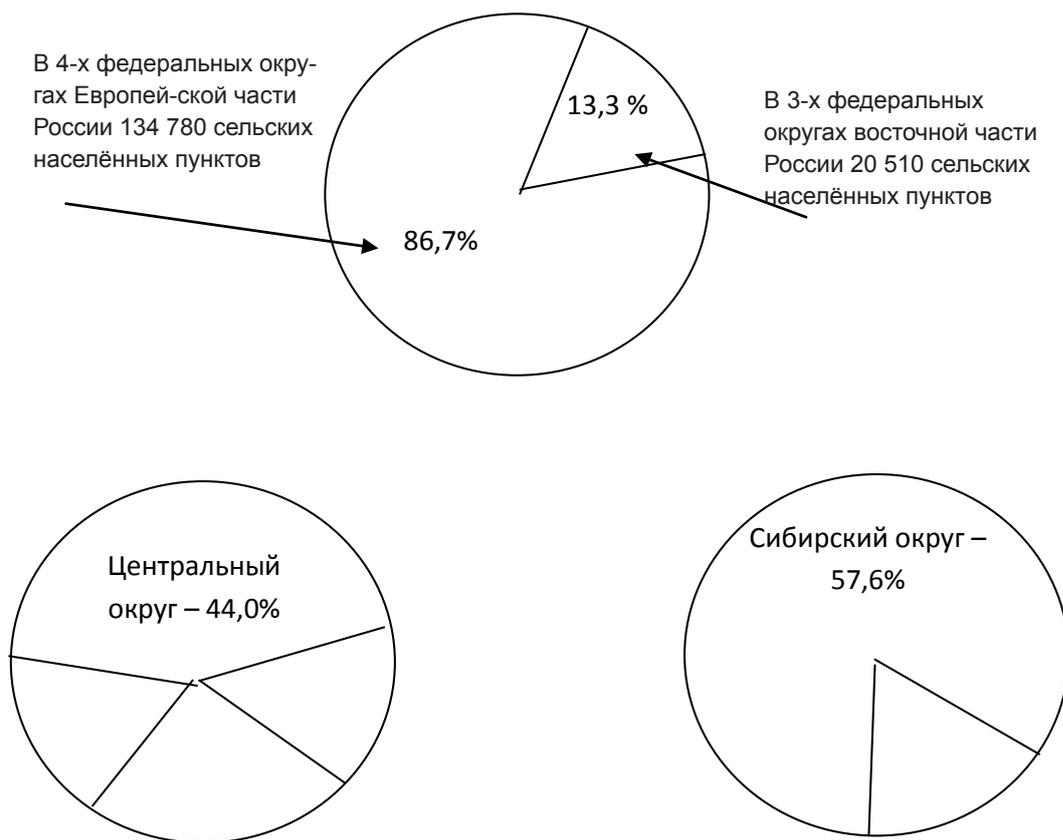


Рис. 3. Сельские населённые пункты

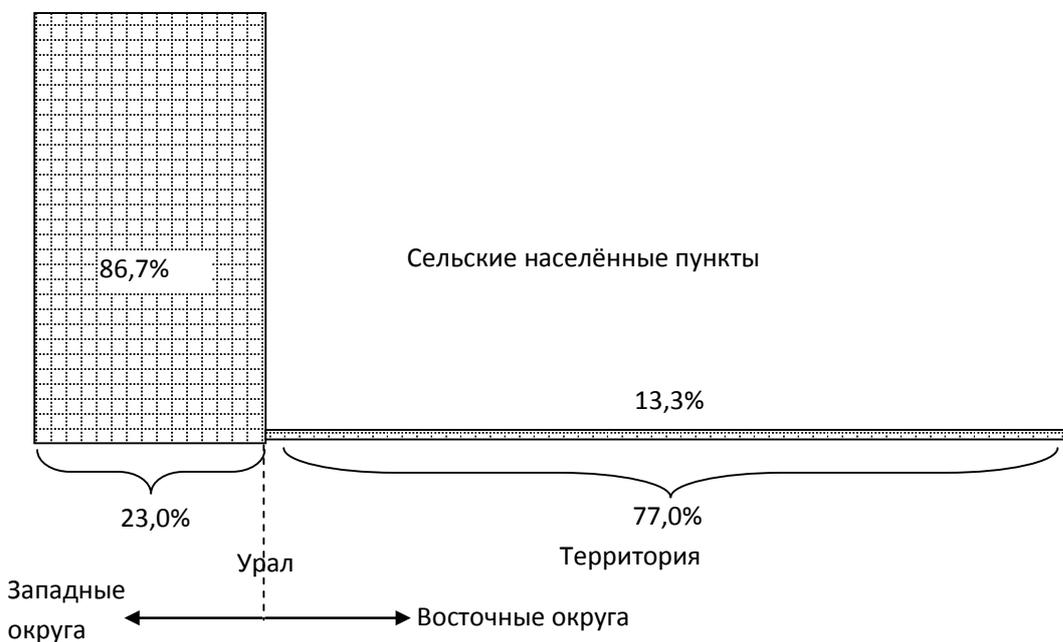


Рис. 4. График распределения территории федеральных округов и сельских населённых пунктов в России

Динамика сельского расселения

В период между переписями 1989 и 2002 гг. в целом по стране общее число сельских населённых пунктов, по данным Росстата увеличилось на 2367, или на 1,5%; почти удвоилось

число населённых пунктов, в которых проживает не более 6 человек: с 16 925 до 32 997, включая поселения, в которых никто не проживает на начало переписи 2002 г. Число сельских населённых пунктов, в которых проживает от 6 до 10 человек увеличилось на 6,4%: с 13 245 до 14 029. Число сельских населённых пунктов, в которых проживает от 3000 человек, снизилось, но более всего снизилось число населённых пунктов с числом жителей от 26 до 50 человек – на 21%. Возросло