

Урало-Сибирская народная ассамблея
Общественная организация переселенцев Камышловского района «Рассвет»

САМОУПРАВЛЯЕМАЯ ДЕРЕВНЯ

Камышлов 2016

УДК 316.42

ББК С 56

П 99

Настоящий сборник является коллективным трудом сельских активистов Свердловской, Курганской, Омской и Новосибирской областей. Он не претендует на роль научного труда, хотя среди его авторов есть ученые; он не является публицистикой, хотя его писали и журналисты, наша брошюра — это срез мнений людей, небезразличных к судьбе российской деревни, попытка начать честный разговор о том, как нам обустроить бескрайние российские земли, бесценное наследие наших предков, природное богатство и достояние стран.

Авторский коллектив: председатель общественной организации Камышловского района Свердловской области «Рассвет», лидер Всероссийского движения «Федеральный сельсовет» В.А.Мельниченко; доктор экономических наук, член Экспертного совета по вопросам развития сельских и провинциальных территорий при губернаторе Новосибирской области В.Л. Федоров; депутат Троицкого сельского поселения Омской области И.Л.Дроздова; уральские журналисты — Александр Дедов (собкор «Крестьянской газеты», Курганская область), Людмила Лукашёва (редактор газеты «Территория народной власти», Камышловский район Свердловской области) и Александр Шарафиев (редактор газеты «Егоршинские вести», Артемовский район Свердловской области).

Издание адресовано нынешним и будущим депутатам провинциальных территорий России, сельским активистам и простым гражданам. Электронная версия сборника и виртуальная редакция независимой газеты «Территория народной власти» продолжают разговор на сайте «Галкинское» (www.galkinskoe.ru).

Содержание

Предисловие.....	4
Обзор практики.....	6
От Солженицына — к Путину: от земства к крепостному праву ...	13
Голодающие жители Омской области обратились к президенту и премьер-министру России	21
Курганское МСУ: вопросы и... вопросы.	26
Сельская модель местного самоуправления — плюсы и минусы ..	28
Механизмы защиты местного самоуправления: открытый бюджет, прозрачная экономика, активные граждане.....	39
Заключение.....	48
Приложение	49
Оптимальная (идеальная) модель организации местного самоуправления сельской территорией.....	49
Концепция Программы комплексного развития сельской экономики Новосибирской области	54
Государственная продовольственная программа.....	66
Что делать.....	69

Предисловие

Проблема реформирования местного самоуправления для современной России сводится к поиску оптимальных моделей, соответствующих принципам федерального законодательства. Вместо жесткого разделения государственной власти и местного самоуправления реформа идет по пути укрепления самостоятельности органов местного самоуправления в рамках внутригосударственной децентрализации как составной части системы государственных органов. Таким образом появляется шанс эволюционным путем продолжить практику постепенного расширения самостоятельности местных органов власти и их взаимодействия с территориальными органами государственной власти.

При таком подходе возможно снижение напряжения между государственными органами субъектов РФ и органами местного самоуправления вокруг распределения полномочий, ресурсов, сферы ответственности. Органы местного самоуправления на своей территории осуществляли бы функции координации и контроля в пределах подведомственных им органов, организаций и учреждений регионального и федерального уровня. Характерно, что в советское время местные органы власти общей компетенции такими полномочиями обладали. Частичное закрепление за органами местного самоуправления статуса государственных органов избавило бы и от обособления, параллелизма, противостояния институтов государственной и муниципальной службы.

Расширение самостоятельности местного самоуправления на определенном этапе подвело бы к естественной необходимости придания ему негосударственного статуса на подготовленной для этого материальной, организационной и правовой почве, с учетом дееспособности местных сообществ, готовых

ответственно исполнять полномочия публичной власти.

Однако менять сложившуюся конституционную модель местного самоуправления в настоящее время нецелесообразно. Это потребует изменения Конституции (ст. 12) по процедуре ее полного пересмотра (ст. 135), а также денонсации Российской Федерацией Европейской хартии местного самоуправления. Что же делать? Придерживаясь действующей конституционной модели местного самоуправления, постепенно приближать ее к практике, вовлекать в эти процессы граждан, соблюдать демократические процедуры и механизмы.

Обзор практики

Чтобы реализовать конституционную модель местного самоуправления, региональные законодатели стали предпринимать различные меры: учреждать на местах свои территориальные органы; расширять перечень передаваемых на места государственных полномочий; усиливать государственный контроль за деятельностью органов местного самоуправления.

По пути учреждения на местах государственных органов власти в 90-е гг. прошлого века пошли некоторые регионы страны (Республики Башкортостан, Татарстан, Саха (Якутия), Удмуртия, др.). Здесь пошли по пути принципиального исключения двухуровневой модели местного самоуправления за счет замены органов местного самоуправления в районах, городах субъектного значения местными представительными, исполнительными органами государственной власти или же путем сохранения за местными органами власти этого уровня государственного статуса, доставшегося им по наследству от советской системы организации местной власти. За основу был взят так называемый поселенческий принцип местного самоуправления в урезанном виде – сохранения в селах, поселках, малых городах. При этом главы местных администраций назначались главой соответствующего субъекта Российской Федерации, который при определенных условиях вправе отстранять их от должности.

Внешне такой подход приближал государство в лице субъектов РФ к населению, но не вписывался в Конституцию России. Вопрос об этом был предметом исследования, проведенным Конституционным судом (далее — КС РФ), рассмотревшим конституционность Закона Удмуртской республики от 17.04.1996 "О системе органов государственной власти в Уд-

муртской Республике". В своем решении КС РФ сформулировал следующее:

1) с точки зрения КС РФ, субъекты РФ вправе создавать местные государственные органы в своих первичных административно-территориальных единицах, т.е. тех, на которые непосредственно делится их территория. Для Удмуртии это районы и города республиканского значения. В остальных административно-территориальных единицах в обязательном порядке должно учреждаться местное самоуправление, что, в частности, было подтверждено КС РФ в его постановлении по Уставу (Основному закону) Курской области;

2) субъекты РФ вправе в своих первичных административно-территориальных единицах создавать представительные и исполнительные органы государственной власти общей компетенции как органы соответствующих административно-территориальных единиц. Указание КС РФ на право субъектов РФ учреждать местные представительные государственные органы означает и право последних отказываться от двухуровневой модели местного самоуправления, поскольку в одном районе не могут действовать одновременно два представительных органа, а наличие представительного органа – обязательный признак муниципального образования;

3) по мнению КС РФ, местные государственные органы в первичных административно-территориальных единицах должны быть органами соответствующих административно-территориальных единиц, а не органами субъекта РФ на местах. Следовательно, местные представительные государственные органы и главы местных государственных администраций должны избираться населением;

4) если создание местных государственных органов связано с упразднением органов местного самоуправления, то необходим переходный период для смены субъекта местной власти, а

также положительное решение населения на референдуме (собрании, сходе) о переходе от самоуправленческой формы к форме местного государственного управления. Таким образом, КС РФ, указав на ряд нарушений Конституции РФ в процессе учреждения местных государственных органов в Удмуртской Республике, само по себе учреждение данных органов в первичных административно-территориальных единицах субъектов РФ признал не противоречащим Конституции РФ.

Учреждение в районах и крупных городах местных государственных органов при учете правовой позиции КС РФ, переход к поселенческой модели местного самоуправления можно назвать эффективным способом реализации конституционной модели российского местного самоуправления. Этот шаг требует законодательных мер не только со стороны субъектов РФ, но и масштабного изменения федерального законодательства: бюджетного, налогового законодательства, законов о выборах, органах государственной власти. К примеру, сегодня бюджетное законодательство не регулирует бюджеты таких территорий, как город, район, не являющихся муниципальными образованиями. А что же это за уровень государственной власти, у которого нет собственного бюджета и налогов?

Не случайно, что в условиях отсутствия перечисленных изменений федерального законодательства практика учреждения в субъектах России местных представительных и исполнительных государственных органов в районах, городах субъектного значения к настоящему времени сошла на нет. Более того, Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ вообще перечеркнул возможность движения в таком направлении; он сделал обязательной двухуровневую модель местного самоуправления, на чем прежнее законодательство не настаивало.

В Свердловской области на отдельных территориях образованы межотраслевые территориальные органы (администрации округов во главе с управляющими) без изменения двухуровневой модели местного самоуправления и устранения муниципальной власти на районном уровне. Каждый управленческий округ охватывает территорию ряда смежных муниципальных районов, городских округов по кустовому принципу. Управляющие назначаются на должность указом губернатора по представлению председателя правительства области. Администрации округов обеспечивают осуществление областных государственных полномочий, не переданных органам местного самоуправления, координируют деятельность территориальных исполнительных органов области, а также органов местного самоуправления муниципальных образований, не вторгаясь в их компетенцию.

Свердловская модель не подрывает конституционных основ местного самоуправления на территории области, как это имело место при создании местных представительных, исполнительных органов в ряде субъектов РФ. Однако признать ее эффективной нельзя: компетенции администраций управленческих округов размыты; число областных территориальных органов (отраслевых, функциональных), создаваемых и действующих в округах, чью деятельность призваны координировать администрации округов, незначительны; статус распорядителя бюджетных средств по областным программам отсутствует. Не вполне конкретны и задачи администраций округов по координации деятельности органов местного самоуправления.

Наряду с практикой образования на низовых территориях местных государственных органов есть и другой способ конституционной модели жесткого отделения местного само-

управления от государства — наделение органов местного самоуправления государственными полномочиями. Государство может приближаться к населению не только за счет учреждения на местах своих органов, но и путем передачи органам местного самоуправления собственных полномочий. Однако у расширенной передачи на места государственных полномочий имеется ряд серьезных препятствий:

- органы местного самоуправления могут наделяться такими полномочиями только законом. По мнению КС РФ (Постановление от 30.11.2000 № 15-П), Конституция исключает передачу органам местного самоуправления государственных полномочий в ином порядке, поскольку это ограничивает право граждан на местного самоуправления, ставит под угрозу само его существование. Отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления в порядке наделения, не должны мешать органам местного самоуправления качественно исполнять собственные полномочия;

- федеральный законодатель определил, что органы местного самоуправления, их должностные лица несут ответственность за осуществление государственных полномочий в той мере, в какой они полномочия обеспечены материальными и финансовыми средствами.

Получается, что государство предлагает закреплять за органами местного самоуправления государственные полномочия в рамках иного правового режима и на иных условиях, чем если бы они осуществлялись государственными органами. Становится ясно, почему региональная власть проявляет недоверие по отношению к практике наделения органов местного самоуправления государственными полномочиями.

Еще одним способом снятия жесткого разделения государственной власти и местного самоуправления является выделе-

ние так называемых предметов совместного ведения субъектов и муниципальных образований РФ. Суть такого подхода в том, что, если в соотношении компетенции Российской Федерации и ее субъектов наряду с собственной компетенцией Российской Федерации и остаточной компетенцией субъектов Конституция выделяет предметы совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ, то подобные предметы совместного ведения логично выделять и на стыке государственной и муниципальной компетенции. Распределение полномочий субъектов РФ и муниципальных образований в сфере их совместного ведения может быть примерно таким же, как и соотношение полномочий федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ в сфере совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.

