

Г.Н. БУТЫРИН, В.А. ОЗНОБКИН, В.С. РОМАНОВ

СТАНОВЛЕНИЕ САМОУПРАВЛЕНИЯ НА СЕЛЕ

Лаборатория социальных проблем современного общества социологического факультета МГУ в 1996 г. провела на территории Семеновской сельской администрации Ступинского района Московской области исследование процессов становления местного самоуправления, прежде всего его экономических и социокультурных предпосылок, условий взаимоотношения местного органа власти и населения.

В ходе исследования использовались статистические данные социального, экономического, демографического характера, официальные документы администрации, беседы с ее руководителями и руководителями экономической и социальной инфраструктуры, опрос населения (№ = 412 представителей семей, проживающих на данной территории, включая центральную усадьбу - село Семеновское и 11 деревень). Опрошенные представляли в с. Семеновском 40,5% всех семей, в деревнях - 75%.

Исходным пунктом исследования выступило положение, согласно которому сельская административная территория является одним из первичных звеньев системы самоуправления, во многом самодостаточным для обеспечения процесса жизнедеятельности ее населения. Среди главных итогов экономической реформы, как полагалось, создание местного самоуправления означает, что население определенной административной единицы обретает возможность свои основные практические задачи решать собственными силами. Определенная территория с природными ресурсами, населенными пунктами, промышленными и сельскохозяйственными предприятиями, социальной инфраструктурой может рассматриваться как некое социальное целое, система,

характеризующаяся специфическими условиями и предпосылками повседневного функционирования и перспективами развития. Наиболее значимыми для анализа являются общий уровень и качество организации жизнедеятельности территории, которые напрямую зависят от управления производственными и социальными процессами. На небольшой территории вполне могут эффективно работать принципы самостоятельности и самоорганизации. Идея самоуправления в административно-политическом аспекте на местном уровне означает возможность прямого народовластия, форму наиболее приемлемую и понятную для населения малой территории. Оно знает свои насущные проблемы, может выделить из своей среды или нанять на стороне наиболее квалифицированных специалистов и управленцев, которым вверяется, делегируется право на исполнительную и представительную власть под постоянным контролем самого населения. Местному сообществу, как правило, полнее известны нравственные качества кандидатов на исполнительные должности аппарата местного самоуправления и в представительный орган.

Вместе с тем теснота взаимодействия сельской администрации с населением, с производственными единицами территории определяется единством экономических и социальных интересов населения и целями самоутверждения самого аппарата местной власти. Самоуправление сельской территориальной единицы может стать эффективным только при активном участии в нем населения, которое понимает возможность реализации здесь своих экономических и социальных выгод, юридической и нравственной справедливости. Территорию может объединить идея оптимального использования всего местного потенциала, предпосылок экономического и социально-культурного роста - от государственных и частных предприятий до семейных хозяйств. Развитая и динамичная экономика всех структурных единиц территории - основной источник пополнения бюджета местной администрации, через который в значительной мере и можно будет решать комплекс проблем социальной инфраструктуры территории и благосостояния населения.

В административном плане, согласно закону, орган самоуправления территории по вертикали не подчиняется другому органу самоуправления, и именно это положение является индикатором наличия самоуправляющейся единицы, а не элемента государственно-иерархической структуры. Государственные функции на малых территориях вполне могут исполняться органами самоуправления.

Эти некоторые соображения подлежали проверке в ходе исследования.

На территории указанной сельской администрации проживает 2275 человек (1004 муж. и 1271 жен.). Доля трудоспособного населения - 56%, пенсионеров - 28,7%. Миграция населения практически отсутствует. Официально безработных - 1%, скрытых - около 5%.

За последние три года высока была смертность среди жителей территории: 40-43 чел. в год (примерно 2%), рождаемость в 2,3 раза меньше. За это же время резко возросло число хронически больных и особенно страдающих онкологическими заболеваниями. Примерно половина выпускников средней школы поступают в специальные и высшие учебные заведения и практически 90% из них не работает в родных местах.

На территории две относительно крупные производственные единицы - АО "Семеновское" (бывший совхоз) и НПО "Стройинновация". Однако в складывающейся экономической ситуации ожидается значительное увеличение числа безработных.

Начиная с конца 1991 г. бывший совхоз экономически деградировал. Его земельные угодья сократились в 1,8 раза (с 3600 до 2000 га), поголовье скота в 2,8 (с 1600 до 580 голов), надои - в 1,6 (с 3200 до 2000 л), урожай зерновых в 1,7, число занятых - в 2,3 раза. В связи с этим часть трудоспособного населения ушла на работу за границу территории и тем самым было ослаблено поступление подоходного налога в местный бюджет. Большая часть многоквартирных домов и объектов соцкультбыта построена в свое время совхозом и на его балансе соответственно держалась социальная инфраструктура центральной усадьбы. Фактическая передача этой инфраструктуры в муниципальную собственность не состоялась, поскольку бюджетных ассигнований у администрации на нее нет.

