УДК 35.08

ПОСЕЛЕНИЕ КАК ОБЪЕКТ ПУБЛИЧНОГО АДМИНИСТРИРОВАНИЯ

Зинченко Ярослава Геннадиевна кандидат социологических наук, доцент кафедры социологии, Южно-Российский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (344002, Россия, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70/54).
E-mail: yasya-z@yandex.ru

Аннотация

В статье рассматриваются поселение как объект публичного администрирования, типы и формы поселений, подходы к административно-территориальному делению, способы оптимизации управленческих структур и механизмов.

Ключевые слова: *поселение, территориальная общность, административно-территориальное деление, деревня, город, регион, страна, децентрализация, субсидиарность.*

Актуальность темы обусловлена необходимостью обеспечения социального порядка в нашей стране, во всех её регионах и поселениях. Для решения этой задачи требуется эффективная система публичного администрирования, способная удовлетворять жизненно важные потребности населения в общественных благах посредством использования наличных ресурсов.

Управленческие эффекты во многом зависят от *административно-территориального деления* России. Конституцией 1993 года в статусе субъектов РФ закреплено 6 краёв, 49 областей, 21 республика, одна автономная область, 10 автономных округов, два города федерального значения – всего 89 образований, существенно различающихся по многим параметрам. Впоследствии произошли изменения. В 2005 году Пермская область и Коми-Пермяцкий автономный округ были объединены в один субъект – Пермский край. В 2007 году Камчатская область и Корякский автономный округ объединились в Камчатский край, к Красноярскому краю были присоединены Таймырский (Долгано–Ненецкий) и Эвенкийский автономные округа. В 2008 году Читинская область и Агинский Бурятский автономный округ объединились в Забайкальский край, к Иркутской области присоединен Усть-Ордынский Бурятский автономный округ. В 2014 году образованы новые субъекты РФ – Республика Крым и город федерального значения – Севастополь.

Следует отметить, что, несмотря на объединение регионов, такого большого количества административных единиц нет ни в одной стране мира. Каждый субъект РФ, в свою очередь, формирует собственную административную структуру, которая не совпадает с муниципальным делением региона. В результате образуется конгломерат административных и муниципальных единиц. С управленческой точки зрения громоздкую административную структуру нельзя признать оптимальной. Она не отвечает также политическим и экономическим требованиям [1].

Вызывает возражение сам подход к административно-территориальному делению России. Законодатель жестко, вплоть до мельчайших подробностей определяет административную структуру как искусственно «нарезанную» населенную *территорию*, а не совокупность территориально-поселенческих *общин* в естественном состоянии. Однако в основе организации власти и управления всегда находились понятия «поселение» и «община». Поселение издревле осуществляло функцию существования общины, имеющей свои интересы, ценности, традиции и другие социальные признаки. Отрицание объективного существования общины упраздняет социальную базу публичного администрирования.

Очевидно, что населенная территория и территориальное сообщество разные по своему типу объекты управления. Бюрократический жаргонизм «территория» разумеет лишь статистическую совокупность «душ населения», но не активного сообщества людей, являющегося источником и сувереном власти и управления на данной территории. Поэтому основная задача феде-

ральных, региональных и муниципальных административных структур заключается не в развитии территорий, достижении высоких показателей в добыче ископаемых, выплавке металла, урожае зерновых и др., а в обслуживании территориальных общностей людей. С этой точки зрения проблемы совершенствования административно – территориальной структуры никто не анализировал.

Изучение литературы по теме в целом показывает недостаточную разработку социологического подхода. В частности, до сих пор не предпринимались попытки научного анализа понятия «поселение».

Цель статьи – рассмотреть поселение как объект публичного администрирования.

Поселение представляет собой сложно организованное социальное образование. Его основу составляет большая, целостная, устойчивая общность людей, ограниченная территориальными рамками жизнедеятельности, специфической средой обитания, свойственным ей хозяйственным укладом, характерным образом жизни, самобытной культурой, своеобразным менталитетом населения, типичным для него строем общественного сознания и установками поведения. Своеобразие поселенческого сообщества – целостность. Оно состоит из отдельных частей, но само не является частью более крупной социальной общности. Такое поселение имеет свою власть и управление.

Поселения (территориальные общности) в постнеклассической науке относят к «человекоразмерным» объектам, которые не воспринимают целевого управленческого воздействия. Они представляют собой объединения людей, имеющих совместно выработанные цели. Причем эти цели не задаются извне, они формируются изнутри. Ведь особенностью территориального сообщества является самостоятельность: самоорганизация и самоуправление. Это, как полагает Н.Н. Моисеев, самая сложная процедура, с которой сталкивается человек в своей деятельности [2, с. 320–327]. Для «человекоразмерных» объектов, где высок уровень самоорганизации процессов общественной жизни, уместно говорить о направляющей, а не управляющей деятельности.

