

СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ МЕХАНИЗМЫ И УСЛОВИЯ РАЗВИТИЯ СЕЛЬСКИХ ПОСЕЛЕНИЙ

В статье дана экспертная оценка муниципальных практик сельских поселений, представленных на конкурс Всероссийского совета местного самоуправления. Проведенный анализ лучших практик позволяет выявить необходимые условия для успешного развития сельских территорий регионов Российской Федерации.

Ключевые слова: сельские поселения, муниципальное управление, развитие сельских территорий.

Краеугольным камнем устойчивого развития сельских территорий является местное сельское самоуправление. В сельской местности Российской Федерации насчитывается более 20 тыс. муниципальных образований, из них 18,5 тыс. являются сельскими поселениями.

Сельское самоуправление в современных условиях развивается под влиянием ряда факторов экономического и институционального характера, преодоление которых требует порой немалых усилий и привлечения населения к решению вопросов местного значения.

Цель исследования – выявить необходимые условия для устойчивого развития сельских поселений на основе анализа практик местного самоуправления.

Информационной базой исследования послужили заявки, поданные на конкурс лучших практик местного самоуправления в 2015 г., проведенного Всероссийским советом местного самоуправления. Проанализировано более 50 практик из 24 регионов Российской Федерации.

Прежде чем представлять результаты анализа, кратко охарактеризуем факторы, определяющие условия развития сельских поселений. Во-первых, это незавершившаяся перестройка сельской экономики, проявляющаяся в изменении структуры занятости, в усилении разрыва в качестве и уровне жизни в городской и сель-

ской местности, что ведет к оттоку населения, особенно молодого, из села в город.

Так, с 2000 г. занятость в сельском хозяйстве в общей структуре занятости сельского населения сократилась почти в два раза. Трудовые ресурсы переместились в сферу услуг, торговлю, строительство (табл. 1).

Таблица 1

**Динамика структуры занятости сельского населения
в разрезе по видам экономической деятельности**

<i>Отрасли</i>	<i>2000 г.</i>	<i>2015 г.</i>
Сельское и лесное хозяйство, охота, рыболовство и рыбоводство	40,4	22,1
Промышленность, включая добычу, переработку, производство и распределение энергоресурсов	13,5	14,2
Торговля, услуги, гостиницы, общественное питание	7,4	14,5
Строительство	3,3	7,6
Транспорт и связь	5,5	7,8
Финансы и услуги с недвижимостью	0,7	4,7
Государственное и муниципальное управление	6,9	7,3
Образование	11,3	10,9
Здравоохранение и социальные услуги, в т.ч. культура	7,9	7,3
Другое	3,2	3,4

Примечание. Таблица составлена автором по данным Росстата [1, 2].

Оплата труда в сельском хозяйстве осталась одной из самых низких и составила в 2014 г. 17,7 тыс. руб., что равно 54,5% от среднего уровня по видам экономической деятельности.

Довольно высока (33% в 2014 г.) неформальная занятость жителей села. Основной сферой приложения труда является сельское хозяйство (около половины всех занятых в неформальном секторе в сельской местности). Второй по значению сферой деятельности является торговля и оказание различных видов услуг [3].

Уровень безработицы сельского населения стабильно выше, чем в городе, и по данным за 2015 г. составлял 7,9%, что в 1,6 раз выше, чем для городского населения [4].

Уровень доходов сельских семей за последние десять лет слегка приблизился к уровню доходов городских домохозяйств, но все же существенно ниже. В 2014 г. доходы сельских домохозяйств составляли всего 62% от уровня доходов городских. Стабильно бо-

лее высокая доля расходов на питание в сельских домохозяйствах по сравнению с городскими также указывает на то, что на селе семьи беднее (табл. 2).

Таблица 2

**Сравнительные характеристики
сельских и городских домохозяйств**

Показатель	2004		% сельских от городских	2014		% сельских от городских
	Городские домохозяйства	Сельские домохозяйства		Городские домохозяйства	Сельские домохозяйства	
Располагаемые ресурсы всего, руб.	5016,0	2851,3	57,0	25347,5	15802,3	62,3
Доля расходов на питание в расходах, %	36,9	52,8	х	28,4	40,3	х

Примечание. Таблица составлена автором по данным Росстата [5, 6].