число крупных сельских населённых пунктов: на 8,7% - с числом жителей до 5 тыс. человек (с 803 до 873) и на 34,3% с числом жителей более 5 тыс. человек (с 601 до 807).

На момент переписи 2002 г. 30,3% от общего числа сельских населённых пунктов составили мелкие поселения – с числом жителей не более 10 человек, 34,1% – с числом жителей от 11 до 100; 35,6% – с числом жителей свыше 100 человек (см. рис 5).

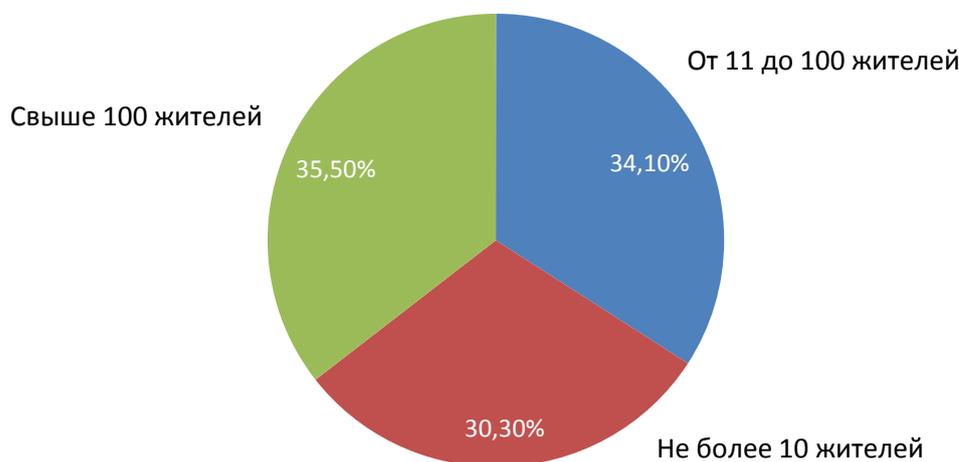


Рис. 5. Распределение сельских населённых пунктов по численности населения

Больше всего безлюдных и малолюдных (не более 10 жителей) деревень в Северо-Западном (13,4% и 36,1%) и Центральном (10,1% и 28,4%) федеральных округах, меньше всего в Южном (2,3% и 2,9%) и Сибирском (2,2% и 6,1%).

В Южном федеральном округе почти 80% сельских населённых пунктов насчитывает более 100 жителей, в Сибири и на Дальнем Востоке – 70%.