Всё многообразие поселений можно развести на два типа: «точечные» (деревня, город) и «дисперсные» (регион, страна). Возникновение поселений обусловлено разделением труда, распределением людей за тем или иным видом производства. Конкретное производство предполагает определенное территориальное закрепление. Таким образом, поселение людей «привязано» к производству. Частный случай размещения этого производства в поселениях определяет различия между деревней и городом.

Деревня – поселение, общность, которого занята преимущественно сельскохозяйственным трудом. Для неё характерны подчиненность производственной деятельности циклам природы, неравномерность занятости, слабая трудовая мобильность. Плотность населения деревни невелика. Здесь преобладают социально и национально однородные семьи, отсутствует анонимность общения, большое значение имеют сильный социальный контроль общности за поведением людей, традиции и обычаи.

Для России присущ деревенский тип расселения, обусловленный общинной формой землепользования. Сельские поселения разнообразны: хутора, сёла, станицы, аулы и др. В настоящее время в стране насчитывается 153124 сельских населённых пунктов, в которых проживает 37542763 чел. (данные переписи населения 2010 г.). По функциональному типу большинство сельских поселений (около 90%) являются сельскохозяйственными. Среди них выделяются поселения со значительным развитием административных и обслуживающих функций (райцентры), а также с местными административными и хозяйственными функциями (центры сельских администраций).

Город – поселение, общность, которого возникла вследствие отделения ремесла от сельского хозяйства. Для города характерны концентрация большого числа людей и высокая плотность населения. В современной России насчитывается 1100 городов, с численностью населения

97526608 человек и 1286 посёлков городского типа с численностью населения 7786965 человек (данные переписи населения 2010 г.).

Городам и поселкам свойственны значительное разнообразие и интеграция человеческой деятельности. Существуют типы городов, основой развития которых являются административные функции (республиканские, областные, краевые, окружные и районные центры); военные (города-крепости, базы, пограничные города); культурно-научные (типа Дубна), оздоровительные (города-курорты) и др. Всё это порождает ряд специфических социальных явлений. Разделение труда и специализация приводят к сужению интересов к делам других людей. Отсюда уменьшение давления социального контроля, следствием чего становится рост отклоняющегося поведения. Вместе с тем города являются мощным фактором прогресса в области науки, техники и культуры.

Классики социологии, такие как Г. Зиммель, В. Зомбарт, Ф. Тённис и др. [3–5] акцент делали на противопоставлении городской и сельской общностей. В современной социологии город и деревня рассматриваются как составные части единого целого. Они взаимодополняют друг друга, продуцируя тем самым новые формы расселения [6]. Генеральный тренд расселения в настоящее время связан с переходом от «точечных» структур к «дисперсным» поселенческим системам сельско-городского континуума, такими, как регион и страна.

Регион – поселение, взятое в природно-географическом, производственно-экономическом и культурно-историческом своеобразии. Его основными системообразующими факторами являются: поселенческая структура, демографические условия воспроизводства населения; экономическая структура, экологические условия жизни; политическая структура, условия рационального управления. Единство указанных факторов региона образует совокупность отношений, складывающихся между ним и страной по поводу условий воспроизводства проживающего там населения. Такая система отношений проявляется в форме региональных интересов, которые выражаются в создании для людей эффективной занятости и достойного уровня жизни, экологической защищенности, условий развития образования, культуры, этнического своеобразия.

Основная функция региональных поселений – обеспечение жизненно важных потребностей населения, защита законных интересов граждан, социальное воспроизводство территориальной общности. В связи с этим многие социальные проблемы, которые решались на федеральном уровне, предаются на региональный уровень. К ним относятся: занятость, социальная защита населения, развитие здравоохранения, образования, культуры и др.

Страна – самое крупное поселение естественно сложившейся сельско-городской общности людей. Это единое социальное целое, поскольку имеет общую историческую судьбу, существенные признаки сходного образа жизни. Страна является носителем коллективного социального опыта (языка, исторической памяти, культуры и т.д.). В этом значении понятие «территориальная общность» совпадает с понятием «общество». В целях радикального укрепления системы управления страной, на её территории образованы девять федеральных округов, возглавляемых полномочными представителями Президента РФ. Федеральные округа имеют общегосударственный статус, их функции и полномочия направлены на решение общенациональных задач. На них опирается федеральный центр в своих взаимоотношениях с регионами.

