

**Институт экономической политики имени Е.Т. Гайдара**

---

Научные труды № 141Р

И. Стародубровская, Н. Миронова

**Проблемы сельского развития  
в условиях муниципальной реформы в России**

Институт Гайдара  
Москва  
2010

УДК 338.43(470+571)  
ББК 65.32-21(2Рос)

С77 Стародубровская, Ирина Викторовна.

**Проблемы сельского развития в условиях муниципальной реформы в России** / Стародубровская И., Миронова Н. – М.: Ин-т Гайдара, 2010. – 116 с.: ил. – (Научные труды / Ин-т экономической политики им. Е.Т. Гайдара; № 141Р). – ISBN 978-5-93255-294-0.

И. Миронова, Нина Ивановна.

*Агентство СІР РГБ*

Работа посвящена теоретическим и практическим аспектам жизнедеятельности российского села. Предложены подходы к стимулированию сельского развития в рамках региональных управленческих стратегий. Исследуется практика функционирования институтов местного развития в Архангельской области и Республике Карелия. Раскрываются объективные предпосылки, ограничения, институциональные условия и наиболее предпочтительные механизмы обеспечения развития на различных типах сельских территорий, а также показывается влияние муниципальной реформы на все эти факторы.

I. Starodubrovskaya, N. Mironova

**Problems of Rural Development in the Wake of the Municipal Reform in Russia**

This publication addresses theoretical and practical aspects of rural life in Russia. The authors developed approaches to enhance rural development in the framework of regional managerial strategies. Operation of the institutions of local development in Arhkgansk oblast and the Republic of Karelia are investigated. Objective preconditions, constraints, institutional circumstances and the most preferable mechanisms of ensuring development on various types of rural territories are studied. The influence of municipal reform on all these issues is also demonstrated.

*JEL Classification:* H30, K10, R00.

*Настоящее издание подготовлено и напечатано по материалам исследовательского проекта Института Гайдара в рамках гранта, предоставленного Агентством США по международному развитию (АМР США). Ответственность за содержание несет Институт Гайдара, и мнение автора, выраженное в данном издании, может не совпадать с мнением АМР США или правительства США.*

УДК 338.43(470+571)

ББК 65.32-21(2Рос)

ISBN 978-5-93255-294-0

© Институт Гайдара, 2010

# Содержание

<b>ВВЕДЕНИЕ</b> .....	<b>5</b>
<b>ГЛАВА 1. ОБЕСПЕЧЕНИЕ РАЗВИТИЯ СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЙ – КОНЦЕПТУАЛЬНЫЙ ПОДХОД</b> .....	<b>7</b>
1.1. Что такое сельское развитие? .....	7
1.2. Способствуют ли развитию институциональные условия в сельской местности? .....	19
1.3. Проблемы сельского развития в контексте муниципальной реформы .....	27
1.4. Иллюзорные и реальные инструменты решения проблем развития сельских территорий на региональном уровне.....	39
1.5. Негосударственные механизмы сельского развития .....	53
<b>ГЛАВА 2. ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ МОДЕЛЬ СЕЛЬСКОГО РАЗВИТИЯ В АРХАНГЕЛЬСКОЙ ОБЛАСТИ</b> .....	<b>58</b>
2.1. Территориальное общественное самоуправление: федеральное законодательство .....	58
2.2. Территориальное общественное самоуправление в Архангельской области: инструменты регулирования .....	62
2.3. Оценка ТОС в Архангельской области как института местного развития.....	69
<b>ГЛАВА 3. ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ МОДЕЛЬ СЕЛЬСКОГО РАЗВИТИЯ В РЕСПУБЛИКЕ КАРЕЛИЯ</b> .....	<b>79</b>
3.1. Сельская кооперация: федеральное регулирование .....	79
3.2. Влияние политики региональных органов власти Республики Карелия на развитие сельской кооперации .....	91
3.3. Оценка сельской кооперации в Республике Карелия как института местного развития.....	95
<b>ЗАКЛЮЧЕНИЕ</b> .....	<b>104</b>
<b>СПИСОК ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ</b> .....	<b>108</b>



## ВВЕДЕНИЕ

Вопросы сельского развития в контексте муниципальной реформы представляют значительный интерес как для исследователей, так и для практиков. В данной сфере сосуществуют самые разные точки зрения – начиная с утверждений о том, что в рамках активизации инициативы местных сообществ возможно развитие практически любых территорий, и заканчивая представлениями о бесперспективности большинства сельских территорий за пределами агломераций крупных городов. При этом определение того, что такое развитие, достаточно размыто: под развитием часто понимается любая не существовавшая ранее на территории экономическая либо социальная деятельность.

В то же время анализ конкретных механизмов сельского развития в различных регионах проводится достаточно редко и далеко не всегда беспристрастно. Во многих случаях не ставится задача отследить не только непосредственные, но хотя бы среднесрочные последствия применения тех или иных инструментов развития, оценить их устойчивость и степень влияния на процессы, идущие на территории. Практически отсутствуют межрегиональные сравнения, позволяющие раскрыть плюсы и минусы различных подходов.

Исследование, представленное в настоящей работе, отличается следующими основными особенностями:

- рассматриваются институциональные условия и барьеры на пути развития сельских территорий;
- проводится анализ как государственной политики, так и общественных инициатив по развитию территорий;

- осуществляется сравнение институтов развития сельских территорий, формирующихся в различных регионах, анализируются их позитивные и негативные характеристики, а также границы возможного влияния на перспективы сельских территорий;
- сформулированы рекомендации по региональной политике стимулирования сельского развития в рамках пространственной стратегии региона, ее сочетанию с механизмами, используемыми в рамках муниципальной реформы.

Исследование региональных моделей институтов сельского развития осуществлялось на примере Архангельской области и Республики Карелия. Изучение вопросов сельского развития в Архангельской области осуществлялось в 2007, 2008 и 2009 гг. на примере Пинежского, Плесецкого, Каргопольского муниципальных районов. Полевые исследования в Республике Карелия проводились в 2008 и 2009 гг. в Прионежском, Пряжинском, Пудожском, Питкярантском районах. В 2010 г. полученные данные были актуализированы.

Проведение данного исследования было бы невозможно без участия наших региональных коллег. Авторы выражают глубокую благодарность:

*Глебу Тюрину*, директору автономной некоммерческой организации «Институт общественных и гуманитарных инициатив»;

*Марине Кликуновой*, сотруднице местной администрации Пинежского муниципального района Архангельской области;

*Павлу Меньиуткину*, главе Пинежского муниципального района Архангельской области в период проведения исследования (2007–2009 гг.);

*Игорю Заборскому*, главе Мезенского муниципального района Архангельской области в период проведения исследования (2007–2009 гг.);

*Татьяне Гоцалюк*, исполнительному директору карельского республиканского сельскохозяйственного кредитного потребительского кооператива «Карелагро»;

*Александру Юрьеву*, исполнительному директору ассоциации «Совет муниципальных образований Республики Карелия»;

а также работникам региональных и муниципальных органов власти, содействие которых позволило обеспечить информационную насыщенность и разносторонность изучения регионального опыта.