Рост числа крупных сельских поселений и сокращение числа средних и малых привели к усилению концентрации людей в крупнейших населённых пунктах. Судя по предыдущим переписям, это явление представляет собой долговременную тенденцию сельского расселения. Доля сельских жителей, проживающих в крупных населённых пунктах, – с числом жителей свыше 5000 – увеличилась с 5,3% в 1959 г. до 17,4% в 2002 г., а с числом жителей более 1000 человек – с 32,2% до 51,8%. Одновременно с этим сократи-

Больше всего безлюдных и малолюдных (не более 10 жителей) деревень в Северо-Западном (13,4% и 36,1%) и Центральном (10,1% и 28,4%) федеральных округах, меньше всего в Южном (2,3% и 2,9%) и Сибирском (2,2% и 6,1%).

Рост числа крупных сельских поселений и сокращение числа средних и малых привели к усилению концентрации людей в крупнейших населённых пунктах. Эти тенденции сильно повлияли на трудозанятость селян. Большой населённый пункт создает много рабочих мест вне сельского хозяйства. По разнообразию эти рабочие места приближаются к городским.

лась и доля сельского населения, проживающего в небольших деревнях с числом жителей не более 100 человек, с 12,0% до 5,7% (см.: [2]).

Эти тенденции сильно повлияли на трудозанятость селян. Большой населённый пункт создает много рабочих мест вне сельского хозяйства. По разнообразию эти рабочие места приближаются к городским.

После переписи 2002 г. число сельских населённых пунктов увеличилось за счёт административно-территориальных преобразований. Чаще всего в сельские поселения преобразуются посёлки городского типа или часть городских поселений. Например, в 2008 г. из части территории г. Бийска было образовано село Дыгульбей, подчинённое администрации города, в котором на начало 2009 г. проживало 20 912 человек. В 2009 г. было образовано (восстановлено) 29 сельских населённых пунктов. Самый крупный из них – посёлок Нагорный (7475 жителей) был образован из части г. Бийска.

Другая тенденция – в утрате статуса села после включения его в город. Так в черту г. Грозного были включены аулы Албан-Чурт (5778 жителей) и Старая Сунжа (8205).

Обратимся к причинам, обуславливающие неравномерное распределение сельского населения на территории страны.

В книге А. Паршева «Почему Россия не Америка» представлен убедительный материал о том, что по сравнению с Западной Европой россияне расселены на малопригодных для жизни территориях. Из всех индустриальных стран мира в России самый суровый климат. В Западной Европе почти не бывает заморозков. Изотермы в Европе идут в меридиональном направлении, что уравнивает по суровости зимнего климата юг Швеции с Северной Грецией. В Хельсинки зимой теплее, чем в Орле, хотя Хельсинки на тысячу километров севернее. Общая причина – Гольфстрим. Экономические последствия этих обстоятельств не утешительные: северный климат и географическое положение делают нашу промышленность и сельское хозяйство неконкурентоспособными.

На Севере государство в основном занималось добычей полезных ископаемых и минимально необходимым производством. Всё необходимое туда завозят. После краха СССР наш Север обезлюдел, а его производство обеспечивается рабочей силой в основном вахтовым методом.

В России 2938 государств («городских населений»). Большинство их – 65,4% – находятся в европейской части страны. Преобладают города с численностью населения сто тысяч человек и менее. Таких городов 2770, т. е. 94,2%. Во всех федеральных округах превалирует удельный вес малых городов. В Европейской России 1802 города с населением 100 тыс. человек и менее, что соответствует 93,7% от общего количества городов в этой части страны. Среди этих городов

превалируют агрогорода – административные центры сельских районов, органически связанные с сельскими населёнными пунктами.

Глубокие исследования влияния природных и урбанистских фактов на сельское расселение ведутся в Институте географии РАН. Специалист этого института Т. Г. Нефедова выделяет три фактора, играющих главную роль в пространственной организации сельской местности: а) природные различия (с севера на юг и с запада на восток); б) крупные города; в) национальный состав населения.