К примеру, в Тюменской области был принят закон, решавший такие задачи. Но под давлением федеральных органов власти, полагавших, что раз органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, их полномочия не имеют природы государственных полномочий, то выделение круга совместных полномочий субъекта РФ и муниципальных образований не соответствует Конституции РФ, этот закон был признан утратившим силу.

Для усиления влияния государства на муниципальные образования в последнее время все чаще предлагается введение назначения глав муниципальных образований высшими должностными лицами субъектов РФ. Эта модель имеет свои варианты, среди которых — использование механизма назначения только в отношении глав муниципальных образований административных центров субъектов РФ. Это вызывает протестные настроения в территориях, поскольку назначение глав муниципальных образований государственными органами не

вписывается в ст. 12 Конституции РФ, говорящую о том, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Граждане считают, что это противоречит и ст. 131 Конституции РФ, где содержится положение о том, что структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно. Кроме того, КС РФ в Постановлении от 15.01.1998 № 3-П, опираясь на эти и другие конституционные нормы, прямо указывает на несоответствие нормативных положений о замещении должностей местной администрации путем назначения органами государственной власти или органами других муниципальных образований Конституции РФ.

Таким образом, замена выборов глав муниципальных образований назначением органами государственной власти имеет внеправовой контекст. Назначаемость, укрепляя единство публичной власти, по сути подрывает самостоятельность муниципальных образований, стимулирует унификацию управления, закрепляет патернализм российского общества. Тем более, что спрос государства с местных руководителей возможен и при их выборности.

От Солженицына — к Путину: от земства к крепостному праву

Или как решить проблему «перевернутого на вершину треугольника»

Чем больше территория государства, тем важнее местное самоуправление. Это в маленьком государстве главное лицо может часто бывать на территориях, возможно, даже руководить в ручном режиме. Но даже в этом случае, в умной стране будут придавать значение как минимум территориальным органам самоуправления, ибо ни один царь, король или президент не смогут следить за тем, что делается в каждом подъезде, каждом дворе, каждом населенном пункте.

Россия — особая страна. Здесь все делают ровно наоборот. В самой большой стране по территории местное самоуправление находится в ущербном состоянии. Невнимание к вопросам местного самоуправления, постоянные эксперименты, консолидация власти и финансов на федеральном уровне могут привести к ужасным последствиям для государства — либо все жители будут располагаться в мегаполисах, после чего страну, оставшуюся без малых городов и сел можно будет брать голыми руками пришельцам (они могут захватывать территорию легально, как это делается на Дальнем Востоке), либо страна может просто развалиться, после чего опять же голыми руками приберут ее осколки все, кому не лень.

В России местное самоуправление осуществляется на основе трех статей Конституции РФ, а также Закона о местном самоуправлении. Символично, что номер этого закона и самая важная статья в Конституции имеют одно и то же число — 131.

На большей части России статья 131 Конституции РФ формально действует. Другими словами, более десяти лет назад

субъекты федерации на основе статьи 131 Конституции (там речь идет о том, что местное самоуправление в стране осуществляется в городских или сельских поселениях), руководствуясь статьей 11 Закона о местном самоуправлении, наделили населенные пункты статусом поселений. Затем они вошли либо в муниципальные районы, либо городские поселения стали городскими округами.

Другое дело, что центральная власть не дает развиваться поселениям в первую очередь, а районам или городским округам во вторую по банальной причине: Бюджетный кодекс построен таким образом, что на уровне местного самоуправления почти нет субъектов, которые самодостаточны. Практически все муниципальные образования страны глубоко дотационные, субъекты федерации вынуждены выделять на выравнивание бюджетной обеспеченности огромные суммы - примерно 70-90 процентов от всех расходов в муниципалитетах.

А теперь посмотрим, какими могут быть последствия пренебрежения местного самоуправления как федеральными органами власти, так и региональными.

Начнем с региональных и с самого характерного примера для всей России. Речь о Свердловской области.

Здесь наделили статусом поселений около 30 населенных пунктов. Для примера, в Башкирии, Татарстане их более тысячи. В Курганской области около четырехсот.

Там, где населенные пункты Свердловской области получили статус поселений, образовали пять муниципальных районов. Здесь принципиальных отличий от остальной России нет: есть в поселениях избранные главы, депутаты, есть свой бюджет. Денег, как и везде, не хватает, но местная власть изворачивается, чтобы решать вопросы местного значения. Для импульса в развитии данных территорий необходимы измене-

ния в Бюджетном кодексе, чтобы часть налогов от деятельности предприятий и организаций оставалась на местах. Нужные изменения в Закон о местном самоуправлении в части установления местных налогов органами местного самоуправления или через референдумы, или сходы.

Большая часть населенных пунктов Свердловской области не получила статус поселений. На месте бывших районов субъект федерации в 2004 году своими законами сделал городские округа.

И здесь обратим внимание вот на что. До получения статуса городского округа бывший район имел на своей территории, как правило, город, который был центром района, поселки городского типа и села. От районного центра села и поселки находятся в радиусе примерно 50 километров. Для осуществления власти в этих поселках и селах в СССР, например, были свои сельсоветы или поссоветы с председателями этих советов, были маломальские бюджеты, которые принимались на сессиях депутатов поссоветов (сельсоветов).

После того, как вместо районов сделали городские округа в населенных пунктах, находящихся в радиусе 50 километров, не стало ни местных депутатов, ни избранных глав, ни своих бюджетов.

Как же осуществляется тут власть? В Законе о местном самоуправлении есть хитрая запись, что можно организовывать иные органы местного самоуправления. То есть, депутаты Думы городского округа своим решением могут в селе, находящемся за 50 километров от города, где и заседает власть городского округа, организовать «иные» органы.

Что сделали в Свердловской области? Они создали ТОМСы — территориальные органы местного самоуправления. Там есть назначенный глава, но нет бюджета.

Сразу после создания ТОМСов их, как органы местного самоуправления, включали отдельной строкой в бюджеты городских округов. В принципе, так и должно быть. Главными распорядителями бюджетных средств и должны быть органы местного самоуправления.

Но после этого случилось удивительное: ТОМСы исключили из числа главных распорядителей бюджетных средств, включив ТОМСы в состав администраций. Удивительное тут вот что: орган местного самоуправления не может быть составной частью другого органа местного самоуправления. В данном случае ТОМС в качестве органа местного самоуправления стал составной частью администрации, которая также является органом местного самоуправления.

На этой стадии почти никто не заметил подвоха. А суть всех этих нововведений заключается в том, чтобы не только принизить роль ТОМСов, а их вообще ликвидировать в большинстве населенных пунктах (в скобках заметим, что они таковыми являются по причине отсутствия у них статуса поселений).

Например, министр финансов Свердловской области Г. Кулаченко, приехав в Артемовский, назвала всего одну проблему, которая якобы мешает нормальному бюджетному процессу. И эта проблема — избыток органов местного самоуправления. Предложение следующее — ликвидировать часть ТОМСов.

Другими словами: ТОМС для жителей сельских населенных пунктов был пусть и пародией на власть, но можно было сюда прийти к председателю ТОМС и поплакаться. Или хотя бы поговорить. После ликвидации ТОМСов у человека уже не будет даже этой возможности.

Про ТОМСы еще несколько тезисов.

1. Примерно в половине случаев главами ТОМСов назна-

чают отставных прокуроров, полицейских, военных, даже отбывших наказание в Камышловской тюрьме. Все эти назначенцы приезжают руководить населенными пунктами из города, не зная ни специфики сел, ни людей. Эти отставники просто сидят и получают деньги.

2. Из-за отсутствия статуса поселений жители сел лишены возможности у себя на территории совершать нотариальные действия по пяти направлениям. В поселениях по закону эти пять направлений нотариально заверяет избранный глава администрации. ТОМСам такое право не дано, поэтому жители сел вынуждены ехать в город, стоять в очереди у нотариусов.

3. Так как в населенных пунктах нет нормальной власти, какая может быть в поселениях, люди вынуждены ехать на автобусе в город для оплаты коммунальных услуг. Дошло даже до этого. А ведь расстояние от того же села Лебедкино до Артемовского более 40 километров.

4. Интересы населенных пунктов защищают в представительных органах власти 2-3 депутата, которые никогда не смогут защитить интересы территорий, откуда они избраны. Этих депутатов просто никто не слышит. А есть территории, в которых от сельских населенных пунктах вообще нет ни одного депутата. Это в городском округе «Верхняя Пышма». Многомандатные округа нарезаны таким образом, что сельчане никогда не смогут иметь своего представителя в депутатском корпусе.

К чему приводит уродливая система местного самоуправления, которая сложилась на территории Свердловской области. По оценке одного из профессоров Академии госслужбы, которую он дал в правительственной «Российской газете», Свердловская область стала лидером в стране по исчезнувшим населенным пунктам.

В чем ошибка нынешнего лидера страны Владимира Путина? Несмотря на то, что он по образованию юрист, руководитель страны скорее всего не совсем хорошо понимает суть местного самоуправления. Если же уходить от юридических аспектов к общественно-политическим и историческим, то Президенту страны необходимо перечитать пророческий труд Александра Солженицына «Как нам обустроить Россию». И обратить внимание на два момента.

Первый момент.

Одна из центральных идей Солженицына: политическая система, вертикаль политической власти должна строиться, но не сверху вниз (как была построена Путиным), а снизу-вверх. Если неизбежно, что государственным строем у нас - демократия, то она должна основываться на земстве. При этом, ссылаясь на лидера земского движения начала XX века Дмитрия Шипова, Солженицын предлагает проводить четырёхступенчатые выборы. Сначала, по мнению писателя, необходимо выбрать представителей в волостное земство, затем – из их числа – в районное, после чего, из районных (уездных) земцев – в областное, и, наконец, во всероссийское. Такая постепенная процедура введения человека во власть, с одной стороны, поможет набрать политику опыта, с другой, сохранит связь представителя уголка страны с теми, кто там проживают (ведь он – один из них), в-третьих – благодаря такому отбору к власти придут самые достойные. Система выбора по партийным спискам не имеет ничего общего с демократией: избиратели голосуют не за людей, а за программы. Избранные не чувствуют перед избирателями ответственности – только перед партией. И народ в итоге оказывается оторванным от власти. Если руководствоваться советами Солженицына, то зародившаяся в декабре 2011 года политическая жизнь должна быть сначала

направлена на проблемы не государственного, а местного значения – только так будет толк.

Второй момент.