Анализ поселений как объектов публичного администрирования показывает необходимость оптимизации соответствующих управленческих структур и механизмов. Система публичного администрирования преследует гармоническое сопряжение местных, региональных и федеральных интересов. Однако исторический опыт показывает, что для России, в которой доминировала централизованная модель управления, местные интересы всегда находились на задворках державы.

Для того, чтобы местные интересы получили приоритет или хотя бы паритет, требуется *децентрализация* правления. Она предусматривает передачу полномочий федерального правительства, его функций и ресурсов нижестоящим структурам властной вертикали. Обычно децен-

трализация осуществляется в формах деконцентрации, делегирования и передачи власти.

Деконцентрация представляет собой рассредоточение центрального правительства, передачу функций его представительствам на местах. В нашей стране эта форма децентрализации наиболее продвинута. В каждом субъекте федерации функционируют десятки территориальных органов национального правительства. Деятельность многих из них координируется полномочными представителями Президента РФ в федеральных округах.

Делегирование идет дальше, перемещая функции структурам, имеющим административную и финансовую самостоятельность. Эта форма децентрализации также продвигается. Ряд руководящих структур энергетических и транспортных отраслей (Газпром, Аэрофлот, РЖД) вышли из прямого подчинения федеральному правительству.

Передача полномочий идет еще дальше, перемещая функции автономным структурам, наделенным правом взимать налоги и распоряжаться ими по своему усмотрению. Эта форма децентрализации реально продвинулась у нас пока лишь до регионального уровня власти. Между тем, мировой опыт показывает, что передача государственных полномочий местным органам самоуправления приносит наибольший эффект. Муниципальные учреждения лучше других знают потребности населения, быстрее реагируют на запросы людей.

Приближение власти к народу – не просто вопрос эффективности. Это вопрос демократизации общественной жизни, широкого вовлечения граждан в политику. Речь идет об участии людей не только в выборах местной власти, но и в управлении своими школами, медицинскими, культурно-бытовыми и другими учреждениями. Это способствует формированию у человека «чувства хозяина», повышает его ответственность за состояние территориального сообщества.

Разумеется, не существует автономии без границ. Автономизация неизбежно приведет к вопросу о разделении власти и ответственности, прав и обязанностей, функций и ресурсов между федеральным, региональным и местным уровнями правления. Профессор Зинченко Г.П. в опоре на принцип *субсидиарности* предложил следующие варианты перераспределения функций, предметов ведения и полномочий между уровнями правления, способ их перемещения и механизмы реализации (табл.) [7].

Перераспределение функций между уровнями правления

Функции	Предметы ведения	Полномочия	Способ перемещения
Стратегические	Международные отношения	РФ	ДК
	Внешнеэкономические связи	РФ, СФ	ДК
	Программы развития	РФ, СФ	ДК
	Охрана окружающей среды	СФ	ПП
Социальные	Образование	СФ, МО	ПП
	Культура	СФ, МО	ПП
	Физкультура	СФ, МО	ПП
	Здравоохранение	СФ, МО	ПП
	Занятость и безработица	СФ	ДК
	Социальное обеспечение	СФ	ПП
	Опека и попечительство	МО	ПП
Защитные	Законность	РФ, СФ	ДК
	Правопорядок	РФ, СФ, МО	ДК
	Оборона	РФ	ДК
	Безопасность	РФ, СФ	ДК
	Ликвидация чрезвычайных ситуаций	СФ, МО	ПП
	Защита от стихийных бедствий	СФ, МО	ПП

Материально-технические	Стандарты, эталоны и др.	РФ	ДК
	Использование природных ресурсов	РФ,СФ,МО	ДЛ,ПП
	Строительство дорог	СФ,МО	ПП,ПР,ДЛ
	Транспортное обслуживание	СФ,МО	ПП,ПР,ДЛ
	Услуги связи	СФ,МО	ПП,ПР,ДЛ
Финансовые	Финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование	РФ	ДК
	Бюджет, налоги и сборы	РФ,СФ,МО	ПП
	Фонды развития	РФ, СФ	
	Распоряжение имуществом	РФ,СФ,МО	ПП
	Обслуживание долга	РФ,СФ,МО	ПП
	Выравнивание бюджетного обеспечения	РФ,СФ	ПП ДК,ПП
Коммунальные	Жилой фонд	МО	ПП,ПР
	Водоснабжение	МО	ПП,ПР
	Электроснабжение	МО	ПП,ПР,ДЛ
	Теплоснабжение	МО	ПП,ПР
	Газоснабжение	МО	ПП,ПР,ДЛ
	Снабжение топливом	МО	ПП,ПР,ДЛ
	Благоустройство	МО	ПП,ПР
	Обустройство мест отдыха	МО	ПП,ПР
	Ритуальные услуги	МО	ПП,ПР
	Утилизация мусора	МО	ПП,ПР
Регистрационные	Регистрация уставов	СФ	ПП
	Определение границ муниципальных образований	СФ	ПП
	Гражданская регистрация	МО	ПП
	Лицензирование	СФ,МО	ПП

Сокращения: РФ – Российская Федерация; СФ – субъект федерации; МО – муниципальное образование; ДК – деконцентрация; ДЛ – делегирование ; ПП – передача полномочий; ПР – приватизация.