«В разных местах превалируют разные составляющие этой триады. Из-за стабильности природно-урбанистического каркаса пространственные различия сельской местности и хозяйства очень устойчивы. Они сложились вопреки основным задачам хозяйственной политики государства и его специальным программам, направленным на выравнивание условий и производительности агропроизводства в разных районах (включая программу «Нечерноземье»). По существу, ни организационные, ни текущие экономические меры никак не могли повлиять на воздействие этих факторов. Введение в 1990-х гг. элементов рыночного хозяйства лишь произвело существовавшие различия на новом уровне... В Нечерноземье плотность сельского населения вблизи региональных столиц в среднем в 12 раз больше, чем в наиболее удалённых, окраинных районах. На Юге – всего в три раза. И жизнеспособность сельского населения, и продуктивность сельского хозяйства пространственно ориентированы по всем тем же трём факторам: по природным условиям, по удалённости от городов, и национальным особенностям» [3, с. 2; 6].

В целом картина сельского расселения в России представляет пёструю мозаику, густую в западной части и очень разреженную в Восточной. Обширные плотные ареалы сёл наблюдаются вокруг крупных городов, по мере удаления от которых плотность расположения сёл уменьшается.

Конец урбанизации специалисты по географии расселения называют поляризационным разворотом. Он характеризуется спадом привлекательности крупных городов и ростом привлекательности малых. За этой стадией следует контр- или дезурбанизация, при которой происходит явный рост малых городских и сельских поселений. Проведённый ими анализ паспортов городов Российской Федерации показал, что в 2007 г. страна не была готова к классической дезурбанизации. Скорее всего, она тогда возвращалась к стадии поляризационного разворота, на которой находилась в конце 1980-х гг. (см.: [4]). От этой общей тенденции могут существенно отличаться показатели отдельных регионов. Конечный вывод фактов: отток из села замедляется существенно, однако, хоть и медленно, но он продолжается.

В целом картина сельского расселения в России представляет пёструю мозаику, густую в западной части и очень разреженную в Восточной. Обширные плотные ареалы сёл наблюдаются вокруг крупных городов, по мере удаления от которых плотность расположения сёл уменьшается.

Состояние сельской местности обуславливается степенью её депопуляции в XX в. и оставшимся человеческим потенциалом. В Европейской части России наибольшая депопуляция охватывает Московскую область полукольцом с запада на север и северо-восток и занимает всё пространство между Московской и Ленинградской областями. Сами Московская и Ленинградская области и пригородные административные центры представляют собой полусельский – полугородской мир. В пределах остальных субъектов РФ по мере удаления от их центра плотность населения падает, а в Нечерноземье её градиент между пригородами областного центра и периферией области увеличивается в 8–10 раз (см.: [3, с. 2; 6]).

Сельские поселения: самоуправление в сельской местности

В состав муниципального образования (городского и сельского поселения, а также городского округа) могут входить один или несколько населённых пунктов. Следовательно, понятие сельское поселение (муниципальное образование) и населённый пункт не являются тождественными.

Сельское поселение является типом муниципальных образований в России. Оно представляет собой один или несколько объединённых общей территорией сельских населённых пунктов – посёлков, сёл, станиц, деревень, хуторов, кишлаков, аулов и др.), в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные органы самоуправления. Сельское поселение входит в состав муниципального района. Этот тип муниципального образования был предусмотрен в законе 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и создан в ходе муниципальной реформы. Часто сельское поселение соответствует сельсовету советских времён. В некоторых областях понятие «сельсовет» сохраняется как синоним сельского поселения или используется в названиях, например, сельское поселение Новинский сельсовет в Богородском районе Нижегородской области.

В состав территории сельского поселения могут входить, как правило, один сельский населённый пункт или посёлок с численностью населения более 1000 человек (для территории с высокой плотностью населения – более 3000 человек) и (или) объединённые общей территорией несколько сельских населённых пунктов с численностью населения менее 1000 человек каждый.

Административный центр сельского поселения размещается с учётом местных традиций и сложившейся социальной инфраструктуры, расстояние до которого определяется, исходя из пешеходной доступности до него и обратно в течение рабочего дня для жителей всех населённых пунктов, входящих в это поселение. Данное требование не выполняется для территорий с низкой плотностью населения, а также для отдалённых и труднодоступных мест. В общем, условия нашей страны определяют численность жителей сельских поселений в широких пределах: от нескольких десятков человек до 15–20 тысяч.