В то же время авторы несут полную ответственность за содержащиеся в работе оценки, а также за любые ошибки в тексте работы.

# ГЛАВА 1. ОБЕСПЕЧЕНИЕ РАЗВИТИЯ СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЙ – КОНЦЕПТУАЛЬНЫЙ ПОДХОД

## 1.1. Что такое сельское развитие?

На самом деле, вопрос о том, что такое сельское развитие, вовсе не праздный. В обиходе под развитием обычно понимают самые разные вещи, в том числе любые проявления какой-либо общественной активности. В то же время попытки дать строгое определение данной категории часто страдают чрезмерным упрощением и недооценкой свойственных данному процессу противоречий. Так, например, в Концепции устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации, подготовленной Министерством сельского хозяйства в 2002 г.<sup>1</sup>, под устойчивым развитием сельских территорий понималось стабильное развитие сельского сообщества, обеспечивающее:

- выполнение им его народнохозяйственных функций (производство продовольствия, сельскохозяйственного сырья, других несельскохозяйственных товаров и услуг, а также общественных благ, предоставление рекреационных услуг, сохранение сельского образа жизни и сельской культуры, социальный контроль над территорией, сохранение исторически освоенных ландшафтов);
- расширенное воспроизводство населения, рост уровня и улучшение качества его жизни;
- поддержание экологического равновесия в биосфере.

Очевидно, что не так много территорий, в принципе, может соответствовать данному определению, а попытки создать условия для подоб-

---

1 <http://www.mcx.ru/documents/document/show/3571.77.htm> .

ного развития в массовом масштабе (подобная задача поставлена в рамках Федеральной целевой программы «Социальное развитие села до 2012 года») в России с учетом сложившихся демографических тенденций вообще можно признать утопическими.

Как представляется, развитие в целом и сельское развитие в частности является сложным, многосторонним и достаточно противоречивым процессом, последствия которого для сельских территорий и сельских социумов далеко не однозначны. В данной работе мы будем различать, в частности, экономическое и социальное развитие. Экономическое развитие связано с функционированием на сельской территории тех или иных видов экономической деятельности, с появлением новых видов деятельности, социальное – с формированием условий жизнедеятельности людей и развитием человеческого капитала. Хотя экономическое и социальное развитие достаточно тесно взаимосвязано, между ними нельзя ставить знак равенства. Успехи экономического развития могут трансформироваться, а могут и не трансформироваться в улучшение условий жизни населения. В то же время социальное развитие территории в определенной мере возможно и без активной экономической деятельности, хотя очевидно, что потенциал подобного развития достаточно жестко ограничен. Неоднозначны здесь и причинно-следственные связи – хотя традиционно считается, что экономические условия формируют предпосылки для социального развития, вполне возможна и обратная зависимость: улучшение условий жизнедеятельности людей делает территорию притягательной для бизнеса, в то время как социальная деградация не позволяет реализовать даже те возможности экономического развития, которые имеются в наличии.

Мы также исходим из того, что развитие не является синонимом показателей роста. В данном исследовании мы будем анализировать несколько видов сельских территорий, в каждом из которых процессы развития протекают по-разному.

*Во-первых*, это те территории, в которых развитие действительно ассоциируется с ростом, причем этот рост может проявляться по-разному: как увеличение численности населения, рост объемов производства продукции и предоставления услуг, удорожание недвижимости как отражение растущей привлекательности территории и т.п. Подобный рост может быть связан с активным развитием какого-либо одного предприятия либо отрасли или формироваться в результате существования на территории различных видов деятельности.



Наиболее типичными сельскими «территориями роста» являются те, которые входят в городские агломерации, а именно сельские территории, на которые решающее влияние оказывает близость крупного города. Так, типичным является рост населения пригородного района или районов в условиях, когда население всех остальных сельских территорий в регионе сокращается. Городское влияние на развитие подобных территорий проявляется по нескольким направлениям:

- привлекательность для бизнеса в результате наличия в непосредственной близости крупного городского рынка сбыта и при этом обычно более дешевых, чем городские, ресурсов (земля, недвижимость, коммунальные услуги и т.п.);
- условия для развития специфического пригородного сельского хозяйства, работающего на городской рынок (овощеводство, молочное скотоводство и т.п.), эффективность которого, как показывают исследования, в пригородных районах достаточно высока;
- развитие субурбанизации – переселение горожан в пригороды, в первую очередь в коттеджные поселки, жители которых предъявляют спрос на различные виды товаров, работ и услуг;
- условия для предоставления рекреационных услуг городским жителям, а также возможности сезонного обслуживания дачников<sup>1</sup>.

Вне городских агломераций сельское развитие прежде всего может быть связано с благоприятными условиями для сельского хозяйства (в первую очередь в южных районах страны), а также с наличием источников минерального сырья и углеводородов, позволяющих развиваться добывающей промышленности.

Хотя на первый взгляд условия развития на подобных растущих территориях наиболее благоприятны, и на них не должно возникать серьезных проблем, на самом деле это не так. Вызовы роста по своему характеру не менее сложны, чем вызовы сжатия (о которых речь пойдет ниже). Можно выделить следующие значимые проблемы в деятельности местных властей на данных территориях.

• *Вызовы трансформации экономического развития в социальное.* Здесь можно выделить несколько аспектов. С одной стороны, есть общая задача обеспечения трансформации экономического роста в повы-

---

<sup>1</sup> «Дачники стали важным фактором сохранения села. Они восстанавливают дома в деревнях, обеспечивают спрос на продукцию личных подсобных хозяйств; во многом благодаря дачникам процветает лесной, грибной и ягодный бизнес населения» (Нефедова Т., Пэллот Дж. Неизвестное сельское хозяйство... С. 75).

шение качества жизни населения. Причем условия решения этой задачи могут быть совершенно различными в ситуации моно- и полиотраслевой специализации территории, преобладания легальной либо внезаконной<sup>1</sup> экономики. С другой стороны, ее решение осложняется, если экономическое развитие территории сопровождается дополнительным, иногда сезонным, притоком населения, которому необходимо обеспечить предоставление полного спектра муниципальных услуг. Типична ситуация, когда развитие коммунальной и социальной инфраструктуры «не успевает» за ростом населения, вызывая снижение объема и качества предоставляемых услуг и порождая дополнительные конфликты.