Ещё одна актуальная проблема, которая могла быть решена, услышь мы Солженицына – нищеты в провинции. «Москва уже 60 лет кормится за счет голодной страны», - отмечает он. И за последние два десятилетия ситуация ни на йоту не изменилась: Москва по-прежнему притягивает финансовые и трудовые ресурсы. Уровень жизни в ней растёт – а в остальной стране? Нужно развивать культурную, экономическую жизнь не в одном, не в двух, а в сорока городах, уверен писатель. Должно воскреснуть сорок центров. И вокруг каждого «выникнет из обморока и самобытность окружного края».

Это две выдержки взяты из сети Интернет. И с ними трудно не согласиться.

Федеральной власти, кто бы там ни был, нужно понять одно: вертикаль власти с подчинением Москве регионов, регионам - муниципальных образований, муниципальным образованиям - бесправных населенных пункты, должна быть ликвидирована раз и навсегда. Конституция РФ по трем статьям, в которых речь идет о местном самоуправлении, должна соблюдаться неукоснительно.

Для спасения страны федеральной власти нужно обратить внимание на эффект «перевернутого на вершину треугольника». Сейчас основание треугольника находится наверху, а вершина внизу. Основание треугольника — это чуть ли не все финансы в Москве, чуть ли не вся власть в Москве. Там рай, а в малых городах и селах, которых десятки тысяч, и все они находятся на вершине треугольника, оказавшегося на самом деле не верху, а внизу (это и есть перевернутый треугольник) ни власти, ни денег нет. «Перевернутый на вершину треугольник» может в любой момент покачнуться и упасть.

Основа треугольника должна быть внизу. И на этой основе должны располагаться десятки тысяч муниципальных образований. Через изменения в Бюджетном кодексе, когда часть налогов остается на местах, нужно заинтересовать местную власть развивать экономику, чтобы в местный бюджет шли деньги. Нужно разработать схему местных налогов (на чистоту, например, на досуг, на дороги), чтобы местная казна не испытывала нужды в средствах. После того, как 90 процентов муниципальных образований перестанет просить деньги в субъектах федерации, все — и в регионах, и в Москве — забудут о проблемах местного самоуправления. А жители поселений забудут, что есть Москва или областной центр, в которых они сейчас пытаются решать проблемы, число которых исчисляется миллионами. Но эти проблемы Москва или областной центр не решает, а следуют отписки, для подготовки которых содержится огромный штат чиновников.

Для России главное на нынешнем этапе — это решение проблем на уровне местного самоуправления. Если от вертикали власти перейти к идеям Солженицына (земства это и есть поселения), то Россия сможет себя и защитить, и накормить, и автомобилями заняться, и холодильники с телевизорами будут делать на мировом уровне.

Голодающие жители Омской области обратились к президенту и премьер-министру России

Своеобразную «народную» технологию диалога гражданского общества и власти регулярно применяют сельские жители Омской области. В ответ на бездействие властей они проводят предупредительную трехдневную голодовку, не дождавшись выполнения своих требований, начинают бессрочную.

Так в январе 2011 года депутаты сельских поселений, активисты местных общественных организаций и обычные граждане потребовали от губернатора повышения зарплаты сельским учителям, завершения строительства домов и выплаты неустойки дольщикам, снижения тарифов на жилищно-коммунальные услуги и т.п. Полный список своих требований они выложили на интернет-ресурсах участников голодовки.

Кстати, эта же инициативная группа ранее уже проводила 45-дневную голодовку. Удалось добиться выполнения требований голодающих: газификации деревни Верхний Карбуш Омского района Омской области. Несмотря на решение Верховного Суда, куда обратились представители региональной власти, проиграв местные тяжбы, жителям вернули все деньги, потраченные на газификацию.

В ответ на такие радикальные меры к голодающим приезжал представитель губернатора и потребовал прекратить голодовку. Показательно, что, когда представитель губернатора начал повышать голос, на защиту участников акции встали сотрудники местной школы, включая директора, и местные жители.

«Привлечь к ответственности» пыталась и прокуратура Омского района Омской области, она требовала от участников

«явиться в прокуратуру для дачи объяснений по поводу проводимой акции в виде голодовки». Ответом на такие действия властей стало сбор подписей и требование жители Омской области отставки действующего губернатора.

Участники голодовки записали видеобращения к президенту и премьер-министру.

Знаменитые в Омской области фермеры отметились новой акцией

О супругах Гордиенко, Сергее и Анастасии, «Новая газета» писала не раз. Сергей Гордиенко — ветеран фермерского движения. Один из первых фермеров в стране — 1988 год. Его семейная ферма поставляет 300 тонн молока в год. До сих пор у супругов есть только почтовый адрес: Омск, фермерское хозяйство «Гордиенко». Адреса проживания нет, поскольку в свое время земли поселения Решетиловка были переведены в статус земель сельхозназначения. Работать на этой земле можно, а проживать нельзя.

Одно время замаячила возможность перевести эти земли в статус хутора, но не случилось, поскольку этот статус требует от власти некоторых обязательств. А вдруг вы, Гордиенко, захотите, чтобы у вас тут открыли детский сад? Не выйдет!

Настя Гордиенко в течение недели стояла в пикете с плакатом «Хочу статус» у Дома правительства в Омске. Был мороз. Озябшая Настя увидела дворника, чистившего площадь от снега. Попросила лопату и стала сгребать снег. Откуда ни возьмись — «Скорая психиатрическая помощь». Врач провела собеседование. Требовалось поставить подпись в амбулаторной карте, где в качестве причины вызова значилось: «чистка снега возле Дома правительства». Настя Гордиенко свою подпись не поставила и услышала «вещие» слова доктора: «Вы их раздражаете».

Да, фермеры Гордиенко раздражают власти, когда в центре

Омска выливают 600 литров молока в знак протеста против жульнических способов определения качества их молока.

А теперь — внимание! Против Сергея Гордиенко возбуждается уголовное дело по ст. 159 п.4 — «мошенничество в особо крупных размерах».

Итак, первый фермер Омской области получил грант — 2,5 миллиона рублей на модернизацию своей фермы. Но в 2012 году случилась чрезвычайная ситуация. Засуха. Бескормица. Вопрос стоял только так: или прирезать скот и модернизировать ферму, или спасти скот, а модернизацию отложить хотя бы на год. Фермер представил все документы. Затем обыск в доме, которого по закону не существует.

«Последнее время наступило для нас», — говорит фермер Петр Шумаков из села Терпение, два десятка лет сражающийся с властями разного уровня. Он выиграл десятки судов, получил 870 ответов из прокуратуры — пустых и глупых бумажек. Только с 2010 года против фермера направлено в суд 43 иска, рассмотрение которых завершилось полной победой фермера». Суд обязал вернуть фермеру 970 тонн семян и взыскать долг в сумме 789 820 рублей. Это решение никто не выполняет.

На этот раз фермеры Гордиенко придумали новую акцию: привезли теленка с номером «666» к приемной президента РФ Владимира Путина, дабы подарить его главе государства. Поскольку Путина в тот момент в Омске не оказалось, было решено передать дарственную в канцелярию приемной. Теленка же привязали к поручню у приемной, раздавая при этом комментарии прессе.

«Его указы правильные, но на месте они полностью игнорируются. Фермерам невозможно заниматься созидательным трудом. У фермеров Гордиенко есть много проблем. Они с апреля не могут оформить кредит на посевную. И люди сказали,

что если удастся взять кредит, то будут героями. Мы обращались к Путину, но письма спускают на места, где все игнорируется», - заявил общественник Сергей Скрипаль, пришедший вместе с фермерами.

О причинах выбора такого подарка поведала сама Анастасия Гордиенко: *«Мы решили подарить теленка Путину, чтобы спасти животное от вырезания. Другого пути у нас нет из-за финансовой ситуации».*

Церемония передачи дарственной и фиксации теленка заняла около пяти минут. После чего возникла пауза, и в какой-то момент показалось, что акция выдыхается.

Но ситуацию исправили подросшие сотрудники полиции и чиновники из министерства сельского хозяйства и продовольствия Омской области. Завязался разговор, где власти уговаривали фермеров свернуть перформанс, а те, в свою очередь, сыпали контраргументами.

Однако оснований завернуть фермеров у властей не было. А время шло и ситуацию нужно было как-то решать. Тогда минсельхоз пошел на хитрость. В бой пустили ветеринара. Рассчитывая на неожиданность темы, тот заинтересовался документами на животное.

Но не тут-то было, опытные фермеры-акционисты оказались готовы к такому развитию событий. Отбив атаку нужными документами, они продолжили стоять у входа в приемную и ждать, когда заберут подарок. Параллельно Анастасия Гордиенко подтролливала силовиков и чиновников одиночными пикетами.

Тем оставалось только смотреть на плакаты и говорить по душам. А что еще делать, ведь единственный козырь с документами бит, а делать что-то надо. И дела эти превратились в попытку пригласить Гордиенко на разговор тет-а-тет для по-

мощи, лишь бы те свернули акцию. Сначала с пикетчиками говорили сотрудники полиции, затем беспокойство проявил заместитель министра сельского хозяйства и продовольствия Омской области Николай Дрофа. Все они получили отрицательный ответ.

В итоге фермеры отправились домой, оставив теленка на доверительное хранение сотрудникам полиции. Дальнейшая судьба животного пока неизвестна.

Отметим, что в минувшем году фермеры Гордиенко запомнились тем, что вылили бочку молока в канализацию у стен правительства. Своими действиями они выразили отношение к закупочным ценам на молоко в регионе.

Курганское МСУ: вопросы и... вопросы.

После введения в силу Закона «Об основах местного самоуправления в РФ» № 131-ФЗ власти Курганской области заявили, что... не планируют проводить реформу местного самоуправления. По словам председателя облдумы Владимира Хабарова, в регионе останется существующий порядок формирования местных дум и избрания глав муниципалитетов.

Как отметил Хабаров, новые типы муниципальных образований – внутригородские районы – можно было бы ввести только в Кургане (численность населения позволяет это сделать). Однако этот шаг будет нецелесообразным, потому что «повлечет за собой увеличение численности депутатского корпуса, глав муниципалитетов как минимум в 3 раза», что, в свою очередь, потребует увеличить финансирование. В условиях дефицита городского бюджета это рассматривается как неэффективные расходы. По словам Хабарова, в настоящее время региональное правительство занимается вопросами перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и государственной власти.

Напомним, президент РФ Владимир Путин 27 мая подписал законопроект «О местном самоуправлении». Документ предполагал введение двух новых типов муниципальных образований – внутригородского района и городского округа с внутригородским делением. Не позднее чем через 6 месяцев после подписания регионы должны принять законы, которые дают возможность создания новых типов муниципальных образований.

Однако, в Кургане пошли «своим путем». Долгое время в вопросах местного самоуправления ничего не меняли, а в 2015

году, когда молчание затянулось и оно вовсе не означало знак согласия с общероссийской реформой, в регионе учредили... некоммерческую организацию. И назвали ее «Совет муниципальных образований Курганской области».