Особое значение имеет проблема земельной реформы и ее экономических последствий на территории, поскольку реальное самоуправление на селе связано с тем, как будет обстоять дело с экономикой территории. Создание акционерного общества на базе совхоза не привело к экономическому росту: стали невыгодными сдача государству продукции, ее переработка на месте и т.д. Снизилась заработная плата работников. Несколько лет назад из совхоза выделено 16 фермерских хозяйств, сегодня их осталось лишь 3.

Доля подоходного налога с физических лиц, удерживаемого предприятиями, учреждениями и организациями территории, в местном бюджете составила на 1 октября 1995 года лишь 14,3%, налог на прибыль предприятий и организаций - 5,7%, земельный налог и арендная плата за земли несельскохозяйственного назначения - 1,6%, доходы от продажи земли - 0,2%. Средства, получаемые местной администрацией из районного бюджета - крайне малы, но при этом составляют 73,5% всех ее средств. Отсюда видно, что экономические основы деятельности сельской администрации ограничены.

Следует отметить, что в фонд перераспределения района было изъято 1500 га земель под дачные участки, налог на которые поступает не в местный бюджет, а в районный. На территории администрации 63 га лесов, которыми полностью распоряжается объединение "Русский лес". Имеется 15 га искусственных прудов, но налоговая политика такова, что инвестирование средств в налаживание промышленного производства рыбы невыгодно. Оформление операций по дарению, наследованию и продаже земли и недвижимости перешло на уровень района, там остается и госпошлина. Администрация лишь заверяет подписи, завещания, доверенности.

Одним из источников экономического благополучия населения сельской территории является ведение подсобного хозяйства. Подавляющее большинство семей имеют земельные участки, лишь 17% респондентов заявило о том, что у них нет подсобного хозяйства. По официальным данным, у населения имеется всего 85 коров (примерно у каждой десятой семьи). Территория же располагает 119 га сенокосов и 258 га пастбищ, что достаточно для содержания

в три раза большего стада. Половина угодий практически не используется, население не культивирует свои участки.

Ведение подсобного хозяйства не носит товарного характера. Мясо, молоко, овощи, фрукты, по свидетельству 78,2% опрошенных, производятся только для личного потребления. Причем 90% опрошенных сказали, что их семьи не планируют расширять производство продуктов для продажи. И хотя лишь 5,5% респондентов удовлетворены своим материальным положением, а 68% не удовлетворены, их намерения повысить свой жизненный уровень достаточно вялы. Новые экономические условия жизни на селе не породили новой мотивации труда. Лишь 17% респондентов для повышения своего жизненного уровня хотят найти дополнительный заработок, 20% - найти более высокооплачиваемую работу. Увеличить доходы от личного подсобного хозяйства намерены лишь 4,5% респондентов.

Таким образом, в сложившейся ситуации большинство населения слабо ориентировано не только на "свое дело", но и на интенсификацию подсобного хозяйства и, следовательно, эти источники местного налогообложения существенно положения не изменят.

Реально существующая сельская администрация по своей природе является в настоящее время типичным органом государственной власти - низовым структурным элементом властной вертикали. Глава Семеновской сельской администрации, как и другие 18 глав в районе, был назначен в декабре 1992 года распоряжением главы районной администрации, который, в свою очередь, был назначен распоряжением губернатора Московской области. Аппарат сельской администрации — государственные чиновники, получают зарплату из бюджета. Штатное расписание администрации включает его главу, заместителя, землеустроителя, главного бухгалтера и трех других бухгалтеров, начальника военно-учетного стола, инструктора по организационной работе - всего 9 сотрудников. Их заработная плата с учетом премий в ноябре 1995 года составляла от 840 тыс. руб. у главы администрации до 230 тыс. руб. у рядового бухгалтера.

Деятельность сельской администрации достаточно жестко и систематически контролируется аппаратом районной администрации. Практически ежемесячно она отчитывается по требованию или плану перед каждым из более чем 18 комитетов, отделов, инспекций района.

Сельская администрация планирует свою работу на год и квартал. Собственные планы имеют различные общественные комиссии - такие, как планово-бюджетная, экологическая, административная, по торговле, образованию и культуре. Свою работу и статистику администрация фиксирует в многочисленной документации - в земельно-кадастровых и похозяйственных книгах, книгах выдачи прав на землю и ее аренду, документах по ВУС, приема граждан, бухгалтерского учета. Ведется учет входящей и исходящей почты, заявлений, имеются списки малоимущего населения и т.д. Следует отметить, что методика ведения документации, фиксация статистических и иных данных в основном в книгах затрудняет возможность анализа динамики фактов и цифр, особенно связанных с социальными процессами. Для облегчения ведения документации на уровне сельской администрации, создания предпосылок

социологического анализа реальных и намечающихся тенденций, их точного отслеживания и влияния на них самой администрации необходима, на наш взгляд, областная программа компьютеризации аппарата сельской власти.