• *Вызовы согласования различных направлений экономического развития.* Нередко разные направления деятельности предъявляют такие требования к условиям своего развития, которые достаточно сложно поддаются согласованию. Так, размещение промышленных предприятий может противоречить рекреационному развитию территории, задачи роста сельскохозяйственного производства – конфликтовать с развитием жилищного строительства и т.п. При этом выбор приоритетов развития часто приходится осуществлять в условиях конфликта краткосрочных и стратегических задач. То, что может дать наибольшую отдачу в ближайшем будущем, далеко не всегда способно обеспечить долговременное устойчивое развитие территории. Проблема осложняется еще и тем, что далеко не всегда достаточно согласовать противоречивые требования в рамках одного муниципального образования. Выбор приоритетных направлений развития местными властями часто влияет на перспективы не только данного, но и соседних муниципалитетов. Так что для наиболее эффективной реакции на подобные вызовы требуется развитие межмуниципального сотрудничества. В то же время необходимо полностью использовать потенциал роста, связанный с взаимодополняющим развитием различных направлений деятельности, получая за счет этого сверхсуммативный (или синергетический) эффект.

• *Вызовы социальных последствий экономического роста.* Далеко не всегда экономический рост ассоциируется лишь с позитивными социальными последствиями. Он может сопровождаться такими проблема-

---

<sup>1</sup> Термин «внезаконная экономика» используется в работах Эрнандо де Сото для обозначения деятельности, которая не является криминальной, но при этом не вписывается в установленные законом рамки. Для обозначения данного явления часто употребляются также термины «неформальная экономика», «серая экономика» (в отличие от «белой» – законной и «черной» – криминальной).

ми, как конфликты между проживавшим на данной территории ранее и «пришлым» населением (причем эти конфликты могут приобретать межэтнический либо межконфессиональный характер); размывание традиционного образа жизни; рост асоциальных явлений и преступности; усиление экологических проблем и т.п. Возможно также усиление экономической дифференциации населения, особенно заметное в тех условиях, когда появление «точек роста» вызывает общее удорожание стоимости жизни, которое не компенсируется в других отраслях. Причем на селе подобная дифференциация в целом воспринимается болезненнее, чем в городе<sup>1</sup>.

*Во-вторых*, это территории, где происходит не рост, а, наоборот, свертывание экономической деятельности, отток активной части населения, сжатие коммунальной и социальной инфраструктуры. Обычно подобные территории принято называть депрессивными, но нам представляется, что более правильным для характеристики их основных особенностей было бы использовать термин «сжимающиеся»<sup>2</sup>. Сразу оговоримся, что выделение данного класса территорий не имеет ничего общего с подходами, использовавшимися при выделении неперспективных деревень. Определение территории как сжимающейся не является «окончательным диагнозом», характер территории может трансформироваться с изменением экономических условий, кроме того, на любой территории могут быть найдены нетрадиционные ресурсы развития и роста. Тогда данная территория может перейти в разряд реструктурирующихся, о чем будет сказано ниже. Тем не менее очевидно, что в условиях общего снижения численности населения страны, а также стягивания населения в «точки роста» (в первую очередь в города и городские агломерации) неизбежно усиление депопуляции в сельской местности.

---

1     Анализируя причины, тормозящие экономический рост в развивающихся странах, Истерли выделял в качестве важнейших из них высокое неравенство по доходам и этническую гетерогенность (см.: Истерли В. В поисках роста: Приключения и злключения экономистов в тропиках. М.: Институт комплексных стратегических исследований, 2006. Гл. 13).

2     Сразу оговоримся, что термины «растущая территория», «сжимающаяся территория», «реструктурирующаяся территория» (об этом см. далее) – условные термины. Речь, естественно, идет не о самой территории, а о происходящих на ней экономических и социальных процессах. Так, вместо термина «сжимающаяся территория» было бы более правильно говорить о территории, на которой происходит сворачивание экономической деятельности, коммунальной и социальной инфраструктуры, отток населения, сокращение числа населенных пунктов и т.п. Но использование подобных конструкций существенно усложнило и утяжелило бы текст, поэтому для краткости в дальнейшем мы будем использовать указанные выше условные термины.

В конкурентной борьбе территорий за экономические ресурсы и человеческий капитал есть и будут не только выигравшие, но и проигравшие, и их будет достаточно много. Поэтому выделение данного класса территорий является необходимым.

Возможно ли развитие в условиях сжатия? Вопрос не имеет однозначного ответа, и ситуация во многом зависит от реально происходящих процессов трансформации. Очевидно, что сжатие может происходить постепенно, эволюционно, без резких скачков, а может носить катастрофический, «обвальный» характер. Основная задача в отношении подобных территорий заключается в недопущении катастрофического сценария, когда всякое развитие останавливается, и та или иная местность становится очагом социального неблагополучия. Что касается эволюционного сценария, то представляется, что в его рамках могут наблюдаться два типа развития:

1) ограниченное экономическое развитие, которое не приводит к значимому росту экономической активности на территории, но обеспечивает занятость и определенные доходы той относительно немобильной части населения, которая не заинтересована либо не способна к миграции. Если территории не удастся вырваться из логики сжатия, эта деятельность постепенно замирает со старением населения;

2) ограниченное социальное развитие, позволяющее обеспечивать базовые нужды сохраняющегося на территории населения, а также в определенной мере удовлетворять его культурные и социальные запросы, предотвращая либо хотя бы смягчая процессы деградации.

*Основные вызовы*, с которыми сталкиваются подобные территории, можно свести к следующим.

• *Вызовы деградации человеческого капитала.* Отток наиболее активной части населения приводит к тому, что на сжимающихся территориях остаются в основном пожилые люди, а также те, кто не способен адаптироваться к новым условиям жизни. Вкупе с отсутствием занятости это вызывает широкое распространение асоциальных явлений, в первую очередь пьянства и алкоголизма. Особенно негативно это сказывается на мужском населении, вызывая его преждевременную смертность. Все это приводит к деформации половозрастной структуры на селе, когда во многих случаях основную часть населения составляют женщины пенсионного возраста. Длительное отсутствие работы приводит также к неспособности и нежеланию возвращаться к активной экономической деятельности даже в тех случаях, когда такая возможность появляется,

что создает труднопреодолимую инерцию сжатия. Безработица удивительным образом сочетается на таких территориях с дефицитом трудовых ресурсов. Господствуют настроения социальной апатии<sup>1</sup>.