Новая НКО была создана в форме ассоциации, зарегистрирована в местном управлении Минюста, для нее даже появился сайт. И вся активность представляла собой... имитацию «представления и защиты общих интересов, координации деятельности по развитию правовой, организационной, экономической и территориальной основ местного самоуправления, осуществления взаимодействия между муниципальными образованиями, органами государственной власти и иными лицами» В Курганской области.

Наверное, такую структуру и посчитали курганские чиновники ноу-хау по-кургански. Как видим, Ассоциация состоит из двух палат (прямо как Законодательное собрание Российской Федерации), в каждой палате свои правила и персоны. Каждый шаг вроде как регламентирован, а на деле — интернет-газета, где самыми активными являются перепечатки всероссийских интервью президента и спикера Госдумы, да «Информационный бюллетень», где печатают местные и неместные законы и правовые документы.

Любопытно, что на Доске почета такой странной НКО — только чиновники, чиновники и чиновники. Словно во всей Курганской области не осталось ни одного комбайнера, доярки или зоотехника, словно нет в ней промышленных, сельскохозяйственных и известных всему миру медицинских предприятий (я имею в виду клинику Илизарова).

Вот так и сложилась странная чиновничья модель курганского МСУ!

Сельская модель местного самоуправления — ПЛЮСЫ И МИНУСЫ

Решение задачи по повышению уровня и качества жизни населения, устойчивому развитию сельских территорий, предусмотренной Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. N 1662-р, а также задачи по продовольственному обеспечению населения страны, предусмотренной Доктриной продовольственной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 30 января 2010 г. N 120, требует пересмотра места и роли сельских территорий в осуществлении стратегических социально-экономических преобразований в стране, в том числе принятия мер по созданию предпосылок для устойчивого развития сельских территорий путем: повышения уровня комфортности условий жизнедеятельности; повышения доступности улучшения жилищных условий для сельского населения; повышения престижности труда в сельской местности и формирования в обществе позитивного отношения к сельскому образу жизни; улучшения демографической ситуации; развития в сельской местности местного самоуправления и институтов гражданского общества.

В ходе экономических преобразований в аграрной сфере сформирован и планомерно наращивается производственный потенциал, дальнейшее эффективное развитие которого во многом зависит от стабильности комплексного развития сельских территорий, активизации человеческого фактора экономиче-

ского роста. Нарращивание социально-экономического потенциала сельских территорий, придание этому процессу устойчивости и необратимости является стратегической задачей государственной аграрной политики, что закреплено в Федеральном законе "О развитии сельского хозяйства".

Под сельскими территориями (сельской местностью) в Программе понимаются сельские поселения или сельские поселения и межселенные территории, объединенные общей территорией в границах муниципального района, а также сельские населенные пункты и рабочие поселки, входящие в состав городских округов (за исключением городских округов, на территории которых находятся административные центры субъектов Российской Федерации) и городских поселений, на территории которых преобладает деятельность, связанная с производством и переработкой сельскохозяйственной продукции. Предполагается, что перечень таких сельских населенных пунктов и рабочих поселков на территории субъекта Российской Федерации будет определяться высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации или органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченным высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

Дальнейшее повышение роли и конкурентоспособности отечественного аграрного сектора экономики во многом зависит от улучшения качественных характеристик трудовых ресурсов в сельской местности, повышения уровня и качества жизни на селе, более полного использования имеющихся трудовых ресурсов, привлечения и закрепления высококвалифицированных кадров и в целом решения проблемы кадрового обеспечения сельскохозяйственной отрасли с учетом неблагоприятных прогнозов на ближайшие годы в отношении демографической

ситуации и формирования трудоресурсного потенциала села. Основными причинами исторически сложившейся неблагоприятной ситуации в комплексном развитии села являются остаточный принцип финансирования развития социальной и инженерной инфраструктуры в сельской местности, высокий уровень затратности комплексного развития сельских территорий в связи с мелкодисперсным характером сельского расселения.

Интегральный эффект от негативного социально-экономического развития сельских территорий выражается в сокращении в 2010 году количества сельских населенных пунктов по сравнению с 1989 годом на 9,2 тысячи сел и деревень. Количество сельских населенных пунктов без проживающего населения увеличилось с 9,4 тысячи в 1989 году до 19,4 тысячи в 2010 году. Населенные пункты с населением до 10 человек в 2010 году составили 23,7 процента. Сокращение и измельчение сельской поселенческой структуры приводит к обезлюдению и запустению сельских территорий, выбытию из оборота продуктивных земель сельскохозяйственного назначения, что угрожает не только продовольственной, но и геополитической безопасности России.

Одной из причин неблагоприятной ситуации в комплексном развитии села является также крайне низкий уровень комфортности проживания в сельской местности. Материальное положение преобладающей части сельского населения не позволяет использовать систему ипотечного кредитования жилищного строительства. Уровень благоустройства сельского жилищного фонда в 2-3 раза ниже городского уровня. Не могут быть признаны удовлетворительными и темпы обеспечения жильем граждан, молодых семей и молодых специалистов, признанных нуждающимися в улучшении жилищных условий.

В общеобразовательных учреждениях, находящихся в ветхом и аварийном состоянии, обучаются более 100 тыс. сельских учащихся. Медицинские учреждения территориально доступны только для 49,4 процента сельского населения, для 40 процентов они трудно доступны, для 9 процентов - недоступны. Учреждения культурно-досугового типа доступны только для 39,6 процента сельского населения. Низкий уровень комфортности проживания в сельской местности влияет на миграционные настроения сельского населения, особенно молодежи.

Соответственно, сокращается источник расширенного воспроизводства трудовых ресурсов потенциала аграрной отрасли. Для обеспечения социально-экономического развития сельских территорий и создания условий эффективного функционирования агропромышленного производства было принято решение усилить государственную поддержку социального и инженерного обустройства населенных пунктов, расположенных в сельской местности. С учетом объективных особенностей развития сельских территорий и имеющегося значительного разрыва в уровне и качестве жизни на селе по сравнению с городскими территориями достижение прогресса в изменении сложившейся ситуации возможно только на условиях использования программно-целевого метода, в том числе постановки задачи, определения путей ее решения с привлечением средств государственной поддержки на федеральном уровне.

Вместе с тем, несмотря на положительный эффект от реализации Программы социального развития села, реализация программных мероприятий оказалась недостаточной для полного и эффективного использования в общенациональных интересах экономического потенциала сельских территорий и повышения качества жизни сельского населения. Без дальнейшего использования программно-целевого метода сложившаяся на

сельских территориях проблемная ситуация усугубится, что ставит под угрозу выполнение стратегических задач социально-экономического развития России, в том числе задач в области обеспечения продовольственной независимости страны по основным видам продовольствия в ближайшие годы.

Для выбора вариантов решения проблем сельских территорий, стоящих перед сельскими территориями, были проанализированы три варианта формирования и реализации Программы. В качестве оптимального по объему ресурсного обеспечения варианта реализации Программы может быть выбран базовый вариант, предусматривающий финансирование программных мероприятий на уровне расходных обязательств Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, предусмотренных для Программы социального развития села, с учетом индексов-дефляторов и темпов роста основных показателей.

Преимуществами базового варианта реализации Программы являются сбалансированность бюджетных расходов и достижение прогнозируемых результатов в демографическом развитии, в сближении уровня и качества жизни сельского и городского населения. Для минимизации прогнозируемых по базовому сценарию финансовых рисков, связанных с недостаточным объемом софинансирования отдельными субъектами Российской Федерации, Программой предусматривается механизм перераспределения средств федерального бюджета между бюджетами субъектов Российской Федерации, имеющими необходимый объем средств для софинансирования программных мероприятий.

Целевой и умеренно-оптимистический варианты предполагают значительную нагрузку на федеральный бюджет и бюд-

жеты субъектов Российской Федерации, которая не сопоставима с возможностями бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации ни в среднесрочной, ни в долгосрочной перспективе. Преимущества этих вариантов, предполагающие кардинальное повышение уровня социально-инженерного обустройства сельских территорий, не являются достаточными основаниями для выбора их в качестве финансового обеспечения Программы в силу отсутствия сбалансированности с реальными возможностями бюджетной системы Российской Федерации.

В связи с этим наиболее оптимальным и реалистичным с точки зрения финансового обеспечения является базовый вариант реализации Программы, который обеспечит достижение целевых индикаторов и показателей устойчивого развития сельских территорий и рациональное использование бюджетных средств.

Основные цели и задачи Программы устойчивого развития села

Программа является инструментом реализации государственной политики в области устойчивого развития сельских территорий, направления которой определены Концепцией устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2020 года (далее - Концепция), утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 ноября 2010 г. N 2136-р. В соответствии с Концепцией целями государственной политики в области развития сельских территорий являются повышение уровня и качества жизни сельского населения, замедление процессов депопуляции и стабилизация численности сельского населения, создание благоприятных условий для выполнения селом его производ-

ственной и других общенациональных функций, и задач территориального развития.

С учетом целевых установок Концепции реализация Программы направлена на создание предпосылок для устойчивого развития сельских территорий посредством достижения следующих целей: создание комфортных условий жизнедеятельности в сельской местности; стимулирование инвестиционной активности в агропромышленном комплексе путем создания благоприятных инфраструктурных условий в сельской местности; содействие созданию высокотехнологичных рабочих мест на селе; активизация участия граждан, проживающих в сельской местности, в реализации общественно значимых проектов; формирование позитивного отношения к сельской местности и сельскому образу жизни.

Достижение целей Программы будет осуществляться с учетом следующих подходов: комплексное планирование развития сельских территорий и размещение объектов социальной и инженерной инфраструктуры в соответствии с документами территориального планирования (схемами территориального планирования субъектов Российской Федерации, муниципальных районов и генеральными планами поселений и городских округов); обустройство объектами социальной и инженерной инфраструктуры населенных пунктов, расположенных в сельской местности, в которых осуществляются инвестиционные проекты в сфере агропромышленного комплекса; использование механизмов государственно-частного партнерства и привлечение средств внебюджетных источников для финансирования мероприятий Программы, включая средства населения и организаций.

В Программе под инвестиционным проектом в сфере агропромышленного комплекса понимается осуществление сель-

скохозяйственным товаропроизводителем капитальных вложений, связанных со строительством (реконструкцией, модернизацией) объектов сельскохозяйственного назначения, объектов переработки и реализации сельскохозяйственной продукции, приобретением сельскохозяйственных животных, техники и оборудования, в процессе которых создаются высокотехнологичные рабочие места. Реализация Программы будет осуществляться поэтапно.

Первый этап предусматривает преодоление существенных межрегиональных различий в уровне и качестве жизни сельского населения на основе дифференцированной государственной поддержки из федерального бюджета региональных программ устойчивого развития сельских территорий, сформированных субъектами Российской Федерации на основе оценки потенциала и перспектив развития сельских территорий.