Логика взаимоотношений сельской администрации с населением в значительной степени определяется именно формой ее легитимности - прямым назначением главы администрации вышестоящим органом власти. Население не воспринимает сельскую администрацию органом самоуправления и дистанцируется от нее как на уровне прямых контактов, так и в использовании своих прав высказывать претензии, замечания, пожелания в ее адрес. Настороженное отношение к местной власти проявилось даже при проведении независимого социологического опроса. Население намеренно не давало правдивых данных о своих подсобных хозяйствах. В первую очередь это касалось числа имеющихся в семьях коров, другого крупного рогатого скота, свиней, овец и т.д. Население опасалось, что, получив косвенным образом через опрос реальную картину со скотом, администрация повысит налоги.

С другой стороны, сельская администрация, сформированная сверху и обладающая малыми возможностями решать насущные социальные и иные проблемы населения, реально поставлена в достаточно сложные отношения с ним. Эту непростую ситуацию можно проиллюстрировать наглядно хотя бы тем фактом, что за два года функционирования сельской администрации на всей территории не было проведено ни одного схода и собрания населения. Ведь и формально сельская администрация несет ответственность за свою деятельность только перед районной администрацией.

В силу этих и других не менее важных причин большинство населения территории мало (32,5%) или практически совсем (44,5%) не информированы о деятельности сельской администрации, о том, что она делает или сделала для нужд населения.

Основные источники информации об этой деятельности - районная газета (отметили 16,5%) и устное общение со знакомыми (39,3%). На всей административной территории порваны воздушные линии связи, радиоточки не работают, однако средств наладить их работу тоже нет. Вместе с тем половина опрошенных (51,5%) считает, что информация о том, как работает сельская администрация, что она делает для населения, важна для них. Наиболее эффективными методами информирования жителей о деятельности администрации и их совместных проблемах респонденты считают проведение собраний, сходов (62%), передачи по налаженному местному радио, издание информационных листов или отдельных номеров газеты.

Вместе с тем следует учесть, что для другой половины респондентов информация о деятельности местной власти не очень интересна или вообще находится вне внимания. Естественно, администрация должна искать наиболее эффективные методы информационного общения с населением, доводить до его сведения свои скромные, но реальные дела.

У сельского населения в настоящее время немало проблем, в решении которых необходима помощь администрации. И значительная доля респондентов (45,7) отметила, что за последние полтора года они один раз (отметили 18%) или несколько (27,7%) обращались в сельскую администрацию для реше-

ния собственных вопросов. Наиболее часто это касалось решения земельного вопроса (48,5%), жилищной проблемы (14%), оказания материальной помощи (8%), подвоза топлива (7,5%), вспашки огорода, освещения и проведения водопровода, работы магазинов и т.д.

Следует отметить, что 55% обратившихся за помощью в администрацию респондентов решили свои проблемы в полной мере или частично. 40,5% просителей остались неудовлетворенными. И во многом здесь не вина, а беда местной администрации, у которой нет достаточных финансовых и технических возможностей для решения серьезных социальных вопросов населения. Довольно часто администрация выполняет лишь информационную функцию, сообщая просителю адреса лиц или организаций, где ему могут оказать услугу, но нередко по неприемлемой цене.

Исследователям интересно было сравнить, тем не менее, эффективность деятельности нынешней сельской администрации с работой прежнего органа власти - сельского совета в оценке жителей территории.

Нынешняя администрация, утверждают 10% респондентов, делает больше для обустройства жизни на территории прежде всего самого крупного села - Семеновского. Практически такая же доля (9,7%) опрошенных считает, что местная власть стала больше оказывать помощь конкретным людям. Но почти 40% придерживаются той точки зрения, что деятельность прежней и нынешней местной власти почти ничем не отличается. Каждый третий респондент уклонился от сравнительной оценки.

К конкретным делам сельской администрации, уже осуществленным, респонденты отнесли, в первую очередь, реставрацию и открытие в с. Семеновское православного Храма, улучшение дорог, увеличение количества автобусных рейсов, обновление водопровода, освещение улиц, налаживание отопления и подведение горячей воды в ряде домов, помощь в оснащении материально-технической базы школы, открытие новых магазинов, рытье колодцев в деревнях, проявление заботы об инвалидах и т.п.