В этих непростых условиях сельское население, особенно молодое, демонстрирует отчетливые миграционные настроения. По данным мониторинга социально-трудовой сферы села, проводимого Всероссийским институтом экономики сельского хозяйства, в 2013 г. половина опрошенных молодых жителей села в возрасте 16-30 лет подумывала об отъезде или собиралась переехать в город, в 2010 г. такие настроения показывала лишь четверть опрошенных этой возрастной категории [7].

Второй ощутимый фактор – это нескончаемые изменения в регулировании условий деятельности органов местного самоуправления, в том числе в сферах ответственности муниципалитетов и законодательно определяемых источниках формирования средств местного самоуправления. В 2003 г. был принят новый закон о местном самоуправлении, и с тех пор в него было внесено более 120 изменений и дополнений, в том числе касающихся полномочий и сферы ответственности сельских муниципалитетов.

При этом явно присутствует несоответствие налогового регулирования, определяющего каналы пополнения местных бюджетов, и реалий жизни в сельской местности, таких как сужающийся рынок труда на селе, высокая доля неформальной занятости в общей структуре занятости сельского населения, незавершенность

оформления прав собственности на недвижимое имущество. Результатом является недостаток средств у значительной доли сельских поселений и высокая степень дифференциации сельских поселений по уровню доступных ресурсов развития.

Три четверти сельских поселений имеют численность населения менее 2000 чел. Поселениям с небольшим числом жителей сложно решать отнесенные к их ведению вопросы местного значения, поскольку они не имеют для этого ни достаточных финансовых средств, ни кадровых ресурсов. С похожими проблемами сталкиваются и некоторые муниципальные районы. И все же в этих непростых условиях сохраняется активность людей и желание обустроить свою жизнь. Слабое развитие гражданского общества компенсируется в сельской местности устойчивостью традиционных социальных механизмов взаимодействия и взаимопомощи.

Конкурс лучших муниципальных практик был проведен Всероссийским советом местного самоуправления в 2015 г. Организаторы конкурса предполагают сделать его ежегодным. Цель конкурса – выявить эффективные модели решения вопросов местного значения, создать стимулы для повышения активности населения в решении этих вопросов и привлечения некоммерческого сектора, показать социально значимые и перспективные общественные инициативы, сделать лучшие практики доступными для ознакомления и распространения.

Конкурс проводился по 12 номинациям, среди которых для малых сельских поселений была выделена отдельная номинация «Сельские (поселенческие) мини-практики». Материалы конкурса доступны на сайте [8] и из них впоследствии предполагается сформировать открытый банк муниципальных практик.

Заявки в номинации поселенческих мини-практик можно сгруппировать по тематике решаемых задач. Осуществлению благоустройства посвящена четверть всех заявок. Диапазон вопросов, которые решаются в рамках благоустройства, весьма широкий. Это и озеленение, и уличное освещение, оборудование детских площадок, благоустройство кладбищ. Ресурсы сельских поселений, конечно же, различны, поэтому мы видим в заявках и архитектурно оформленные детские площадки, построенные в центральной усадьбе крупного подмосковного сельскохозяйственного предприятия и качели, сделанные из подсобных материалов руками жителей небольшого села в Курганской области. Общим является стремление создать хорошие условия для игр и физического развития маленьким жителям села.

Впечатляющие результаты показывают практики Березовского и Ракитянского районов Белгородской области, где инициативные жители вместе с администрацией сельских поселений реализуют идею «Села-парка» и благоустройства с использованием малых архитектурных форм и ландшафтного дизайна. Необходимую базу для демонстрации таких результатов создает принятый в области в 2007 г. кластерный подход к развитию сельских территорий и региональная целевая программа по созданию сельских парков.

Сходная ситуация и в Свердловской области, где основой для развития сельских поселений стала долгосрочная областная целевая программа «Уральская деревня». Системный подход к развитию села демонстрирует практика разработки и последовательной реализации долгосрочной целевой программы социально-экономического развития Барабинской сельской территории городского округа Богданович. В рамках этой программы решаются не только вопросы благоустройства, но и развития социальной сферы и инженерной инфраструктуры, поддержки малого бизнеса. Последнее особенно интересно, так как в селе на полторы тысячи жителей приходится 12 фермеров, выращивающих и успешно реализующих картофель. Поддержка фермерства на территории возвращается вложениями предпринимателей в развитие сельской инфраструктуры, например, в сооружение детских площадок на каждой улице села. В областном конкурсе на самое благоустроенное село Бараба заняла в 2014 г. первое место.