Второй этап реализации Программы предполагает наращивание темпов комплексного развития сельских поселений согласно прогнозируемому росту потребности в создании комфортных условий проживания в сельской местности. Для достижения целей государственной политики в области устойчивого развития сельских территорий в рамках реализации Программы предусматривается решение следующих задач: в области создания комфортных условий жизнедеятельности - повышение уровня комплексного обустройства населенных пунктов, расположенных в сельской местности, объектами социальной и инженерной инфраструктуры и удовлетворение потребностей сельского населения, в том числе молодых семей и молодых специалистов, в благоустроенном жилье; в области стимулирования инвестиционной активности в агропромышленном комплексе путем создания благоприятных инфра-

структурных условий в сельской местности и содействия созданию высокотехнологичных рабочих мест на селе - концентрация ресурсов, направляемых на комплексное обустройство объектами социальной и инженерной инфраструктуры населенных пунктов, расположенных в сельской местности, в которых осуществляется развитие агропромышленного комплекса; в области активизации участия граждан, проживающих в сельской местности, в реализации общественно значимых проектов - грантовая поддержка местных инициатив граждан, проживающих в сельской местности; в области формирования позитивного отношения к сельской местности и сельскому образу жизни - поощрение и популяризация достижений в сфере развития сельских территорий путем проведения отдельных мероприятий всероссийского значения (конкурсов, спортивных соревнований).

Целевыми индикаторами решения задач по повышению уровня комплексного обустройства населенных пунктов, расположенных в сельской местности, объектами социальной и инженерной инфраструктуры и удовлетворению потребностей сельского населения, в том числе молодых семей и молодых специалистов, в благоустроенном жилье являются: ввод (приобретение) жилья для граждан, проживающих в сельской местности, в том числе для молодых семей и молодых специалистов; сокращение числа семей, нуждающихся в улучшении жилищных условий, в том числе молодых семей и молодых специалистов, в сельской местности; ввод в действие общеобразовательных учреждений в сельской местности; сокращение числа обучающихся в общеобразовательных учреждениях, находящихся в аварийном состоянии, в сельской местности; ввод в действие фельдшерско-акушерских пунктов и (или) офисов врачей общей практики в сельской местности; прирост

сельского населения, обеспеченного фельдшерско-акушерскими пунктами (офисами врачей общей практики); ввод в действие плоскостных спортивных сооружений в сельской местности; прирост сельского населения, обеспеченного плоскостными спортивными сооружениями; ввод в действие учреждений культурно-досугового типа в сельской местности; прирост сельского населения, обеспеченного учреждениями культурно-досугового типа; ввод в действие распределительных газовых сетей в сельской местности; уровень газификации жилых домов (квартир) сетевым газом в сельской местности; ввод в действие локальных водопроводов в сельской местности; уровень обеспеченности сельского населения питьевой водой.

Целевыми индикаторами решения задачи по концентрации ресурсов, направляемых на комплексное обустройство объектами социальной и инженерной инфраструктуры населенных пунктов, расположенных в сельской местности, в которых осуществляется развитие агропромышленного комплекса, являются: количество населенных пунктов, расположенных в сельской местности, в которых реализованы проекты комплексного обустройства площадок под компактную жилищную застройку; количество созданных рабочих мест на селе.

Целевым индикатором решения задачи по грантовой поддержке местных инициатив граждан, проживающих в сельской местности, является количество реализованных проектов местных инициатив граждан, проживающих в сельской местности, получивших грантовую поддержку.

В рамках ежегодного мониторинга развития сельских территорий планируется проведение социологических опросов населения, проживающего в сельских поселениях, в которых осуществлялась реализация проектов местных инициатив, с целью выявления мнения населения относительно эффективности реализации указанных проектов.

Целевым индикатором задачи по поощрению и популяризации достижений в сфере развития сельских территорий является количество реализованных мероприятий по поощрению и популяризации достижений в сфере развития сельских территорий. Обоснованием необходимости решения поставленных задач в сфере устойчивого развития сельских территорий для достижения целей Программы является: неблагоприятная демографическая ситуация, оказывающая существенное влияние на формирование трудового потенциала в сельской местности; низкий уровень обеспеченности объектами социальной и инженерной инфраструктуры в сельской местности; низкий уровень развития рынка жилья в сельской местности и доступности для сельского населения решения проблемы по улучшению жилищных условий; непривлекательность сельской местности как среды обитания и рост миграционных настроений, в том числе среди сельской молодежи; низкий уровень социальной активности сельского населения, не способствующий формированию активной гражданской позиции; отсутствие в обществе понимания значимости и перспектив развития сельских территорий.

Механизмы защиты местного самоуправления: открытый бюджет, прозрачная экономика, активные граждане

Принятие в октябре 2003 г. нового Федерального закона N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" стало планомерным этапом реформирования местной власти, без которого невозможно развитие демократии. Этот Закон был встречен с оптимизмом гражданами, специалистами и учеными, занимающимися муниципальными проблемами. Но оптимизм иссяк, когда начался процесс реализации Закона. В Свердловской области было принято более 60 законов, противоречащих федеральному. И, несмотря на сопротивление граждан (крестьяне подавали иски в суд, писали в правительство, Госдуму, администрацию Президента), процесс шел по «нарушительному» сценарию.

Результатом такого законотворчества стало появление странных конструкций — городские округа, включающие десятки деревень, сел, пастбищ, лесов, рек и озер, земель сельскохозяйственного назначения. Местные депутаты добились своего: теперь самые крупные города в мире находятся в... Свердловской области (!).

Вместе с тем, до сих пор в регионе остаются непредусмотренные ни Конституцией, ни федеральным законом структуры — управленческие округа, имеющие раздувающиеся и абсолютно беспомощные штаты сотрудников; не влияющие ни на что, но занимающие муниципальные помещения, использующие местную инфраструктуру.

Одновременно, безо всяких сходов и собраний в области

были ликвидированы сотни сельских советов. Формально имеются конторки, в них сидят хорошо оплачиваемые даже по меркам Екатеринбурга главы. Но решить даже копеечную проблему они не в состоянии. Ведь бюджет поселения формируют не местные депутаты, а в лучшем случае... региональные. Им неважны интересы простого школьника из дальнего села, которому приходится ездить в школу на автобусе или жить в интернате, так как в деревне сократили малокомплектную школу. Их не интересует, как придется рожать первенца или последнего сельчанке, живущей вдали от больницы. А уж о духовном воспитании и удовлетворении культурных потребностей сельчан никто даже не заикается. Иначе чем объяснить тотальное разорение сельских учреждений культуры?

Проводимая в России реформа местного самоуправления в существенной степени затронула вопросы развития территорий. Федеральный закон N 131-ФЗ вроде бы исчерпывающим образом урегулировал данный вопрос. Региональный законодатель при установлении территориальной организации местного самоуправления был поставлен в жесткие рамки, обеспечивающие необходимое единообразие в решении этих вопросов. Двухуровневая система построения местного самоуправления ныне обязательна для всех субъектов Федерации. Здесь особенно полезным и актуальным стал анализ соотношения административно-территориального устройства субъектов Федерации и территориальной организации местного самоуправления.

Несомненно, реальное местное самоуправление едва ли полностью вписывается в нормативную модель, даже если она и достаточно гибкая. Оно гораздо шире и богаче, и правовые нормы отражают подчас только небольшой срез существующих на этом уровне отношений. К сожалению, правовое регу-

лирование территориального устройства местного самоуправления Федеральным законом N 131-ФЗ также не всегда четко улавливает все многообразие ситуаций для установления территориальных границ муниципальных образований. В связи с этим отдельные его формулы будут еще дополняться.

Модернизация правового регулирования в области местного самоуправления была обусловлена необходимостью установления пределов компетенции местного самоуправления, в том числе путем исчерпывающего закрепления вопросов местного значения различных видов муниципальных образований, а также разграничения полномочий органов местного самоуправления с полномочиями федеральных и региональных органов власти.

Законодатель, определяя современную функциональную характеристику местного самоуправления, опирался на потребности практики, стремился к усилению роли местного самоуправления как инструмента обслуживания общественных нужд. Вместе с тем главный вопрос местного самоуправления — подведение прочного экономического фундамента для осуществления вопросов местной жизни — остался так до конца и не решенным. Осуществление реформы местного самоуправления преимущественно сверху оказалось чревато многими перекосами в тактике реформирования, что существенно снижает эффективность достижения стратегических результатов реформ.

Новый Федеральный закон о местном самоуправлении значительное внимание уделил вопросам выравнивания уровня бюджетной обеспеченности муниципальных образований в ущерб собственно экономическим гарантиям прав местного самоуправления на самостоятельное решение вопросов местного значения. Результатом такой позиции законодателя в об-

ласти разграничения полномочий стало то, что финансы концентрируются на федеральном уровне, а ответственность за осуществление значительного объема полномочий (особенно после их неоднократного перераспределения) передается на нижестоящие уровни (региональный и местный). Подобный перекос едва ли обеспечит финансовую самостоятельность местного самоуправления и сбалансированность местных бюджетов, он вряд ли может быть чем-то оправдан. Своеобразным зеркалом перемен стала ситуация, когда на федеральном уровне уже не первый год имеет место профицит бюджета, а большинство нижестоящих бюджетов из года в год являются дефицитными. Введение новых методов бюджетного перераспределения лишь еще больше увеличит зависимость местного самоуправления от государственной власти.

Не удивительно, что спустя два года со дня принятия 131 закона началась новая работа по его совершенствованию. Группа депутатов Госдумы разработала законопроект, уточняющий отдельные положения Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". Изменения касаются передачи полномочий одних типов муниципальных образований другим, территориальных преобразований, в частности процедуры упразднения обезлюдивших поселений, а также порядка определения прилегающих территорий, которые должны благоустраивать собственники недвижимости.

По мнению председателя Комитета Госдумы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления Виктора Кидяева, в законе не была предусмотрена процедура упразднения обезлюдивших поселений. Решение об этом возможно только в отношении территорий с низкой плотностью населения – должно приниматься на сходе граждан. Но что делать, если поселение опустело, а жителей там попросту нет?

Законопроект предлагает наделить полномочиями по упразднению такого "нежилого" муниципалитета субъект Российской Федерации, в состав которого этот муниципалитет входит.

Также документом устанавливается, что такая форма народного волеизъявления, как сход граждан, может быть введена и в более многочисленных поселениях, чем это предусмотрено действующей редакцией закона. Сейчас сход граждан проводится в поселениях с численностью жителей не более 100 человек (имеются в виду граждане, обладающие избирательным правом). Законопроектом предлагается увеличить эту цифру до 300.

Кроме того, парламентарии конкретизировали порядок заключения соглашений о передаче полномочий муниципального района поселениям и полномочий поселений – муниципальным районам. Решение о передаче полномочий должно быть принято представительным органом муниципального образования.

Уточнялось также, что решения об изменении порядка формирования представительного органа муниципального района должны приниматься с обязательным учетом мнения населения.