Таблица 3

**Численность и зарплата работников местного самоуправления по федеральным округам, 2009 г.
(см.: [5, с. 53–54])**

Регионы	Численность работников в органах местного самоуправления	Среднемесячная заработная плата работников в органах местного самоуправления
Российская Федерация	513 123	20 203
Центральный Федеральный округ	117 072	19 164
Северо-Западный Федеральный округ	41 308	24 621
Южный Федеральный округ	74 185	17 001
Приволжский Федеральный округ	110 839	15 845
Уральский Федеральный округ	47 796	30 177
Сибирский Федеральный округ	91 265	18 747
Дальневосточный Федеральный округ	3058	30 347

На фоне огромной армии чиновников во всех ветвях государственной власти, общая численность работников в органах местного самоуправления – 513 123 – выглядит достаточно скромно. И зарплата их, по сравнению с зарплатой госслужащих, невелика – от 17 до 30 тыс. рублей.

Модель взаимодействия региональной государственной власти с органами местного самоуправления напоминает воронку (см. рис 6). Эта метафора хорошо отражает реальный статус проблем местного самоуправления. Верхи могут не обращать внимания на эти проблемы или их обходить, но чем дальше это делается, тем вероятнее становится для них опасность быть затянутыми этой воронкой. Нерешаемость местных проблем

Нерешаемость местных проблем есть прямое следствие невнимания к проблемам местного самоуправления. Не один губернатор уже был и ещё будет жертвой своего халатного отношения к этим проблемам.

есть прямое следствие невнимания к проблемам местного самоуправления. Не один губернатор уже был и ещё будет жертвой своего халатного отношения к этим проблемам.