• *Вызовы обеспечения базовых потребностей населения.* Отток населения из сжимающихся территорий приводит к тому, что число населенных пунктов на них сокращается, а оставшиеся характеризуются очень малой людностью и часто низкой транспортной доступностью<sup>2</sup>. Это существенно затрудняет и удорожает предоставление даже базовых муниципальных услуг, необходимых для поддержания жизнедеятельности населения. Кроме того, отсутствие массового спроса на товары и услуги делает подобные места непривлекательными для частного предпринимательства. Те функции, которые на более развитых территориях выполняются бизнесом, здесь также во многом приходится брать на себя муниципальным властям. В то же время отсутствие экономической деятельности приводит к тому, что подобные территории не генерируют бюджетных доходов и существуют прежде всего за счет межбюджетных трансфертов вышестоящих уровней власти. Нет на них и возможности использовать

1 З. Калугина приводит следующую характеристику ситуации на подобных территориях: «Апатия, отказ от элементарных стандартов потребления, переход на натуральное хозяйство, сокращение потребностей, распространение асоциального поведения (воровство, пьянство), снижение профессионализма, нежелание работать – характерные черты сегодняшней жизни жителей сельских поселений, в которых нет работодателя» (Калугина З.И. Депривация сельских сообществ в условиях несостоятельности сельскохозяйственных предприятий // Регион: экономика и социология. 2007. № 1. С. 195). Столь же безрадостная картина нарисована в работе Татьяны Нефедовой и Джудит Пэллот: «Старые покосившиеся дома, множество пустых изб, безысходное настроение населения, большинство которого даже уменьшило свои хозяйства по сравнению с 1980-ми и отвечало, что жить стало хуже, следы алкогольного вырождения, заметные в лицах людей и даже детских лицах». Речь идет о поселке Нижняя коса Коми-Пермяцкого автономного округа, ставшего сейчас частью Пермского края. (Нефедова Т., Пэллот Дж. Незвестное сельское хозяйство, или Зачем нужна корова? М.: Новое издательство, 2006. С. 60.)

2 По оценкам Татьяны Нефедовой, за последнее столетие число поселений в Каргопольском районе Архангельской области сократилось в 5 раз. При этом заметно уменьшилось среднее звено поселений с 20–100 жителями. Часть из них уцелела и разрослась (100 человек и более), но большинство умерло или угасает, в них осталось по 3-10 человек (Т. Нефедова. Каргопольский район: прошлое, настоящее и будущее Русского Севера // Отечественные записки №4, 2004 <http://www.strana-oz.ru/authors/?author=382>. В Пряжинском районе Республики Карелия доля населенных пунктов с численностью населения до 50 человек составляет более 70%. (Копотева И. Соотношение городского и сельского населения России: национальный – региональный – локальный уровни // Перемены в сельской России 1991–2003: оценки, подходы, методы. Материалы Международного семинара «Перемены в сельской России 1991–2003: оценки, подходы, методы». Петрозаводск: Изд-во КарНЦ РАН, 2005. С. 145.)

для решения проблем жизнеобеспечения помощь крупных предприятий. Ограниченность финансов при повышенных расходных обязательствах приводит к постоянному дефициту бюджетных средств, невозможности профинансировать решение даже самых насущных задач. Проблема во многих случаях обостряется и низким уровнем муниципального управления, связанного с общей деградацией человеческого капитала на подобных территориях.

• *Вызовы деградации среды обитания.* Дефицит бюджетных средств вкуче с безразличием населения к судьбе своего населенного пункта может приводить к деградации среды обитания. Происходит необратимый износ и разрушение жилищного фонда, коммунальной и социальной инфраструктуры<sup>1</sup>. Усиливаются экологические проблемы, «краткосрочные интересы выживания сельских жителей приводят к деградации окружающей среды. Это выражается в росте браконьерства, незаконной охоте, рыболовстве, вырубках леса, во многих местах сверх допустимого уровня возрастает сбор грибов, ягод, лекарственных растений, что в целом приводит к деградации многих локальных экосистем»<sup>2</sup>.

*В-третьих,* это территории, относящиеся к классу реструктурируемых. Они находятся в процессе смены экономической специализации, перехода от одних к другим видам деятельности либо дополнения ранее господствующего вида деятельности другими, в результате чего он теряет свое доминирующее положение. Пожалуй, это самые сложные для характеристики территории, поскольку их экономические перспективы неопределенны, и, в принципе, они могут как перейти в разряд растущих, так и стать сжимающимися либо вернуться к подобному состоянию. Более того, не всегда можно понять, к какому классу реально относится территория, поскольку кризис и распад крупномасштабной легальной экономики могут сопровождаться появлением очагов развития, во многом существующих во внезаконных формах. Ярким подтверждением этому является известный феномен формально глубоко депрессивных территорий, реальные доходы и покупательная способность населения

---

1 Приведем описание происходящего в Мантуровском районе Костромской области: «Природная среда медленно, да и не очень медленно отвоевывает у цивилизации все, прежде этой цивилизацией завоеванное. Деревни на глазах пустеют (закрывается по 6–10 домов за год), срубы еще несколько лет стоят, а потом гнивают на корню. Сельские дороги и поля зарастают кустарником, не превращаясь при этом в полноценные леса, а мутируя в особую вида растительность, по большому счету бесполезную» (Покровский Н.Е. Перспективы российского Севера: сельские сообщества // Мир России, 2008. Т. 17. № 4. С. 111–135.

2 См. там же.

которых по факту оказываются выше, чем на территориях официально благополучных<sup>1</sup>. Причем «очаговая экономика и социальная структура не стремятся к тотальному освоению или поддержанию окультуренных территорий. Напротив, территориальное освоение происходит ровно настолько, насколько это экономически рационально. В этом смысле «очаговый» означает реально растущий, рациональный, ограниченный потребностями экономической деятельности, мобилирующий трудовые ресурсы соответствующей квалификации»<sup>2</sup>. В то же время различить реальные очаги развития и механизмы самообеспечения минимальных потребностей населения бывает достаточно сложно (опять же многое зависит от дефиниций)<sup>3</sup>.

### **Вставка 1**

*Широко известным примером реструктурирующейся территории является территория вокруг села Никола-Ленивец Калужской области. Движущей силой реструктуризации стали московские художники и архитекторы, выбравшие в конце 1980-х годов это умирающее село (на момент начала проекта в нем осталось всего несколько жителей) для создания художественного поселка с домами-мастерскими. Строительство дач дало определенный толчок к возрождению территории, однако реальная реструктуризация началась тогда, когда на землях Никола-Ленивца стали создаваться произведения современного искусства (ленд-арт), превратившие село в уникальный художественный и туристический объект.*

1 Источниками средств часто являются браконьерство, сбор дикоросов, не оформленный как предпринимательская деятельность, и т.п. По имеющейся информации, за сезон семья может заработать таким образом от нескольких сотен тысяч до миллиона рублей.