В Воронежской области целевая программа по благоустройству мест массового отдыха в городской и сельской местности действовала только в 2013 г., но и это дало возможность инициативному главе Русско-Буйловского сельского поселения Ю. П. Шевченко обустроить сельский парк, привлечь средства для обустройства площадок для детских игр и спорта, отремонтировать дом культуры. В результате и это село признано лучшим на областном конкурсе по благоустройству сельских поселений.

Заслуживает внимания практика создания казенного муниципального предприятия, занимающегося вопросами благоустройства, в небольшом городе Кореновске Краснодарского края. Конечно, эта практика не совсем подходит для малых сельских поселений, однако, очевидно, что такое предприятие может успешно оказывать услуги по благоустройству и прилегающим к небольшому городу селам, и таким образом вопросы благоустройства будут решены на основе межмуниципальных связей.

Высокую актуальность для многих сел имеют вопросы газификации и водоснабжения. Для их решения нередко используются средства самообложения. Положительный пример восстановления системы водоснабжения демонстрирует село Байдары Половинского района Курганской области. Питьева вода в селе была привозная. В 2011 г. за счет средств федеральной программы «Чистая вода» к селу был подведен магистральный питьевой водопровод и оборудована одна общая колонка. На сельском сходе жители решили восстановить систему разведения воды по улицам, размещая современные пластиковые трубы меньшего диаметра внутри старого чугунного водопровода. Все работы выполнялись жителями безвозмездно. Средства на материалы собирали вместе с местными предпринимателями: половина – фермеры, половина – все остальные жители села. В результате вода теперь есть в колонках на всех четырех улицах села, а некоторые жители планируют завести ее и в дома.

В селе Троицкое Мишкинского района Курганской области для благоустройства к средствам постоянных жителей добавили и средства земляков, работающих в городах. Такая практика вполне уместна для сохранения мест памяти – ремонта памятников павшим воинам и храмов, благоустройства кладбищ, создания сельских музеев и книг памяти в сельских библиотеках. Ведь это важно и для живущих в селе, и для уехавших в город на заработки, но сохраняющих память о своих корнях.

Немногочисленны, но очень важны практики, способствующие росту экономической активности сельского населения. В Каблуковском сельском поселении Тверской области для этого используется следующая микрофинансовая схема. Жители получают товарный кредит в виде молодняка скота и птицы, сортовых семян картофеля. Возврат кредита осуществляется после реализации продукции в денежной форме или молодняком после получения приплода, или семенами после получения урожая. Сбыт продукции ведется на сельских мини-рынках.

Подобные схемы товарно-денежного микрокредита известны в мировой практике как инструмент повышения доходов сельского населения. Для их осуществления необходим первоначальный капитал и организация-оператор (например, благотворительный фонд), которая следит за осуществлением схемы на начальном этапе, в дальнейшем создается обслуживающий кооператив, и уже он ведет дела. В данном случае начальный капитал предоставили частные лица, за реализацией схемы следят сотрудники сельской администрации. Для распространения такой схемы целесообразно

создание регионального фонда сельского развития, который предоставлял бы оборотные средства, осуществлял обучение, оказывал консультационную поддержку как сотрудникам администраций в сельских поселениях, так и владельцам личных подсобных хозяйств.

Перспективным направлением диверсификации занятости в сельской местности является развитие сельского туризма. Сегодня в общем объеме туристических услуг в нашей стране на долю сельского туризма приходится около 2%. Согласно экспертной оценке специалистов Ростуризма, рентабельность сельского туризма составляет от 15 до 30%. Примерный уровень доходов от агротуристической деятельности в расчете на административный район субъекта Российской Федерации может достигать 30 млн руб. в год. Для развития туризма в сельских поселениях необходимо сохранение исторического и природного наследия, обучение населения работе с гостями. Работу в этом направлении показывают представленные на конкурс практики сельских поселений Нижегородской области и Ямало-Ненецкого автономного округа.

Село Владимирское Воскресенского района Нижегородской области расположено рядом с озером Светлояр, в которое, по легенде, погрузился град Китеж. Озеро имеет статус памятника природы федерального значения. Однако это пока мало сказывается на доходах сельского населения, проживающего поблизости. Представленная на конкурс практика раскрывает механизм сохранения объекта и формирования вокруг него туристическо-рекреационной зоны. Этот механизм включает в себя разработку и принятие концепции развития Владимирского сельского поселения, разработку градостроительной документации, мероприятия по развитию социальной и инженерной инфраструктуры окрестных сел, привлечение инвесторов для строительства мест размещения туристов и создание сети гостевых домов, создание музейно-туристического комплекса и организацию на его основе фестивалей, конференций и других интересных для туристов событий.