Однако, на практике газеты пестрят примерами судебных скандалов и митингов протеста против решений властей, принятых вопреки воле народа:

«Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации в составе: председательствующего В.Н. Пирожкова, судей Т.И. Еременко и Г.В. Макарова, рассмотрела в открытом судебном заседании дело по заявлению Шарафиева Агзама Мавлявовича о признании недействующим Закона Свердловской области от 12 октября 2004

года N 93-ОЗ "Об установлении границ муниципального образования Артемовский район и наделении его статусом городского округа" по кассационной жалобе Шарафиева А.М. на решение Свердловского областного суда от 12 октября 2005 года».

«В суд города Верхняя Салда Свердловской области обратился глава городского округа Константин Ильичев с требованием уволить главу администрации Игоря Оленева, которого сам же и назначил.

Двуглавую систему управления местная Дума ввела в 2011-м. Первый салдинский сити-менеджер не продержался и двух лет. На следующем конкурсе депутаты отдали предпочтение Оленеву. Его трудоустроили в феврале 2013-го по контракту до 2017 года, однако уже через год избранник депутатам разочаровался. Его отчет об итогах года оценили "неудом", поставив Оленеву в вину рост долгов муниципалитета перед энергетиками, убыточную работу транспортников и остальные типичные для моногорода проблемы».

«Суд узаконил расторжение трудового контракта главы Миасса, арестованного за организацию заказных убийств и бандитизм. В Смоленске в отношении уволившего сити-менеджера мэра возбудили уголовное дело за превышение полномочий».

Муниципальная власть все решительней встраивается в административную вертикаль. Прямые выборы мэров уходят в прошлое. От избрания градоначальников всенародным голосованием отказались многие регионы. Волна подобных инициатив докатилась недавно и до восточных окраин России.

Полпред президента в Дальневосточном федеральном округе Виктор Ишаев заявил, что на вверенной ему территории мэров сменяют сити-менеджеры. По его словам, "это

должны быть управленцы, назначаемые городскими депутатами; они будут ответственны, так как будут знать, что их легко снимут с должности, если не выполнят того, чего от них ждут горожане". Полпред уверен, что только такая структура управления городами по-настоящему эффективна. Она поможет "выстроить вертикаль власти и заставить городскую власть работать на благо горожан". На практике эту будет означать, что реальные полномочия по управлению городом перейдут к нанятому администрацией сити-менеджеру, а мэр, избираемый городской Думой, станет декоративной фигурой.

Но есть и положительные примеры влияния граждан на развитие территорий, правда, они относятся к предшествующему периоду. Периоду становления многих служб, в том числе миграционной. Для переселенцев жилье — не роскошь, а средство существования. Клиенты Миграционной службы готовы не просто получить, а заработать право на свое жилье. Этим и отличается подход, предложенный региональной общественной организацией Уральская ассоциация беженцев мэрии Екатеринбурга. Концепция уральских переселенцев называлась "Жилье для неимущих".

"Мы не согласны, — писали переселенцы, — что в России нет средств и места для неимущих россиян, тем более — для нас, переселенцев! Пора всем вместе сотворить пусть простой, но теплый кров для бездомных!"

В свое время соотечественникам, прибывающим из стран бывшего СССР, предлагалось: создавайте собственную миграционную программу, пробивайте ее на всех уровнях местной власти! Но среди официальных (имеющих статус вынужденного переселенца) граждан есть и другие категории: полицейские, врачи, педагоги, молодые семьи (один из членов которых в возрасте до 30 лет), семьи военнослужащих, уволенных в запас. А все они по российским законам имеют особое право на

получение бесплатного муниципального жилья. Право имеют, а вот жилья нет! Наверное, продуктивнее, предлагали переселенцы из Уральской ассоциации беженцев, не создавать программу для официальных мигрантов, а вливаться в другие социальные программы, одновременно защищая право и местных граждан на жилье.

Вот еще один пример: Уральская ассоциация беженцев предлагала своё содействие в реализации программы “Дети-сироты”. Просто так поселить выпускников детдомов, не имеющих житейского опыта, не умеющих, порой, даже вести хозяйство, — это значит прибавить головной боли не только жителям соседних квартир, но и работникам службы занятости, милиции, а то и медицины. Нужна система социального патронажа таких ребят. Тут и возможно объединить усилия властей и переселенцев. Три варианта предложили педагоги из Уральской ассоциации беженцев: “Социальный дом”, “Наши соседи” и “Свой дом — своими руками”.

“Социальный дом” (или “Дом милосердия”, “Центр социальной адаптации сирот, беженцев и вынужденных переселенцев”) представляет из себя помещение бывшего деткомбината, школы, казармы, общежития. От обычного Дома детского творчества этот отличается тем, что в нем должны проживать педагогические семьи. Две-три, а то и больше семей на один дом. Здесь выпускники детдомов могут научиться шить, кроить, изучить основы малого бизнеса, компьютерной грамотности. Педагоги вместе с работой получают жилье. Да и дом будет уютнее и теплее от того, что в нем будут проживать люди.

“Наши соседи” — вариант более дорогой, но окупаемый нематериальными результатами. Властям предлагается при выделении сиротам отдельных квартир селить по-соседству другие семьи, имеющие в своем составе те же педагогов, или от-

личающиеся добрыми моральными качествами. Своим примером и авторитетом хорошие соседи помогут ребятам адаптироваться к жизни. А если учесть, что в обычных условиях мы соседей не выбираем, то при этом варианте почему бы и нет?

“Свой дом — своими руками” для переселенцев предпочтительнее всего. Здесь возможно совместить ресурсы государственных (причем нескольких) структур, личных сбережений граждан и их труд. В лучших традициях российских общин создание жилья мыслится через организацию строительных бригад из сирот и переселенцев. При этом выгодно будет всем: обретут хозяев здания, требующие капитального ремонта, своими руками создадут жилище бездомные. Выиграют и сироты, освоив рабочую специальность, которая позволит им зарабатывать на жизнь. При творческом подходе к реализации этого варианта возможно совмещение ресурсов службы занятости, соцзащиты, миграционной службы, строительных и общественных организаций. Именно сами граждане, организованные, заинтересованные, желающие изменить жизнь к лучшему, станут вечным двигателем к успеху!

Каменск-Уральский стал вторым в России городом, где последняя инициатива переселенцев воплотилась. Без единого рубля из бюджета за два года здесь было создано 75 муниципальных квартир силами самих нуждающихся. Люди превратили брошенные, полуразрушенные здания в обустроенные уютные квартиры, а территории вокруг домов — в цветущие оазисы.

Эти примеры демонстрируют, что конституционные гарантии верховенства прав человека могут быть достигнуты только совместными усилиями власти, бизнеса и граждан!

Заключение

Местное самоуправление — это фундамент государства. Без местного самоуправления имперский домик России развалится. Любая страна, как и любая империя, без опоры на население, без самоуправляемости не могла существовать долго.

В разумной аграрной политике нам не нужны субсидии, дайте нам доступные кредиты, какие должны быть в мобилизационной экономике. Люди должны быть самодостаточными, нужно добиться того, чтобы каждый трудящийся житель села был зажиточным, а уж те, кто взял на себя крестьянско-фермерские хозяйства, вообще были самыми уважаемыми людьми, потому что труд на благо общества и благо Родины — это самый дорогой труд.

Надо искать инициативных людей в деревнях, губернаторам надо идти в народ, выполнять поручения Президента РФ до тех пор, пока последний житель села не получит работу.

В.А. Мельниченко,
Председатель Общественного движения
«Федеральный сельсовет»

Приложение

Оптимальная (идеальная) модель организации местного самоуправления сельской территорией [на примере Галкинского сельсовета Камышловского района Свердловской обл.]

ЦЕЛЬ: Создать модель местного самоуправления, где местные бюджеты и сельские депутаты станут играть значительную сильную роль в создании самодостаточной сельской экономики и развитию гражданского общества.

ИСХОДНЫЕ ДАННЫЕ:

— местоположение: Камышловский район, Свердловской области;

— населенные пункты и население:

д. Галкинское – 820 чел,

д. Бутырки – 210 чел.

п. Калина – 227 чел.;

— площадь территории – 140 кв.км.

ГАЛКИНСКИЙ СЕЛЬСОВЕТ (1257 ЧЕЛОВЕК)

Представительный орган сельсовет депутатов

10 депутатов

д.Бутырки
210 чел.

с. Галкинское,
820 чел.

п. Калина,
227 чел.

6 депутатов

ТОС д. Бутырки
староста
депутат

ТОС п. Калина
староста
депутат

Депутаты сельсовета избирают
председателя сельсовета

Председатель сельсовета
формирует Исполнительный комитет

Исполком утверждает сельсовет

Оптимальный состав исполкома

Председатель	Секретарь	Бухгалтер
	{делопроизводитель}	{казначей}

Инженер-техник, ЖКХ, землеустройство, энергетика и т.д.

Отдел развития планирования и экономики – через отдел проходят все инвестиции, гранты, гос. обеспечение, финансирование экономики.

НАЛОГОВАЯ БАЗА СЕЛЬСОВЕТА:

1. Единый сельхозналог	—	50%
2. НДФЛ	—	50%
3. Земельный налог	—	100%
4. Налог на имущество	—	100%
5. Налоги на природные ресурсы, водные, полезные ископаемые, лесные	—	100%

ПЕРСПЕКТИВНЫЙ ПЛАН ФОРМИРОВАНИЯ БЮДЖЕТА:

1. Единый сельхозналог

АПК «Диетпродукт»	—	180 000
ООО «Картофель»	—	150 000
ООО «Галкинское»	—	900 000
КФК «Калина»	—	100 000
КФК «Бутырки»	—	100 000
КФК «Свинарник»	—	100 000
КФК «Диатомит»	—	100 000

1 630 000

2. НДФЛ

Школа	—	250 000
Больница	—	60 000
ЖКХ	—	200 000
Предприниматели:		
1.	—	50 000
2.	—	60 000
3.	—	100 000
4.	—	60 000
5.	—	100 000
6.	—	70 000
7.	—	80 000
ООО «Урал Гриль»	—	500 000
АПК «Диетпродукт»	—	200 000
ООО «Гомана»	—	1 200 000
ООО «Кремнегран»	—	850 000
ООО «Картуш»	—	100 000
КФК	—	100 000

3 480 000

3. Налог на имущество:	—	1 000 000
4. Налог на землю:	—	1 000 000
5. Налог на недра:	—	300 000
ИТОГО:		7 410 000

ЗАТРАТЫ

1. Административные:	—	1 000 000
2. Дом культуры и библиотека	—	1 600 000
3. Административное сод. д. Бутырки	—	200 000
4. Административное сод. п. Калина	—	200 000
5. Содержание кладбища	—	250 000
6. Содержание дорог (в т.ч. на улучшение)	—	850 000
7. Освещение улиц	—	600 000
8. Социальная помощь	—	300 000
9. Фонд развития экономики	—	1 000 000
10. Страховой фонд	—	1 000 000
11. Ветеринарная помощь	—	150 000
		9 150 000

При такой организации местного самоуправления и развития Галкинское территории в целом сельсовет будет обеспечен собственными средствами на 7 410 000 рублей, что составляет от потребностей 80%.