2 Покровский Н.Е. Перспективы российского Севера: сельские сообщества // Мир России, 2008. Т. 17. № 4. С. 111–135

3 Приведем пример экономической деятельности, которая, как представляется, не может быть отнесена к развитию, даже очаговому. Снова обратимся к работе Татьяны Нефедовой и Джудит Пэллот. Речь идет о жителях села Кривцы, одного из дальних поселений Косинского района Коми-Пермяцкого автономного округа (теперь Пермский край): «Лес рубят сами. Те небольшие деньги, которые им требуются, в том числе и на солярку, они всегда могут заработать продажей рыбы или ягод. К тому же есть пенсионеры – самые богатые в деревне люди, имеющие регулярный доход. У них можно подработать (это раньше помогали соседям бесплатно, теперь – всё за деньги). ... Кроме как на спирт, хлеб, сахар и крупы, денег местным жителям надо немного. В их хозяйствах – всего по чуть-чуть: картошка так, чтобы хватило до следующего урожая себе и на прокорм скоту, капуста, свекла и прочие овощи. ... Больше одной коровы никто не держит, но и ее приходится зимой кормить картошкой, так как нет концентрированных кормов. А зимы здесь долгие. Поэтому скот слабый и молока дает мало. Мелкого скота и птицы нет, так как одолевают волки» (Нефедова Т., Пэллот Дж. Неизвестное сельское хозяйство ... С. 62).

*По словам инициаторов проекта, процесс шел не во всем просто: «деревня недоверчиво относилась, эти земли пытались отобрать. Но потихоньку мы завоевали уважение и общественное пространство»<sup>1</sup>.*

*Первый проект был реализован в 2000 г. – создание около двухсот снеговиков в человеческий рост, спускавшихся по склону к реке Угре. Фотопрезентация этого проекта состоялась в московских галереях. Сейчас в Никола-Ленивце создан Ленд-парк, состоящий из 25 крупных произведений современного искусства<sup>2</sup>, выполненных с использованием естественных материалов: сена, дров, снега, шишек и т.п. Два раза в год проводится архитектурный фестиваль «Архстояние», в рамках которого специально приглашенные архитекторы создают арт-объекты из природных материалов. Проекты финансируются за счет собственных средств художников и архитекторов, местных и московских спонсоров, международных грантов, были также выделены средства из фонда Владимира Потанина (программа «Меняющийся музей в меняющемся мире»). Реализация подобного креативного проекта, безусловно, оказала позитивное влияние на территорию. В самой деревне Никола-Ленивец постоянных жителей не осталось, только дачники. Но жители соседних сел принимают непосредственное участие в создании арт-объектов, работающая над этим артель состоит из 20–25 человек. Для обслуживания архитектурного фестиваля «Архстояние» на временную работу привлекаются еще до 50 человек с различных территорий Калужской области (в целом это занимает 4–6 месяцев в году). Кроме того, территория стала привлекательной для туристов, туда организуются экскурсии. В результате начинают развиваться туристическая инфраструктура, малый бизнес, обеспечивающий приезжих проживанием и питанием<sup>3</sup>.*

*Тем не менее процесс еще далеко не завершен. Значительные сложности возникают у неорганизованных туристов. На территории палаточного лагеря нет водопровода и электричества, ближайший магазин находится в 7 км от деревни Никола-Ленивец. В то же время не очевидно, что этот проект может принципиально изменить будущее данной территории. Число жителей в окружающих Никола-Ленивец деревнях продолжает снижаться, падает численность школьников в школах района.*

В целом реструктурирующиеся территории сталкиваются с достаточно сложной совокупностью вызовов, среди которых отметим следующие.

1 <http://www.annews.ru/news/detail.php?ID=157002>.

2 Парк постоянно развивается. Количество объектов приведено на 1 августа 2009 г.

3 В рамках однодневной экскурсии в Никола-Ленивец туристические фирмы рекламируют пикник на свежем воздухе, для которого несколько деревенских семей готовят традиционные русские блюда.



• *Вызов нереалистичности прогноза.* Реструктуризация экономической базы территории предполагает, что новые развиваемые на территории виды деятельности имеют перспективу, находят свои рыночные ниши, могут завоевать потребителя. Все это не достигается автоматически, но требует тщательного вписывания территории в новый экономический контекст, адекватного учета как внешних факторов ее развития, так и имеющегося потенциала. Здесь возникают риски двух типов. С одной стороны, сама оценка перспектив территории может содержать неточности и ошибки, не позволяющие ей реализоваться на практике. Так, сейчас значительная часть сельских территорий закладывает в свои стратегии развитие туризма как «модного» направления экономической деятельности, хотя далеко не очевидно, что везде для этого имеются условия. Во-вторых, за время реструктуризации экономические условия могут измениться, и то, что на этапе принятия решения представлялось перспективным, может оказаться не соответствующим новой ситуации. Очевидно, что данная группа рисков по-разному проявляется и распределяется между различными «игроками» в зависимости от того, кто – власти или бизнес – выступает инициатором реструктуризации и в каких – управляемых либо спонтанных – формах она проходит. Тем не менее в любом случае наличие подобных рисков на реструктурирующихся территориях весьма вероятно.

• *Вызов неадекватности ресурсов.* Реструктуризация экономической деятельности на территории предполагает задействование новых ресурсов развития либо новой комбинации имеющихся ресурсов. Однако в ходе реструктуризации может оказаться, что каких-то ресурсов, необходимых для достижения успеха, не хватает, либо эти ресурсы неадекватны новым задачам и требованиям. В качестве примера можно привести трудности, связанные с развитием туризма на промышленных территориях или в сельской глубинке. Даже в том случае, когда этому способствуют объективные условия и инвесторы готовы вкладывать средства в строительство соответствующих объектов, возникают проблемы с обеспечением подобных объектов персоналом. Промышленное и сельскохозяйственное производство предъявляет совершенно другие требования к характеристикам работников, чем туристическая индустрия, и сложившиеся на подобных территориях традиции и стереотипы отношения к труду, межличностных отношений, оценок престижности тех или иных видов деятельности могут тормозить развитие туристического бизнеса.

• *Вызов «нижней точки».* В процессе реструктуризации территории практически неизбежно возникает такой момент, когда значимость прежних

видов деятельности с точки зрения занятости, обеспечения бюджетных доходов, вклада в развитие территории уже существенно снижается либо вообще сходит на нет, а новые направления еще не заработали в полную силу. Это – наиболее опасный момент в развитии реструктурирующейся территории, когда риски соскользнуть в логику сжатия максимальны.

