

УДК 352.071(1-22)  
ББК 67.621.011.2

И.В. Кирьянова  
Е.П. Борвенко

## ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ СЕЛЬСКИМ ПОСЕЛЕНИЕМ НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ

Анкетные опросы по изучению проблем сельского самоуправления проводились в 2008 и 2010 гг. В работе также использованы результаты экспертного опроса 2010 г. На основании данного материала авторами выявлены основные проблемы в функционировании системы сельского самоуправления. Анализ возможностей применения ФЗ РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и оценка состояния сельского самоуправления в регионе позволяют выявить недостатки данного закона применительно к условиям Иркутской области. На основе вышеприведенных положений разработан комплекс направлений совершенствования системы сельского самоуправления с учетом уникальных особенностей сельского социума в регионе.

*Ключевые слова:* сельское поселение, муниципальный уровень, сельское самоуправление, реформа сельского самоуправления, гражданское общество.

I.V. Kiryanova  
E.P. Borvenko

## PROBLEMS OF RURAL SETTLEMENT GOVERNMENT AT MUNICIPAL LEVEL

Having analyzed the data of questionnaires of 2008 and 2010 on problems of rural self-government, as well as the results of expert polls of 2010, the authors determine key problems of rural self-government system functioning. Analysis of cases of applying RF Federal Law «On general principles of organizing local government in the Russian Federation» and estimation of the state of local government in the region shows some drawbacks of this law as applied to economic conditions in Irkutsk region. Basing on the stated above, the authors work out a set of variants of improving rural self-government system, taking into account peculiarities of the regional rural society..

*Keywords:* rural settlement, municipal level, rural self-government, rural self-government reform, civil society.

Государственная политика по преобразованию подсистем сельского поселения должна исходить из того факта, что процесс деградации аграрного сектора, учитывая его масштабы, глубину и застойный характер, является не локальной, а общенациональной проблемой, от решения которой напрямую зависят демографическое развитие страны, ее продовольственная и социальная безопасность. Поэтому устойчивое развитие сельских поселений следует положить в основу стратегии аграрной политики и политики сельского развития.

Учитывая губительные общенациональные последствия промедления с решением данной проблемы, необходимо разработать стратегию устойчивого развития сельских поселений на средне- и долгосрочную перспективу [2].

Важным фактором устойчивого развития на уровне сельских поселений и муниципалитетов является создание системы сельского самоуправления. Местное самоуправление — сложная и многоуровневая система, рассматриваемая как самостоятельный вид власти в системе управления государством. Основы организации местного самоуправления изложены в Европейской хартии местного самоуправления.

В большинстве муниципальных районов региона система самоуправления действует в пределах данных районов и является продолжением государственной вертикали. На основании анализа состояния сельского самоуправления в регионе, а также используя данные анкетных опросов 2008, 2010 гг. и данные экспертного опроса 2010 г., сформулируем основные проблемы в функционировании системы сельского самоуправления (рис. 1). Главная функция органов местного самоуправления — удовлетворение нужд и потребностей сельского населения — в настоящий период не реализуется на должном уровне. Далее, не выстроена система взаимодействия гражданского общества с органами местного самоуправления. Гражданское общество (сельские жители и их общественные объединения) должно выполнять ключевую функцию в развитии сельского самоуправления, оно должно контролировать, побуждать к действию местные органы власти. Большое значение имеет роль руководителя в функционировании системы местного самоуправления. Как показали анкетный опрос сельских жителей и экспертный опрос, не все главы муниципальных образований являются ответственными руководителями.

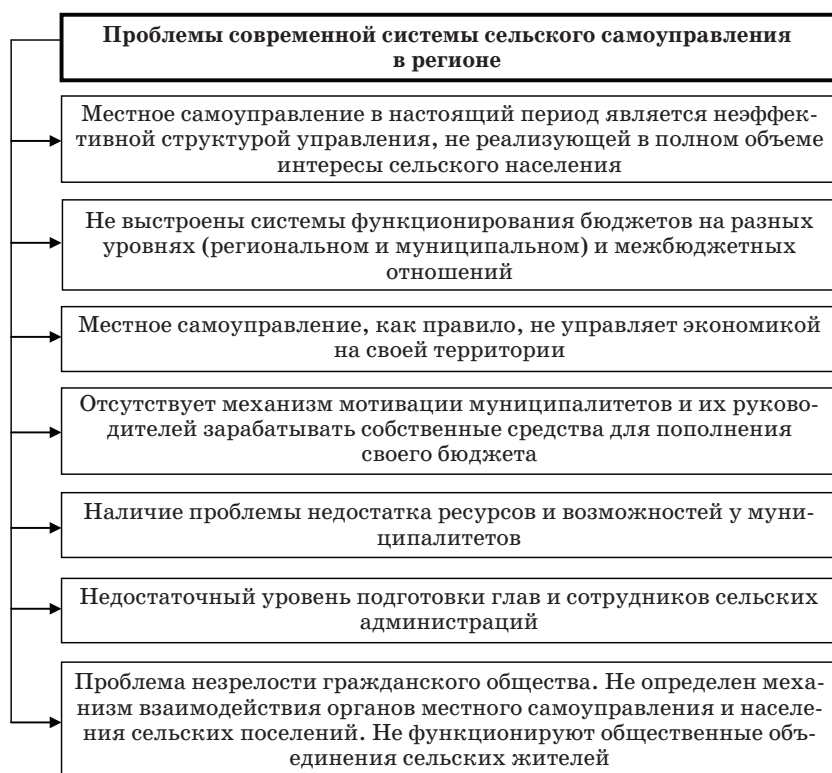


Рис. 1. Проблемы современной системы сельского самоуправления в регионе

Многие из них выполняют свои функции с низким качеством, что в конечном счете создает препятствия для участия сельских жителей в самоуправлении.