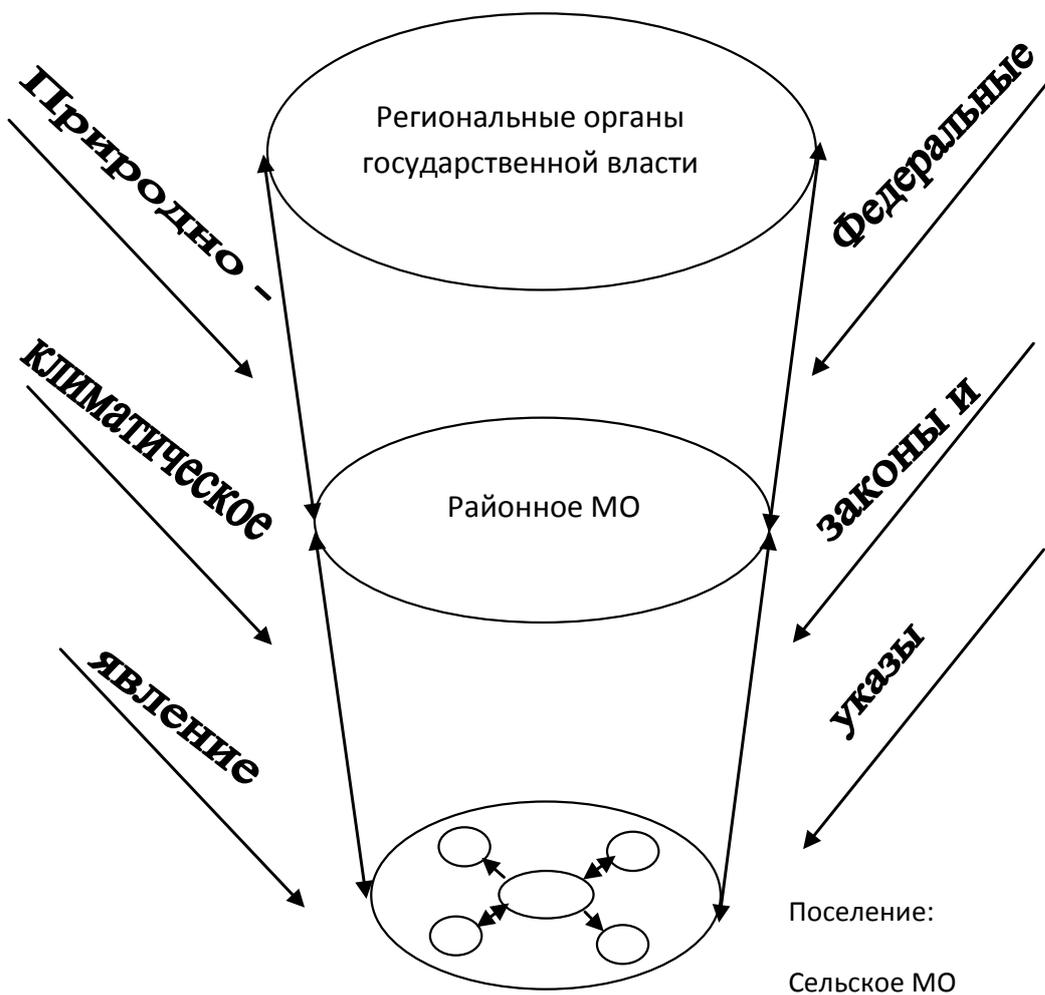


Рис. 6. Модель взаимодействия региональной власти и местного самоуправления

Во всех развитых странах понимают, что благополучие нации начинается с эффективной работы органов местного самоуправления. Поэтому создают все условия, при которых они могут проявлять исключительность и полноту своих управленческих прав.

В Конституции РФ 1993 г. в статье 12 (гл. 1) местное самоуправление впервые объявлено одной из основ конституционного строя России. Из этого следует, что состояние местного самоуправления свидетельствует о том, насколько конституционным является функционирующая система управления в стране. Существующие недостатки местного самоуправления, о которых будет идти речь ниже, говорят о важных юридических просчётах в нынешней форме осуществления народом своей власти и конституционности всей системы государственного управления.

Конституция РФ также установила, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, но являются частью системы органов публичной власти.

Управленческие отношения по предметам ведения и в объёме полномочий органов местного самоуправления регламентирует муниципальное право; как комплексная отрасль права оно использует правовые нормы других отраслей права, особенно административного. Однако, сложность, комплексность и объёмность норм административного законодательства негативно влияет на эффективность органов местного самоуправления из-за отсутствия законодательно закреплённых административных процедур. Все эти проблемы активизировались с 2003 г., когда стал осуществляться 131 Федеральный закон о местном самоуправлении.

На одно сельское поселение приходится в среднем 7,9 населённых пункта.

Таблица 4

**Число муниципальных образований по типам на
1 января 2010 г. (см.: [5, с. 38–39])**

Округа	Всего	Поселения, в том числе:	
		городские	сельские
Российская Федерация	21 330	1739	19 591
Центральный Федеральный округ	4705	502	4203
Северо-Западный Федеральный округ	1497	225	1272
Южный Федеральный округ	3127	136	2991
Приволжский Федеральный округ	5833	369	5464
Уральский Федеральный округ	1148	78	1070
Сибирский Федеральный округ	3489	259	3530
Дальневосточный Федеральный округ	1232	170	1066

Таблица 4 показывает, что среди всех видов поселений городские составляют абсолютное меньшинство (менее 10%). Самой распространённой формой власти является сельско-поселенческая, на которую ложится основная «территориальная нагрузка». Если учесть размеры территорий федеральных

округов, то можно установить среднюю по округам территориальную (пространственную) нагрузку на местную власть каждого поселения.

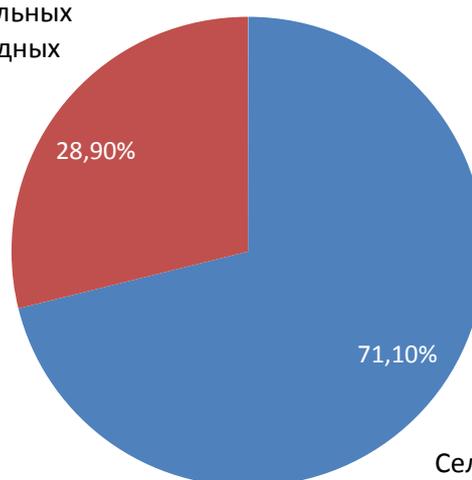
Средняя территориальная нагрузка на одно поселение (см. таблицу 5) колеблется от 138 км² до 5011 км² по округам: минимальная – в Центральном, максимальная – в Дальневосточном округе. Большие территории восточных федеральных округов обусловили большее количество сельских поселений, непропорциональное числу сельских населённых пунктов. Если на восточные округа приходится 13% сельских населённых пунктов страны, то сельских поселений, т. е. местной власти, на эти округа приходится 28,9% (см. рис 7).