Необходимо учитывать, что данные три вида территорий, выделенные с точки зрения проблем развития, представляют собой идеальные типы, которые в реальной жизни могут модифицироваться и комбинироваться. Так, реструктурирующиеся территории могут быть как растущими, так и сжимающимися. Причем вполне возможна ситуация, когда реструктуризация приводит не к росту, а к стабилизации ситуации, либо даже к продолжению сжатия, но избирательного и более умеренными темпами. При этом уловить тот момент, когда реструктуризация становится необратимой и территория вырывается из ловушки сжатия, обычно бывает достаточно трудно.

Стабильно функционирующие либо даже растущие территории могут базироваться как на устойчивых источниках развития (например, связанных с близостью крупных городов), так и на нестабильных источниках (например, в условиях моноотраслевой специализации). В последнем случае реальный потенциал и экономического, и социального развития существенно ограничен, хотя внешние проявления заложенных здесь угроз могут быть не столь явными. Экономические ограничения связаны с тем, что моноотраслевая специализация неустойчива к внешним шокам, и при изменении экономической конъюнктуры территория с высокой степенью вероятности может перейти в разряд сжимающихся. Социальные ограничения определяются монопольным положением крупного работодателя (на подобных сельских территориях – обычно одного), у которого нет потребности конкурировать за рабочую силу, а тем самым – и улучшать условия ее жизнедеятельности<sup>1</sup>. В таких ситуациях, в принципе, было бы целесообразно проводить упреждающую реструктуризацию, привлекая на территорию новые отрасли, способствуя развитию малого и среднего бизнеса. Однако на практике это обычно декларируется, но не реализуется: пока не наступает

---

1 Подобные последствия монополизма работодателя находят подтверждение на практике. Это находит отражение, например, на предприятиях лесного комплекса: «Даже в поселках, где социально-экономическое положение лесных предприятий стабильно, уровень жизни жителей остается крайне низким. Руководители многих успешных предприятий проводят антисоциальную политику» (Козырева Г.Б. Институциональные вопросы развития лесных поселений Карелии // Перемены в сельской России 1991-2003: оценки, подходы, методы / Материалы Международного семинара «Перемены в сельской России 1991–2003: оценки, подходы, методы». Петрозаводск: Изд-во КарНЦ РАН, 2005. С. 191).

кризис, у экономических и политических «игроков» не оказывается ни стимулов, ни ресурсов для подобной деятельности.

Кроме того, охарактеризованные для каждого типа территорий процессы могут происходить постепенно, эволюционно, но могут иметь и активный, взрывной характер. Очевидно, что в первом случае рассмотренные выше вызовы проявляются умеренно, и реакция на них не требует чрезвычайной концентрации усилий и ресурсов. Во втором – они представляют собой гораздо более серьезную угрозу для перспектив развития территории.

Выделенные виды территорий объединены тем, что ситуация на них нестабильна, она характеризуется изменениями, хотя и разнонаправленными. Очевидно, что *в качестве четвертого вида* можно выделить стабильные территории, на которых не происходит существенных изменений – ни позитивных, ни негативных. Пока территория находится в подобном состоянии, она не сталкивается со столь существенными вызовами, как рассмотренные выше 3 вида, и с этой точки зрения не представляет для нашего анализа значительного интереса. Тем не менее при разработке региональной политики наличие подобных территорий, безусловно, необходимо учитывать.

## **1.2. Способствуют ли развитию институциональные условия в сельской местности?**

Сложившиеся на различных территориях условия развития определяются не только географическими либо экономическими факторами, но и той институциональной средой<sup>1</sup>, которая складывается в тех или иных про-

---

<sup>1</sup> Под институтами в современной науке понимаются существующие в обществе «правила игры», дополненные механизмами принуждения к их исполнению. «Институты включают в себя как формальные правила и неформальные ограничения (общепризнанные нормы поведения, достигнутые соглашения, внутренние ограничения деятельности), так и определенные характеристики принуждения к выполнению тех и других» (Норт Д. Институциональные изменения: рамки анализа // Вопросы экономики. 1997. № 3. С.7). Исследователи разделяют функции, которые выполняют институты, на характеризующие деятельность конкретных институтов и характеризующие институциональную среду в целом. Институциональная среда:

- формирует рамочное регулирование деятельности участников экономических и социальных отношений путем ограничения набора доступных альтернатив;
- обеспечивает предсказуемость результатов определенных действий, социальной реакции на них, тем самым приносит устойчивость в экономическую и социальную деятельность;
- задает рамки, в которых обеспечивается свобода и безопасность действий участников отношений;
- минимизирует затраты на обеспечение сделок (поиск партнеров и обеспечение выполнения обязательств).

живающих на территории сообществах. При подготовке муниципальной реформы стимулирование развития сельских территорий ассоциировалось именно с созданием условий, позволяющих в наибольшей мере реализовать потенциал местного сообщества, преимущества существующих в его рамках институтов.

Подобная позиция основана на теоретических положениях, разрабатываемых в рамках институциональной теории и связанных с оценкой транзакционных издержек экономической деятельности в различных условиях. Можно предположить, что достаточно замкнутые сельские местные сообщества с этой точки зрения обладают двумя специфическими характеристиками – в них:

1) гораздо более важную роль, чем в крупных территориальных образованиях, играют неформальные институты, являющиеся частью локальной культуры: привычки, традиции, нормы и стереотипы поведения, соблюдение которых обеспечивается отношениями внутри самого сообщества;

2) люди хорошо знают друг друга, связаны общими процессами организации жизнедеятельности, тем самым формируется социальный капитал<sup>1</sup>, т.е. более высокий уровень доверия между людьми, позволяющий им менее жестко формализовывать возникающие в процессе экономической деятельности отношения.

В принципе, подобная ситуация создает благоприятную институциональную среду для экономической деятельности. Как отмечал Дуглас Норт в ставшей классической работе по институциональной теории «Институты, институциональные изменения и функционирование экономики», «контракты не нуждаются в дополнительном контроле и принуждении, если сторонам контракта выгодно его соблюдать ... Подобная ситуация наиболее вероятна – и в действительности доступна эмпирическому наблюдению, – когда участники обмена хорошо знают друг друга и вступают в неоднократные отношения обмена. ... В этих условиях просто выгодно соблюдать договоренности. В подобной среде издержки заключения сделок, доступные измерению, очень низки благодаря плотности социальной сети взаимодействия. Обман, мошенничество, оппортунизм – все

---

(См. Кузьминов Я.И. Курс институциональной экономики: институты, сети, транзакционные издержки, контракты: учебник для студентов вузов / Я.И. Кузьминов, К.А. Бендукидзе, М.М. Юджевич. М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2006. С.89–102.)

<sup>1</sup> Термин «социальный капитал» предложен Робертом Патнемом и характеризует степень распространения в обществе норм доверия, взаимной честности и готовности к кооперации.