Следующая проблема — это отсутствие механизма мотивации муниципальных (руководителей) зарабатывать собственные средства для пополнения бюджета. Как следствие, возникает проблема нехватки ресурсов и возможностей у муниципалитетов.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в полном объеме вступивший в силу 1 января 2006 г., ставит все территориальные единицы в одинаковые стартовые условия [1]. Однако в РФ различные природные условия, размеры сельских муниципальных образований, различно их экономическое состояние. Следовательно, при реформировании местного самоуправления необходим вариантный подход. Данный вывод подтверждают результаты проведенного экспертного опроса.

Изучение данного закона, а также анализ результатов экспертного опроса позволяют дать оценку закону и обосновать соответствующие рекомендации и меры по совершенствованию системы сельского самоуправления.

Во-первых, дадим краткую формулировку задач данного закона. Согласно его положениям, муниципальные образования должны: установить свои границы; перераспределить между городскими и сельскими поселениями средства районного фонда финансовой поддержки; разграничить объекты муниципальной собственности между поселениями и муниципальными районами; завершить процесс передачи в ведение муниципальных образований объектов социальной и инженерной инфраструктуры, находящихся на балансе сельскохозяйственных предприятий; провести выборы в органы местного самоуправления; разработать местные бюджеты с учетом требований нового закона и др.

Во-вторых, дадим оценку данному закону с точки зрения особенностей регионального развития. Как отмечалось ранее, в новом законе предлагается практически одна «универсальная» модель, в то время как необходим вариантный подход.

Чтобы данный закон реализовать, требуется подготовить и осуществить ряд организационно-экономических и социальных мер, обеспечивающих условия для устойчивого развития сельских территорий, изменить законодательную базу, например принять закон о социальных стандартах.

Новый закон во многом повторяет законодательство западных государств. Используя модели местного самоуправления западных стран, необходимо учитывать особенности развития РФ, и в том числе — исследуемого региона: социально-экономические, демографические, расселенческие, социокультурные, национальные и ментальные.

Апробация нового закона, обработка данных социологического и экспертного опросов позволили нам разработать направления совершенствования системы сельского самоуправления. Предложенные направления классифицированы в соответствии со следующими видами воздействий и мер на систему сельского самоуправления: законодательному; экономическому; мерами по усилению роли гражданского общества; мерами по созданию механизма отбора и подготовки управленческих кадров муниципальных образований.

Следует отметить, что реформу местного самоуправления следует осуществлять поэтапно (рис. 2). Настоящая реформа не может дать бы-

строго эффекта. Вовлечение населения в местное самоуправление требует достаточно долгой и кропотливой организаторской, экономической и воспитательной работы.



Рис. 2. Направления совершенствования системы сельского самоуправления в регионе

Необходимо обеспечение научной базы реформы самоуправления. Она должна сопровождаться адекватным повышением социальных и экономических показателей развития АПК.

Следует отметить, что для реализации реформы необходимо выделение необходимых финансовых ресурсов как на федеральном, так и на региональном уровне.

Развитие сельского самоуправления предоставит сельским сообществам возможность реализовывать собственные интересы, ликвидирует информационную и социальную изолированность поселений.

Таким образом, построение системы сельского самоуправления позволит обеспечить устойчивое развитие сельских поселений. При этом параллельно необходимо реализовывать стратегию действий соответствующих структур и институтов по развитию сельских поселений на федеральном и региональных уровнях.

### Список использованной литературы

1. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон от 16 сент. 2003 г. № 131 // Собрание законодательства РФ. — 2003. — № 40.

2. Семин А. Стратегическое планирование и управление в системе регионального агропромышленного комплекса / А. Семин // АПК: экономика, управление. — 2008. — № 1. — С. 18–23.

### References

1. Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii: feder. zakon ot 16 sent. 2003 g. № 131 // Sbranie zakonodatel'stva RF. — 2003. — № 40.

2. Semin A. Strategicheskoe planirovanie i upravlenie v sisteme regional'nogo agropromyshlennogo kompleksa / A. Semin // APK: ekonomika, upravlenie. — 2008. — № 1. — S. 18–23.

### Информация об авторах

*Кириянова Ирина Владимировна* — старший преподаватель, кафедра организации и управления на предприятиях АПК, Иркутская государственная сельскохозяйственная академия, Иркутская область, пос. Молодежный, e-mail: tsarik@isu.chem.ru.

*Борвенко Евгений Павлович* — кандидат экономических наук, профессор, кафедра организации и управления на предприятиях АПК, Иркутская государственная сельскохозяйственная академия, Иркутская область, пос. Молодежный, e-mail: econom@igsha.ru.

### Authors

*Kiryanova Irina Vladimirovna* — Senior Instructor, Chair of Agro-Industrial Complex Organization and Management, Irkutsk State Academy of Agriculture, Irkutsk Region, Molodezny Settlement, e-mail: tsarik@isu.chem.ru.

*Borvenko Evgeniy Pavlovich* — PhD in Economics, Professor, Chair of Agro-Industrial Complex Organization and Management, Irkutsk State Academy of Agriculture, Irkutsk Region, Molodezny Settlement, e-mail: econom@igsha.ru.