Таблица 5

Территориальная нагрузка

Округа	Территория на одно муниципальное поселение, км ²
Центральный Федеральный округ	138,19
Северо-Западный Федеральный округ	1126,9
Южный Федеральный округ	189,09
Приволжский Федеральный округ	177,78
Уральский Федеральный округ	158,40
Сибирский Федеральный округ	1357,8
Дальневосточный Федеральный округ	5011,6

Сельских муниципальных образований в западных округах 13 930



Сельских муниципальных образований в восточных

Рис. 7. Распределение муниципальных образований по округам

По направлениям к Северу и Востоку увеличивается экстремальность почвенно-климатических и других географических условий жизнедеятельности, создающих дополнительные проблемы сельским муниципальным образованиям. Но

самой важной и общей проблемой для них является сельская бедность, особенностью которой в том, что это бедность и работающих людей. Хотя сельское население составляет 27% от общего числа жителей страны, на село приходится 42% бедных в стране людей (см. рис 8).

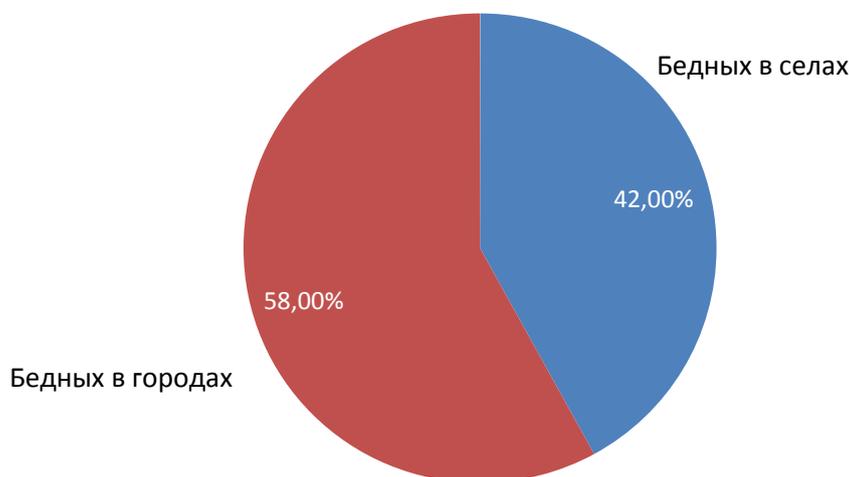


Рис. 8. Бедность в городах и сёлах

Аналитики, подводя первые итоги реформы, отмечают, что муниципальному сообществу была предложена модель преобразований, игнорирующая региональные особенности. Но ещё важнее было то, что предусмотренные реформой новации не получили достаточного экономического обеспечения. В результате возможности муниципальной реформы разбились об отказ передать местным бюджетам гарантированные доходные источники (см.: [6, с. 38–41]). Этим самым ещё более усилилась зависимость местных бюджетов от дотационной помощи.

Конечный результат исполнения местных бюджетов показывает следующая таблица.

Таблица 6

Местный бюджет на 2010 г., млн рублей (см. [5, с. 40])

Территория	Доходы	Расходы	Дефицит продукции
Российская Федерация	2 125 902	2 204 659	-78 757
Муниципальные районы	872 656	893 437	-20 781
Городские округа	1 050 898	1 103 366	-52 468
Города Федерального значения	10 366	10 751	-385
Городские поселения	86 688	86 044	-2356
Сельские поселения	112 586	114 789	-2204

Самой важной и общей проблемой является сельская бедность, особенностью которой в том, что это бедность и работающих людей. Хотя сельское население составляет 27% от общего числа жителей страны, на село приходится 42% бедных в стране людей.