эти проблемы современной индустриальной организации – встречаются редко или вообще отсутствуют, потому что такое поведение невыгодно»<sup>1</sup>.

Однако исследование реальных институциональных отношений в рамках местных сообществ рисует гораздо более сложную и противоречивую картину. Объединяющие местное сообщество неформальные институты далеко не всегда способствуют адаптации к новым экономическим реалиям и стимулируют экономическое развитие. Что касается отношений сотрудничества и кооперации, которые во многом связываются с возрождением дореволюционных традиций в крестьянской среде (что само по себе также неочевидно<sup>2</sup>), то здесь ситуация далеко неоднозначна. «С одной стороны, есть тенденция к восстановлению организационных форм, отчасти напоминающих те, что были в старых крестьянских обществах. С другой стороны, разложение общинных отношений зашло очень далеко»<sup>3</sup>.

В советские времена центром организации местной жизни были сельскохозяйственные предприятия – колхозы и совхозы. Они обеспечивали как экономические, так и социальные потребности людей<sup>4</sup>. С ними были тесно сращены местные администрации. В то же время «советский период существенно повлиял на снижение уровня доверия внутри сельского социума, практически разобщил его, что является проявлением снижения его социального капитала»<sup>5</sup>.

В условиях кризиса и распада многих сельскохозяйственных предпри-

---

1 Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М.: Фонд экономической книги «Начала», 1997. С.77.

2 По мнению ряда исследователей, те формы кооперации, которые свойственны современному обществу, далеко не всегда могут базироваться на общинных традициях, а в значительной степени им противоположны. Приведем позицию по данному вопросу Татьяны Нефедовой и Джудит Пэллот: «Слишком долго сельское сообщество находилось под контролем сначала общины, а потом колхозов и региональных властей и потому слишком зависимым от них оказалось. Способность к локальной межхозяйственной самоорганизации была полностью изжита» (Нефедова Т., Пэллот Дж. Неизвестное сельское хозяйство ... С. 265).

3 См. там же. С. 261.

4 «В советские времена сельскохозяйственные предприятия выполняли помимо производственной важные социальные функции по организации отдыха, лечения и досуга работников и членов их семей. Руководители хозяйств были не только наиболее влиятельными представителями власти, но и субъектами, в распоряжении которых находились дефицитные ресурсы, необходимые для ведения личного подсобного и домашнего хозяйства сельских жителей. Именно к ним в тяжелые моменты жизни обращались селяне и получали необходимую помощь, если руководитель считал ее предоставление целесообразной» (Калугина З.И. Депривация сельских сообществ ... С. 194).

5 Морозова Т.В. Сельские сообщества России в период рыночной трансформации. – Петрозаводск: Изд-во КарНЦ РАН, 2005. С. 171.

ятий большая часть функций по организации сельской жизни перешла к местным администрациям, «можно говорить о некотором новом феномене *административной общины* или общности, когда не столько органы самоуправления, сколько привычные низовые административные ячейки выполняют роль посредника между государством и населением»<sup>1</sup>. Впрочем, это проявляется не повсеместно. В некоторых регионах до начала муниципальной реформы отмечалось, что роль местных администраций, как и бывших коллективных хозяйств, в организации жизни населения снижалась, хотя и затрагивала такую важную сферу, как землевладение и землепользование граждан<sup>2</sup>.

Что касается самоорганизации, то исследования показали, что социальные связи локализованы в чрезвычайно ограниченных сферах деятельности, а также в достаточно сегментированных частях сельского сообщества. При этом на фоне общего снижения коммуникаций происходит все большее их сосредоточение на уровне первичного (семейного) и ближайшего (родственники, друзья) социального окружения<sup>3</sup>. В остальном сельские жители практикуют не столько безвозмездное сотрудничество и взаимопо-

1 Нефедова Т., Пэллот Дж. Неизвестное сельское хозяйство... С. 262. В работе приводятся также примеры подобных «административных общин». Вот как описывается ситуация, сложившаяся в одном из селений Косинского района Коми-Пермяцкого автономного округа (сейчас это Пермский край): «Глава сельсовета, которым стал бывший директор совхоза, объяснил нам, что, когда стало ясно, что совхоз не выживет, скот раздали по домам (не успев вырезать), а организационный центр территории вместо совхоза перевели в сельсовет. Туда же приписали и совхозную технику, которую теперь по очереди дают людям для вспашки огородов и заготовки сена. Все колхозные поля заброшены, кроме тех, которые жители используют в качестве собственных сенокосов. Причем использование это всячески приветствуется – как противодействие зарастанию лесом. Никто формально землю никак не делил, но все знают свою делянку. Пустующей земли – вдоволь. А все споры решаются через сельсовет». (Там же. С. 60–61.)

2 Морозова Т.В. Сельские сообщества России... С. 178.

3 Морозова Т.В. Сельские сообщества России... С. 176; Морозова Т.В. Современный социально-экономический потенциал и перспективы развития сельских сообществ приграничного северного российского региона // Перемены в сельской России 1991–2003: оценки, подходы, методы / Материалы Международного семинара «Перемены в сельской России 1991–2003: оценки, подходы, методы» - Петрозаводск: Изд-во КарНЦ РАН, 2005. С. 64. О том же пишут Татьяна Нефедова и Джудит Пэллот. Более подробно семейные сети социальной поддержки, под которыми понимается система социальных отношений на основе родства и дружеских связей, которая обеспечивает семье доступ к необходимым ресурсам и поддерживает ее социальный и экономический статусы, рассмотрены в: Штейнберг И.Е. Реальная практика стратегий выживания сельской семьи: сетевые ресурсы // Куда идет Россия? Формальные институты и реальные практики / под общ. ред. Т.И. Заславской. М.: МВШСЭН, 2002. С. 183–189.

мощь, сколько услуги за плату. По результатам проводимых обследований выявилось, что широкое распространение получила оплата деньгами или, в крайнем случае, бартером многих услуг внутри села. Привезти дрова, накопить сена, даже принести воды – за все это нужно платить<sup>1</sup>.

В то же время нельзя отрицать, что на селе появляются зачатки новой самоорганизации и кооперации, истоки которой не связаны с советским наследием: «В сельском сообществе происходит трансформация социальной сети, в рамках которой возможно зарождение «прообразов» новых институционализированных форм социальной интеграции, социального партнерства»<sup>2</sup>. Подобная самоорганизация связывается с формированием в сельском сообществе социального слоя селян, отличающихся высокой экономической активностью, социальным капиталом, высоким авторитетом среди односельчан. В эту группу входят фермеры, другие представители малого предпринимательства. Причем «роль этой группы в формировании социальных сетей сельского сообщества проявляется в разнообразных сферах взаимодействия, при этом наиболее выражена хозяйственная сфера – помощь в обработке земли, помощь техникой, инвентарем»<sup>3</sup>. Результаты обследования сел Карелии в 1996–2004 гг. позволяют отнести к этой группе 15–20% населения<sup>4</sup>.