Деревня Харампур расположена в живописном месте на полуострове Ямал. В ней находится школа-интернат, в которой дети получают современное образование, в то время как их родители (ненцы и селькупы) кочуют в тундре и занимаются традиционным сельским хозяйством – оленеводством и рыболовством. В результате оскудевает национальная традиция, дети не получают с ранних лет навыков, позволяющих продолжать дело предков. Представленные на конкурс работниками интерната практики позволяют сформировать образовательную среду, преодолевающую разрыв,

сохраняющую традицию и создающую основу для этнографического туризма. Дети младшего возраста остаются с родителями и получают основы современных знаний в кочевой группе детского сада. В программу обучения детей школьного возраста включены элективные курсы «Рыболовство», «Хозяйка чума», мастер-классы по традиционным ремеслам (бисероплетение, выделка шкур, приготовление национальных блюд, изготовление сувениров). За счет средств гранта регионального конкурса инновационных проектов создана материально-техническая база для такого обучения: оборудованный этногородок с разделами «лето», «осень», «зима».

На конкурс представлено еще немало интересных практик, рассказывающих о переоборудовании пустующих зданий в сельские спортзалы, о проведении культурных фестивалей, формировании доступной среды для обучения и социализации лиц с ограниченными возможностями, формировании среды для здорового образа жизни, о дистанционном обслуживании жителей отдаленных деревень, о деятельности органов территориального общественного самоуправления и общественного контроля в сельских поселениях.

Анализ материалов конкурса позволяет сделать следующие выводы:

1. Успех практик зависит и от инициативы сельских жителей и лидерских качеств организаторов, и от институциональной среды. В регионах, где приняты и действуют целевые программы, направленные на комплексное развитие сельских территорий, на создание условий для здорового образа жизни, на поддержку экономической активности жителей села, на развитие сельского туризма, инициативы населения опираются на грантовую поддержку, приобретают более широкий масштаб, становятся доступными для массового воспроизведения.

2. Остается актуальной задача создания региональных фондов сельского развития, аккумулирующих средства ведомственных программ поддержки экономической активности и частного бизнеса и направленных на создание очагов развития на уровне районов и сельских поселений.

3. В сельской местности явно не удовлетворен спрос на консультации и обучение проектной культуре. К решению этой задачи необходимо привлекать и региональные центры сельскохозяйственного консультирования, и некоммерческие организации соответствующего профиля.

Литература

1. Обследование населения по проблемам занятости // Экономическая активность населения: по результатам выборочных обследований. М.: Росстат, 2000 (ноябрь). С. 99-101.

2. Занятое сельское население по видам экономической деятельности на основной работе. Таб. 2.34 // БГД – Обследование населения по проблемам занятости – 2015 г. URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/b15_30/Main.htm.

3. Занятые в неформальном секторе по видам деятельности. Таб. 7.5 // БГД – Обследование населения по проблемам занятости – 2015 г. URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/b15_30/Main.htm.

4. Уровень безработицы по возрасту – сельское население. Таб. 4.10 // Обследование населения по проблемам занятости – 2015 г. URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/b15_30/Main.htm.

5. Располагаемые ресурсы и расходы на конечное потребление домашних хозяйств в 2004-2007 г. Таб. 3.1 (Таблица Б. В зависимости от места проживания домашних хозяйств) // БГД – Доходы, расходы и потребление домашних хозяйств – 2004 г. URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/B07_102/IssWWW.exe/Stg/03-01.htm.

6. Структура располагаемых ресурсов домашних хозяйств и расходов на конечное потребление. Таб. 1.2 (Таблица А. В зависимости от места проживания) // БГД – Доходы, расходы и потребление домашних хозяйств – 2014 г. URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/b14_102/Main.htm.

7. О состоянии сельских территорий Российской Федерации в 2013 г. Ежегодный доклад по результатам мониторинга. М., 2015. Т. 1. 253 с.

8. Банк лучших муниципальных практик. URL: <http://www.vsms-info.ru/bank-luchshikh-munitsipalnykh-praktik>.

Статья поступила в редакцию 25.04.16 г.

Рекомендуется к опубликованию членом Экспертного совета канд. экон. наук, доцентом А. В. Балановской