20% составят субвенции и дотации из районного, областного и федерального бюджетов.

Сельсовет сможет привлечь на целевые проекты для улучшения условий проживания жителей Галкинской сельской территории грантовые средства федеральных и областных целевых программ:

- а) поддержка местных инициатив граждан — до 2 млн. рублей
- б) гранты Президента РФ — 3-5 млн. рублей

- в) гранты Минэкономики — 3-5 млн. рублей
- г) гранты Мин.информации — 1-2 млн. рублей
- д) гранты Мин.культуры — 2-3 млн. рублей

Высокий уровень зарплаты (до 30 000 рублей) будет привлекать в территорию новые семьи специалистов. Значит, будет больше недвижимости, наметится рост налогооблагаемой базы, а также увеличится наличие рабочих мест, рост фонда заработной платы будет приближать наполнение местного бюджета до 100% потребностей.

Это и есть самая оптимальная (идеальная) модель обустройства экономики сельской территории и организации местного самоуправления на ней.

Концепция Программы комплексного развития сельской экономики Новосибирской области

(автор: заместитель губернатора Новосибирской области Пронькин В.М.).

Типичная текущая ситуация экономики сельских территорий:

- Земельные ресурсы сельскохозяйственного назначения используются 30 – 50%;
- Полезные ископаемые не используются или используются не эффективно;
- Лесные ресурсы, в т.ч. дикорастущие не используются и не восполняются;
- Водные ресурсы в промышленном масштабе не используются;
- Трудовые ресурсы – до 50% занимаются личными подсобными хозяйствами;
- Доходы населения с учетом доходов в личных подсобных хозяйствах: 8000 – 12000 тыс. руб. в месяц;
- Прибыль экономики сельских территорий не позволяет осуществлять даже простого воспроизводство хозяйственной деятельности большинства предприятий и хозяйств сельских территорий (прибыль на одного жителя села – менее 5000 руб. в год, прибыль на 1 га вовлеченный в с/х оборот менее 1 тыс. руб.);
- Производительные силы села «развалены» и без государственного вмешательства не восстановить;
- Макроэкономическая среда не обеспечивает занятость населения, отсутствие стабильности цен на продукцию села не позволяет обеспечить стратегию развития экономики;
- Частная форма собственности на землю не привела к эффективному ее использованию;

- Текущее управление экономикой села и государственная политика несвязанной поддержки агропромышленного комплекса не обеспечивает развитие ни простого, ни расширенного воспроизводства, ни социального развития села (демография – отрицательная);

Выводы: Необходима смена экономического курса развития сельских территорий, замена стратегии свободной, либеральной торговли, которая сегодня противоречит национальным интересам и продовольственной безопасности, на стратегию жесткого и последовательного ПРОТЕКЦИОНИЗМА, ПОЛНОЙ ЗАНЯТОСТИ, СМЕШАННОЙ ЭКОНОМИКИ;

Основные моменты предлагаемой
альтернативной стратегии:

- Плановое формирование современной структуры производительных сил сельской экономики, обеспечивающей эффективное использование природных и трудовых ресурсов, диверсификацию сельской экономики, комплексное развитие социальной и инженерной инфраструктуры и восстановление профессиональных трудовых ресурсов села;

- Стимулирование и государственная поддержка отраслей производящих и поставляющих факторы производства для сельскохозяйственных предприятий;

- Изменение системы государственного и муниципального управления развитием сельских территорий, в т.ч. изменение правовых, нормативных, межбюджетных, налоговых и др. механизмов. Формирование рыночной инфраструктуры для развития сельской экономики, изменение форм и программ подготовки и переподготовки трудовых ресурсов сель-

ской экономики. Формирование смешанной экономики, сочетание государственного регулирования с механизмами саморегуляции рынка с использованием механизмов государственного частного партнерства;

- Увеличение доли производства сельскохозяйственной продукции в валовом региональном продукте Области, в т.ч. за счет развития перерабатывающей и других смежных отраслей промышленности;

- Создание макроэкономической среды, обеспечивающей полную занятость, стабильность цен, доминирование местного производителя на местных рынках в т.ч. через государственный и муниципальный заказ;

Тезисы концепции программы комплексного развития сельской экономики

Цель программы: Полная и производительная занятость работоспособного населения на основе эффективного использования природных ресурсов и развития производительных сил территорий;

Объекты развития (что меняем): а) Областная система управления отраслями сельской экономики; б) Система управления экономикой Администрациями и Муниципальными образованиями районов области; в) Предприятия, организации, интегрированные структуры, определяющие экономику всех отраслей сельской территории; г) Предприятия и организации отраслей, производящих и поставляющих факторы производства для сельскохозяйственных предприятий районов; д) Предприятия и организации, определяющие рыночную инфраструктуру развития сельской экономики;

Принцип развития экономики: Сельскохозяйственная экономика: на принципах агропромышленных комплексов во взаимодействии с отраслями производящими и поставляющими

факторы производства для сельскохозяйственных предприятий; не сельскохозяйственная экономика: на принципах комплексного развития отраслей;

Принцип государственного управления и участия: а) функции управления развитием отделить от текущей деятельности отраслевых министерств и передать их на уровень заместителей губернатора; б) комплексный подход к проектам развития, включающий инновационную, институциональную, инфраструктурную и инвестиционную составляющую проекта; в) наличие главного технолога каждого проекта, обеспечивающего комплексный подход к разработке проектов и программ; г) создание межведомственного экспертного совета, обеспечивающего взаимодействие всех участников проекта; д) создание системы управления организационными, экономическими, финансовыми, правовыми, нормативными и другими изменениями, обеспечивающими реализацию проектов; е) наличие инжиниринговых структур, способных комплексно обеспечивать проектирование, исполнение и сопровождение проектов и программ; д) наличие бизнес- структур, способных объединить участников исполнения проекта на комплексный и эффективный результат проекта и программы (кластеры);

Главные принципы успеха проекта: а) Приверженность реформам высшего руководства Областной, Районной и Муниципальной власти, б) преодоление сопротивления существующей системы и в) профессионализм и компетенция Реформаторов;

Структура управления программой и проектами развития...

Государственный заказчик программы и проектов: Правительство НСО в лице Министерства экономического развития

под кураторством Первого заместителя председателя правительства;

Финансовые ресурсы и источники программы: Действующие Государственные программы НСО (32 программы); Ведомственные (муниципальные) программы; Ресурсы предприятий на условиях ГЧП; Привлеченные ресурсы Федеральных программ.

Разработчик (главный технолог), руководитель программы: Заместитель губернатора по развитию сельских территорий. Структура разработчика: а) Орган управления исследованиями и разработками; б) Организационно методический орган; в) Орган управления реализацией проектов; г) Орган управления инфраструктурных проектов;

Межведомственное регулирование проектов: Межведомственный экспертный совет; Руководитель – 1-й зам. пред. правительства; Функции: принятие проектов; изменения нормативно- правовой базы, системы администрирования, налоговой базы, системы бюджетного финансирования проектов и др.;

Участники, руководители, администраторы проектов: Отраслевые министерства (ведомства); Районные администрации; Государственные (муниципальные) учреждения; Муниципальные образования;

Исполнители проектов: Действующие и создаваемые вновь хозяйствующие субъекты; Кластерные и другие интегрированные объединения;

Участники (субъекты) программы и проектов, задачи, функции...

Субъект управления №1. Правительство НСО, функционал:
- Изменения структуры и системы административного управления программой;

- Разработка (изменения) нормативно- правовой и регламентной базы;
- Формирование рыночной инфраструктуры отраслей, включенных в программу;
- Организация подготовки и переподготовки трудовых ресурсов под программу;
- Налоговое регулирование, стимулирующее проекты программы;
- Межбюджетные отношения, перераспределение гос. и муниципальных ресурсов;
- Формирование инновационных моделей с учетом внедрения механизмов ГЧП;
- Изменения системы государственной поддержки в направлении стимулирования инновационного развития отраслей сельской экономики;

Субъект управления №2. Администрации районов и муниципальных образования:

- Изменения системы административного управления администраций районов и МО;
- Формирование структуры производительных сил экономики территорий;
- Формирование проектов (модернизации) инженерной инфраструктуры под программы развития производительных сил;
- Формирование территориальных производственных бизнес- структур под принятые к реализации проекты развития экономики;

Субъект управления №3. Предприятия и бизнес- структуры:

- Формирование организационных структур и трудовых коллективов для участия в проектах;

- Разработка бизнес- планов проектов, участвующих в реализации проектов программы;

Создаваемые институты и инфраструктура развития сельской экономики

- Инжиниринговые компании по разработке и проектированию технических, технологических, организационных и экономических моделей комплексного развития сельской экономики (таких институтов нет, необходимо создавать с «нуля»). Вариант №1. На базе Сибирского научно- исследовательского института экономики сельского хозяйства СО РАСХН; Вариант №2. На базе выпускников магистров Новосибирского аграрного университета. Для создания такой структуры потребуется государственное финансирование материальной базы, кадровой подготовки, программного обеспечения и т.д.)

- Институт регионального управления земельными ресурсами Новосибирской области (необходимы финансовые ресурсы программного обеспечения и подготовки кадров);

- Агро- ресурсные центры, обеспечивающие централизованный доступ к ресурсам: удобрений, топлива, энергетики, финансам, технике, сервису, логистике, селекционным услугам, семенному фонду, кадрам, программным продуктам и т.д. (структура должна иметь возможность государственного регулирования ресурсов, цен, субсидий, приоритетов и т.д.);

- Финансовый институт (фонд), обеспечивающий кредитование сельхозпредприятий с минимальной процентной ставкой и доступным (простым) механизмом кредитования, с механизмами отсрочки по капитальным затратам; (данный институт требует федеральной поддержки на льготных условиях с софинансированием из территориального бюджета);

- Инновационный агро-центр на базе Сибирского отделения

Российской академии сельскохозяйственных наук для коммерциализации научных разработок в сельской экономике.

Необходимо создание материальной базы, лабораторий, центров прототипирования инкубаторов и т.д. (объем услуг в прямую зависит от объема финансирования агро- центра);

- Программы подготовки и переподготовки трудовых ресурсов ВУЗов и ПТУ под проекты развития сельской экономики под заказ и с участием сельхоз предприятий в процессе обучения, стажировки и т. д.;

- Институт развития Муниципальных образований, как Субъект развития муниципальной экономики с соответствующими полномочиями, бюджетом развития, системой вовлечения жителей муниципальных образований в активное участие экономического развития своей территории и комфортного проживания. (это потребует изменения межбюджетных отношений, законодательной и нормативной базы в РФ и на региональном уровне).

Структура управления министерства сельского хозяйства

Управление Министерства сельского хозяйства в реализации задач развития сельских территорий должна быть изменено по структуре, функционалу, полномочиям и системой управления государственной поддержкой.