В этой таблице обращают на себя внимание малые суммы местных бюджетов. Так, доходы 19 591 сельских поселений в России составляют 112 586 млн рублей. В среднем на одно поселение приходится 5,71 млн рублей. Как из такой суммы покрывать текущие и капитальные расходы – не понять даже авторам реформ.

Если судить по повсеместному дефициту местных бюджетов, то проект доходной части бюджетов на данный момент нигде не исполняется.

Значительный опыт по формированию экономических основ сельского самоуправления накоплен в Краснодарском крае. Много мероприятий в этом отношении проводит Законодательное собрание края.

Ситуацию в крае ярко характеризует фрагмент доклада вице-губернатора Краснодарского края по финансам И. А. Перонко (из материалов конференции в Черноерковском сельском поселении Славянского района Краснодарского края «Формирование экономических основ местного самоуправления», март 2010 г.): *«Доля собственных налоговых и неналоговых доходов в общем объёме поступлений в бюджеты поселений составила в 2010 году в среднем по краю 61,1%. На долю межбюджетных трансфертов соответственно пришлось 38,9%. Вы видите, что независимость местных бюджетов – пока что достаточно условное понятие. Основной задачей на 2011 год в поселениях края является принятие исчерпывающих мер по компенсации выпадающих доходов по земельному налогу и налогу на имущество физических лиц в связи с изменением налогового законодательства (Федеральный Закон от 27 июля 2010 года 229-ФЗ).*

В целом по краю потери муниципальных образований составят порядка 1,5 млрд рублей, в том числе по поселениям около 1 млрд рублей.

Частично данные потери будут компенсированы бюджетам муниципальных образований за счёт краевого бюджета. На эти цели в 2011 году уже выделено 396 млн рублей.

Конечно же, этих средств не достаточно...».

Все эти факты пока свидетельствуют не о формировании местного самоуправления, а о создании очередного исполнительного-распорядительного звена в нашей крепкой бюрократической цепи.

Выводы

1. В России село наряду с сельскохозяйственными функциями выполняет ряд важнейших социальных функций: осуществляет социальный контроль над территориями, со-

храняет народные культуры, решает вопросы рационального размещения населения в регионах, решает проблемы продовольственной безопасности страны и т. д.

2. Сложившееся в России неравномерное размещение населения на ее огромной территории обуславливает и неравномерное распределение сельских населенных пунктов на территории страны; в восточных округах (от Урала), занимающих 77% территории России находятся 13,3% сельских населенных пунктов, в то время как 86,7% их числа находятся в западных округах (23% территории). Эта уникальная ситуация определяет особенности жизнедеятельности сел на Западе и на Востоке страны. В густонаселенных западных округах растет доля малонаселенных и безлюдных сел.

3. Эффективное решение проблем села ученые и практики возлагают на муниципальную реформу, призванную дать простор развитию муниципального (не государственного!), т. е. местного самоуправления. Однако, пока региональные органы государственной власти выстраивают свои отношения с местным самоуправлением как со своей административной подсистемой.

4. Необходимо так изменить социально-экономическую методологию муниципальной реформы, чтобы она могла создать экономическую базу сельского самоуправления.

Библиографический список

1. Всероссийская перепись населения 2002 года // URL: <http://www.perepis2002.ru/index.html?id=13>.
2. Демоскоп Weekly № 43, 4 - 17 окт. 2010 г. URL: <http://demoscope.ru/weekly/2010/0437/baromou.php>.
3. Нефедова Т. Г., Географические вариации сельского хозяйства. М., Институт географии РАН, 2009.
4. Нефедова Т. Г. Трейвиш А. И. Города и сельская местность: состояние и соотношение в пространстве России // Региональные исследования 2010 № 2.
5. Впервые понятие публичной власти было сформулировано постановлением конституционного Суда России от 15.01.1988. № 3-17.
6. Регионы России. Социально-экономические показатели. М.: Росстат, 2010.
7. Валентей С. Д., Основные проблемы муниципальной реформы (России) // Муниципальная реформа в России. М.: ИЭРАН, 2009.