Часть стратегических, социальных и защитных функций осуществляется федеральными службами на местах. Это способ деконцентрации. Другая часть этих функций, таких как поставка энергоресурсов, транспорт выполняются либо агентствами, выведенными за пределы правительства, либо частными предприятиями. Это способ делегирования. Ответственность за предоставление этих услуг в соответствии со стандартами берет на себя федеральное правительство, а их исполнение возлагается на структуры, подотчетные центральным и местным органам власти.

Коммунальные и регистрационные функции передаются местным властям под их ответственность. Но в одном случае, например, с гражданской регистрацией, лицензированием, операциями с землей и недвижимостью, услуги выполняются муниципальной службой. В другом случае (благоустройство, содержание дорог, обустройство мест отдыха и др.) – частными предприятиями. В целом, механизм реализации функций призван обеспечить общий контроль центральной и местной власти за стандартами предоставления услуг населению, а также отчетностью федеральных и муниципальных служб, частных предприятий о количестве и качестве услуг.

Очевидно, для того чтобы заработал механизм реализации функций, требуется определить, кто будет оплачивать услуги. Стратегические и социальные функции являются прерогативой государства. Соответствующие минимальные услуги предоставляются всем гражданам и поэтому они должны преимущественно финансироваться центральным правительством за счет федеральных налогов.

Коммунальные функции содержат две группы услуг, обеспечивающих общие и личные блага. Поэтому услуги, предоставляемые в интересах всего населения (жилье, дороги, освещение), следует финансировать за счет местных налогов. Индивидуальные услуги, такие как водоснабжение, отопление, должны быть оплачены гражданами непосредственно.

Наконец, в регистрационных функциях заинтересовано государство, и эти услуги обязано финансировать федеральное правительство. Вместе с тем местная власть может получить прямую выгоду от лицензирования (на транспортные средства, рыболовное снаряжение и т.п.), оплаченного отдельными гражданами.

Наряду с выяснением субъектов оплаты услуг, важно определить источники финансирования. Это могут быть гранты, дотации, субсидии и взносы потребителей, а также местные налоги.

Оптимизация взаимодействия властей в условиях децентрализации – это длительный и сложный процесс, который нельзя провести «наскоком», поскольку концептуальные идеи, принципы, модели и критерии определения полномочий от местной до центральной власти должны пройти проверку временем. Это непрерывный процесс и поэтому он становится заботой не только политиков и чиновников, но также лидеров бизнеса и гражданских структур всех поселенческих общностей.

Литература

1. *Корытный Л.М.* Административно-территориальное деление России: бассейновый вариант. Иркутск: Институт географии СО РАН, 2006. С. 30-31.
2. *Моисеев Н.Н.* Современный рационализм. Раздел «Управляемое и направляемое развитие». М., 1996. С. 320-327.
3. *Зиммель Г.* Большие города и духовная жизнь // Логос. 2002. № 3-4.
4. *Зомбарт В.* Буржуа: Пер. с нем. / Институт социологии. М.: Наука, 1994.
5. *Тённис Ф.* Общность и общество. Основные понятия чистой социологии. М.: Владимир Даль, 2002.
6. *Пациорковский В.В.* Социология расселения как специальная социологическая теория // Социологические исследования. 2012. № 4.
7. *Зинченко Г.П.* К вопросу о технологии административной реформы // Наша власть: дела и лица. 2002. № 10.

Zinchenko Yaroslava Gennadievna, candidate of sociological Sciences, associate Professor of sociology; South-Russia Institute of Management – branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (70/54, Pushkinskaya St., Rostov-on-Don, 344002, Russian Federation).
E-mail: yasya-z@yandex.ru

SETTLEMENT AS AN OBJECT OF PUBLIC ADMINISTRATION

Abstract

The article considers the settlement as an object of public administration, types and forms of settlements, the approaches to the administrative and territorial division, ways to optimize the management structures and mechanisms.

Keywords: *settlement, territorial community, administrative-territorial division, village, city, region, country, decentralization, subsidiarity.*