Вместе с тем большинство респондентов - 59,3%, а это, в первую очередь, жители отдаленных от центра территории деревень, не могли назвать таких конкретных дел администрации.

Характер претензий и замечаний населения к работе администрации в целом просматривается в высказываниях лишь каждого третьего опрошенного и сводится к следующему: больше внимания уделять нуждам местного населения, меньше использовать служебное положение в личных целях; земельные дела администрация должна решать на месте, уделять внимание организации досуга молодежи, создать службу по благоустройству территории, не раздавать пастбища и леса под дачи, добиваться больших прав для сельской администрации, организовать хотя бы раз в месяц консультации представителей земельного ведомства, нотариуса и некоторых других служб из райцентра, больше общаться с народом и т.д., т.е. к администрации предъявлялись такие требования, чтобы она выполняла как власть на территории в полной мере интегративную и консолидирующую функцию.

Население территории отдает себе отчет в том, что в настоящее время сельская администрация лишь номинально может называться органом само-

управления. И начинать его становление, видимо, надо с выборов главы сельской администрации. Это подтверждают и данные опроса. Твердо высказали мнение, что глава администрации должен избираться всем населением, 89,3% респондентов. В крайнем случае назначаться из группы депутатов, избранных населением территории - 3%. Характерно, что затруднились с ответом на этот вопрос лишь 5,8% респондентов.

Практически общественная жизнь на территории сельской администрации отсутствует. В работе имеющихся органов общественного самоуправления: в домовых, уличных комитетах, в комиссиях при администрации принимают участие единицы. Они числятся больше на бумаге. Хотя желание участвовать в органах общественного самоуправления высказала вполне социологически значимая доля респондентов - 18%.

Эту общественную силу можно использовать лишь в том случае, если будет создан на территории настоящий орган самоуправления в виде сельской администрации с большими полномочиями, финансовой и материально-технической базой.

Наблюдения за нынешней деревенской жизнью показывают возрастающую разобщенность людей, беспомощность, особенно престарелых людей, перед жизненными проблемами, новым характером организационных и юридических отношений.

В этих условиях, на наш взгляд, в самых малых территориальных единицах - деревнях, на крупных улицах сел должен быть выборный посредник между частью населения и сельской администрацией. Необходим человек, который имел бы властные полномочия решать локальные жизненные проблемы населения, конфликты, представлять его интересы в сельской администрации. Эти функции мог бы выполнять староста деревни или улицы - выборный представитель населения.

На территории Семеновской сельской администрации в каждой деревне есть ее назначенный представитель, как правило, из бывших депутатов сельского совета. Но попытка решить это представительство на общественных началах в нынешних условиях вряд ли может быть состоятельна и эффективна. Староста должен быть избран на сходе и труд его оплачен пока из бюджета.

Как показало исследование, большинство (56,5%) опрошенных считают, что в их деревнях нужны выбранные жителями старосты. Лишь 17,5% респондентов не поддержали этой идеи.

В условиях недостатка бюджетных средств эту проблему можно решить для более крупных деревень за счет дробления ставки одного-двух работников аппарата сельской администрации. Группы выборных старост могли бы выполнять на селе функции представительной власти, контрольную деятельность, укрепляя ее связь с населением и являясь одновременно источником реальной информации о деятельности и проблемах органов сельского самоуправления.

Данные исследования показали, что сельская администрация по методу формирования, финансирования деятельности, функциям и характеру подчиненности по вертикали является типичным органом государственной власти, с очень ограниченными полномочиями и возможностями решать вопросы

жизнедеятельности своей территории. В силу этого между населением и администрацией существует заметное отчуждение.

Одним из основных факторов, сдерживающих процесс становления самоуправления на селе, выступает резкое ухудшение экономической эффективности производственных структур села, снижение доходов населения. Отсюда - слабая финансовая база формирования бюджета сельской администрации за счет местных источников.

Вместе с тем проводимые экономические и политические реформы объективно требуют организации власти на местах в форме самоуправления. Изученное нами общественное мнение сельских жителей также подтверждает этот социальный запрос.

Условия создания системы самоуправления на селе представляются следующими:

- выборы главы сельской администрации всем населением территории;
- выборы на сельских сходах оплачиваемых старост деревень и крупных сельских улиц, которые в совокупности могут выполнять роль представительной власти на селе;
- формирование дееспособного бюджета за счет усиления местных источников: повышения налогов с имущества и земельных участков, получения части налогов с дачных кооперативов и товариществ, сбора налогов с пользователей земли на территории, независимо от их ведомственной подчиненности;
- наличие у администрации достаточно развитой материально-технической базы для решения сущностных проблем жизнедеятельности территории;
- перевод из ведения района части функций по оформлению операций с землей и недвижимостью;
- изменение характера отношений с районной властью с директивного на рекомендательный.