- Функции и структура развития сельскохозяйственного производства передается на уровень заместителя губернатора по развитию сельских территорий и преобразуется в структуру (департамент) экономического развития сельских территорий.

- Министерство сельского хозяйства модернизируется в Министерство агропромышленного комплекса с расширением функций и полномочий а) департамент технического и техно-

логического обеспечения, б) департамент обеспечения сельскохозяйственной рыночной инфраструктурой.

- Предполагается изменения системы государственной поддержки сельскохозяйственных предприятий в направлении доступа к государственным ресурсам всех форм сельхоз-товаропроизводителей, уходить от системы несвязанной государственной поддержки к системе стимулирования повышения урожайности, эффективности и качественного и полного использования сельскохозяйственных земель.

Структура управления агропромышленным комплексом НСО



Участие министерств и ведомств НСО в программе комплексного развития сельской экономики

(изменение государственных программ с учетом программы развития сельских территорий)

Министерство промышленности, торговли и развития предпринимательства:

- Развитие отраслей, производящих и поставляющих факторы производства для сельскохозяйственных предприятий;

- Развитие рыночной инфраструктуры сельскохозяйственного производства;

- Развитие не сельскохозяйственных производств и бизнесов в сельских территориях (торговля, заготовки, услуги и т.д.);

Министерство занятости и профессионального образования:

- Изменения программ подготовки и переподготовки кадров для развития сельской экономики;

Министерство энергетики и жилищно- коммунального хозяйства:

- Модернизация энергосистем на условиях энергосервинных договоров и прежде всего на территориях развития;

Министерство транспорта и дорожного строительства:

- Инфраструктурные проекты (дороги, энергетика, газификация), обеспечивающие проекты развития экономики;

Министерство строительства:

- Жилищные и инфраструктурные проекты, обеспечивающие проекты развития экономики;

Департамент информационных технологий:

- Обеспечение проектов развития ИТ – технологиями;

Варианты моделей развития базовых отраслей сельской экономики

Подготовительный этап:

- Ревизия и состояние бесхозных и брошенных сельскохозяйственных земель и возврат их в юрисдикцию государства;

- Изменение системы налогообложения на сельскохозяйственные земли, не используемые по назначению, с целью мотивации вовлечения ее в сельскохозяйственный оборот;

- Разработать условия мотивации и системы государственной поддержки, стимулирующей вовлечение сельскохозяйственных земель в оборот, и создание новых рабочих мест в

сельских территориях;

- Определиться с личными подсобными хозяйствами, желающими участвовать в программах развития сельской экономики на условиях Государственного частного партнерства;

- Определится с собственниками сельскохозяйственных и иных предприятий, а также с фермерскими хозяйствами об участии в развитии сельской экономики на базе развития существующих предприятий и хозяйств на условиях Государственной поддержки и Государственного частного партнерства;

- Разработать механизмы проектирования комплексного развития производительных сил сельских территорий с учетом существующих земельных и природных ресурсов, имеющихся на территории, имущественных комплексов и трудовых ресурсов с учетом полной и эффективной занятости.

Модель №1 развития сельской экономики:

- Вовлечение земельных и трудовых ресурсов в развитие через «локомотивные» действующие предприятия и фермерские хозяйства, предоставив им государственные земельные участки, финансовую государственную поддержку на условиях развития собственного производства и создания рабочих мест;

- Совместно с «локомотивными» предприятиями и фермерскими хозяйствами создание необходимой инфраструктуры общего пользования по обеспечению производства и реализации продукции;

Модель № 2 развития сельской экономики:

- Вовлечение земельных и трудовых ресурсов в развитие производства через обеспечение личных подсобных хозяйств а) земельными и финансовыми ресурсами, б) производственной инфраструктурой на кредитной основе и с) системой рынков сбыта;

- Привлечение в развитие сельской экономики в качестве «локомотива» инфраструктурного и торгово-логистического бизнеса в для работы с личными подсобными хозяйствами с предоставлением мер государственной поддержки и использованием механизмов Государственного частного партнерства;

Модель №3 развития сельской экономики

- Формирование бизнес-проектов на строительство отраслевых технологических комплексов на условиях а) Государственного частного партнерства и б) вовлечения личных подсобных хозяйств в сферу развития бизнеса;

- На конкурсной основе привлечение инвесторов в строительство отраслевых технологических комплексов;

Государственная продовольственная программа

Как правительства развитых стран поддерживают свое сельское хозяйство:

«Фермерская программа» включает: 1. поддержка цен, доходов и выпуска продукции;

2. сохранение воды и почвы; 3. исследования в области сельского хозяйства; 4. кредиты фермерам; 5. страхование урожая; 6. Субсидирование продажи с/х продукции на мировых рынках;

Доля государственных субсидий в доходах фермеров США – 30%; в странах ЕС – 50%; в Швейцарии – 80%.

Логическое обоснование субсидий:

1. Фермеры принадлежат к относительно бедным слоям населения;

2. Фермеры постоянно подвергаются воздействию природных катаклизмов;

3. Фермеры своей продукцией находятся в совершенно конкурентном рынке, а покупать им приходится у отраслей, обладающих заметной рыночной властью;

Принципы западных стран в ценовой политике на продукцию фермеров:

1. Концепция паритета - каждый год в обмен на данный объем сельскохозяйственных продуктов фермер должен получить некоторое фиксированное количество товаров и услуг;

2. Экономическое обоснование субсидий – налоговые льготы, субсидии производителю в конечном счете достаются покупателю (через рыночную цену); Субсидии в виде государственных закупок с целью поддержания стабильных цен поддерживают среднюю норму прибыли у фермера в урожайный год,

и оберегают потребителя от повышенных затрат в будущем;

Проблемы земельной ренты:

Все земли грубо разбиты на три группы по плодородию:

1. Лучшие земли. 2. Средние земли. 3. Худшие земли.

Базой рыночной цены на сельскохозяйственную продукцию является индивидуальная цена производства на худших землях. Фермер, работающий на средних и лучших землях получает добавочную прибыль, которая изымается в виде рентной платы за землю.

Проблемы частной собственности на землю:

Нет никакой экономической необходимости вводить частную на сельскохозяйственные земли.

Частная собственность на землю не только запутывает рентное налогообложение, но и вносит хаос в субсидирование сельского хозяйства. (т.к. собственник земли и тот, кто занимается земледелием зачастую разные люди).

Текущее управление сельским хозяйством:

Продовольственная безопасность страны обеспечивается при следующих условиях:

Среднеурожайный год:

1. Валовый сбор зерна – 750 кг на человека.
2. Крупнорогатый скот – 1 голова на семью из 4-х человек.
3. Свиное стадо – 1,5 головы на семью из 4-х человек.
4. Бройлеры – 12 шт. на человека в год.

Низкоурожайный год:

Кормовая база падает; поголовье сокращается; вынужденный забой; цены на мясо падают; цены на зерно растут; Фермеры – животноводы в убытке.

Чтобы восстановить утраченное поголовье свиного стада требуется 1 год, мясного стада крупнорогатого скота – 2 года, молочного стада – 5-6 лет.

Вывод: необходима развитая структура племенных хозяйств, импорт фуражного зерна до текущего уровня среднеурожайного года обязателен.

Высокоурожайный год:

«эффект высокого урожая» - фермеры на худших землях несут убытки; земля выходит из оборота; Государство вынуждено увеличивать субсидии.

Демпфером, который гасит издержки колебаний сбора зерна в разные годы является мясное птицеводство (бройлерный цыпленок забивается через 40 дней).

Т.к. природная амплитуда очень высока – мощное мясное птицеводство обязательно.

Что делать

1.1 Прямой сельскохозяйственный производитель должен быть полностью освобожден от налогов.

Оставить только подоходный налог на заработную плату, облагаемую по прогрессивной шкале. Максимальная ставка налога на годовой доход до 15 тыс. долларов – не выше 9%. Весь сбор подоходного налога от прямого сельскохозяйственного производителя отчислять в местные бюджеты, чтобы местные власти были заинтересованы в привлечении рабочей силы в сельское хозяйство.

1.2. Отменить безакцептное списание со счетов. Безакцептное списание со счетов – только по решению арбитражного суда.

1.3. Налоговая реформа для предприятий, выпускающих сельскохозяйственную технику. Отменить все налоги кроме подоходного налога и налога с оборота. Предприятиям, выпускающим сельскохозяйственную технику помочь восстановить оборотные средства и разрушенные за годы реформ основные фонды.

2. Субсидирование сельского хозяйства через государственное регулирование закупочных цен.

Внятно и грамотно это можно сделать только при помощи Зерновой биржи.

Главная задача зерновой биржи – государственное регулирование цен. Самый мощный игрок на зерновой бирже – это правительство в лице специально организованного юридического лица.

Назовем «Госкомитет по зерну и мясу» - планово убыточное предприятие с задачей не получения прибыли, а регулирования цен на зерно и мясо. Убыточность ГКЗМ заключается в

том, что он берет на себя выплаты процентов за взятые кредиты и берет на себя издержки по хранению закупленного зерна. Убытки компенсирует бюджет.

Региональные администрации – это так же самые крупные игроки на рынке зерна с такими же функциями.

3. Ценовая политика должна быть основана на концепции 100% паритета, а первые 5 лет, превышающий 100% паритет. Величина превышения 100% паритета обусловлена двумя факторами: а) доходными минимумами социально незащищенных слоев населения. б) платежеспособным спросом населения со средним уровнем дохода.

4. Государственное страхование сельского хозяйства от стихийных бедствий в России обязательно. И выплаты страховых сумм должна быть предусмотрена в бюджете. Государство должно платить крестьянину за естественные природные риски его хозяйственной деятельности.

5. В России должна быть развита структура племенных хозяйств. Должна быть специальная программа субсидирования этих хозяйств. Субсидии в конечном счете достанутся покупателю, т.е. животноводам.

6. В низкоурожайные годы закупка фуражного зерна до уровня валового сбора в среднеурожайный год обязательна.

7. Россия обязана иметь мощное и развитое мясное птицеводство. Сегодня без этой отрасли в условиях значительного колебания валового сбора зерна невозможно внятно и грамотно управлять сельским хозяйством.

И последнее: необходимо заканчивать с невнятной и губительной государственной политикой несвязанной поддержки сельскохозяйственного производителя и переходить к жесткой, последовательной и плавно нарастающей протекционистской политике.

САМОУПРАВЛЯЕМАЯ ДЕРЕВНЯ

При реализации проекта используются средства государственной поддержки, выделенные в качестве гранта в соответствии с распоряжением Президента Российской Федерации от 01.04.2015 № 79-рп и на основании конкурса, проведенного Фондом ИСЭПИ

Оригинал-макет отпечатан в типографии
ОАО «Каменск-Уральская типография».
г. Камышлов, ул. Советская, 25.

Подписано в печать 31.08.2016.
Бумага для множ. Ап. Гарнитура Times New Roman
Печать на ризографе
Усл. печ. л. 12. Тираж 300