Позитивную роль в формировании новых социальных отношений на селе во многих случаях играют дачники. Ими осваиваются рекреационно привлекательные места не только вблизи крупных городов, но и на достаточно больших от них расстояниях. Наряду с созданием спроса на местную продукцию, в первую очередь сельскохозяйственную, дачники влияют и на привнесение новых стандартов в сельскую жизнь. Так, нередки случаи, когда именно дачники дарят компьютеры в сельские администрации. «Вторичная колонизация» сельских территорий проявляется еще более активно, когда в ранее заброшенные села переселяются на постоянное жительство пенсионеры из городов. В то же время примеры активной трансформации дачниками всего сельского социума, как в случае Никола-Ленивца, безусловно, единичны.

В то же время необходимо учитывать, что развитие на селе социально активных слоев населения сильно ограничивается сопротивлением среды.

---

1 Нефедова Т., Пэллот Дж. Неизвестное сельское хозяйство... С. 263. Аналогично характеризует ситуацию и Н.Е. Покровский.

2 Морозова Т.В. Сельские сообщества России... С. 181.

3 См. там же. С. 178.

4 Морозова Т.В. Современный социально-экономический потенциал ... С. 63.

Здесь как раз и проявляют себя те неформальные, традиционные институты, которые в большей мере тормозят рыночную трансформацию, чем способствуют ей. Как отмечают исследователи, «формирующиеся рыночные институты, которые «пришли» в село с экономическими реформами, столкнулись с ... противостоянием социальной среды. Рассогласование формальных и неформальных институтов обусловило формирование неэффективных моделей поведения, их закрепление в практике социально-экономической жизни»<sup>1</sup>.

Татьяна Нефедова и Джудит Пэллот выделяют следующие основные факторы, от которых зависит степень сопротивления среды:

- 1) географическое положение: консерватизм нарастает по мере движения от пригородов к периферии и с севера на юг;
- 2) открытость региона притоку переселенцев: это отличает, например, южные регионы Поволжья от более консервативных регионов Кубани и предкавказских республик;
- 3) административный статус и размер поселения: плотность сопротивления среды меньше у административных центров и очень крупных поселений благодаря разнообразию занятий и связей населения, но она также мала у совсем маленьких поселений, так как там из-за депопуляции и деградации среды степень отторжения инноваций ослаблена<sup>2</sup>.

Правда, в этой сфере постепенно происходят определенные сдвиги: «В отличие от первой половины 1990-х годов, когда негативное отношение сельского сообщества к наиболее активным его представителям заметно преобладало – вплоть до саботажа работы у односельчан, в 2000-х годах неприятие фермеров и наиболее активных товарных домохозяйств ... реже – у населения, которое теперь активно подрабатывает у новых частных. Тем не менее географические различия велики»<sup>3</sup>.

Все эти разнообразные наблюдения, которые во многом совпадают у различных исследователей, не дают, однако, окончательного ответа на воп-

1 Козырева Г. Б. Институциональные вопросы развития лесных поселений Карелии ... С. 189–190.

2 Нефедова Т., Пэллот Дж. Неизвестное сельское хозяйство... С. 264.

3 См. там же. С. 271. В качестве примера подобных географических различий приводится ситуация в Каргопольском районе Архангельской области: «Энергичных, предприимчивых людей – единицы, но увлечь за собой остальных им не удастся. Более того, к ним самим относятся, как правило, враждебно, особенно если они еще и преуспевают. ... консерватизм, пассивность и тяга к общинности – увы, главные особенности сознания того сельского населения, что осталось в Каргополье после десятилетий миграционного оттока самой активной его части». (Там же. С.71.)



рос о том, обладает ли институциональная среда сельских сообществ какими-то специфическими особенностями, способствующими механизмам развития. Представляется, что в общем виде дать ответ на него в принципе не представляется возможным. Для более дифференцированного анализа попробуем использовать ту классификацию сельских территорий с точки зрения перспектив и вызовов развития, которая была представлена в предыдущем параграфе.

Можно предположить, что позитивные факторы, связанные с высоким уровнем доверия между сельскими жителями, будут в наибольшей степени проявляться в относительно стабильных местных сообществах, изменения в которых происходят эволюционно и не носят радикального характера. Что касается сельских сообществ, переживающих процесс быстрого сжатия или роста, то в них особые преимущества социального капитала не проявляются. Более того, могут возникать дополнительные проблемы, осложняющие организацию экономической и социальной деятельности. Наиболее очевидно это применительно к сжимающимся территориям. Здесь получают распространение такие абсолютно не сочетающиеся с отношениями доверия явления, как паразитизм неработающих детей на доходах пенсионеров, воровство у односельчан, общее безразличие к перспективам соответствующей территории. «Депопуляция и влияние городов разрушают сельский коллективизм. Личная жизнь монетизировалась, на нее все сильнее влияет внешняя среда. Для большей части сельской местности уместнее говорить о деградации сельских сообществ, в том числе от алкоголизма, чем умиляться сохранением общинных черт»<sup>1</sup>.

Но проблемы нередко возникают и у растущих территорий. Новые возможности, источники занятости и доходов порождают конкуренцию между людьми, разрушающую сложившиеся ранее социальные связи. Кроме того, рост может сопровождаться притоком капиталов и населения извне, что еще более усложняет ситуацию.

Приход новых собственников, не нацеленных на выполнение социальных функций, существенно меняет институциональную среду в сельских сообществах. Различия характеризуются следующим образом: «Если это традиционный субъект хозяйствования, как правило, отношения с органами местной власти сохраняются в привычном русле, но уже имеют неформальный характер. Такое предприятие, выполняя патронажную функцию, обеспечивает территории некую социальную стабильность: это электрообеспечение поселков, помощь пенсионерам, школам, детским учреждениям

---

1 Нефедова Т., Пэллот Дж. Неизвестное сельское хозяйство. С. 264–265.

и т.п. ... Если собственником предприятия становится «чужак», его функции по поддержанию территории в основном ограничиваются бюджетными отчислениями<sup>1</sup>. Тем самым из отношений социальной кооперации выпадает одно из важнейших звеньев – крупный местный работодатель.

Мигранты с других территорий приносят с собой свои неформальные институты: нормы, правила, стереотипы, которые могут не совпадать с регулированием организации сельской жизни в местном сообществе. Результаты бывают различными. Наиболее предпочтительной с точки зрения перспектив развития территории была бы ассимиляция «пришлого» населения на основе взаимного обогащения культур и взаимной адаптации институтов. Однако этого удается достичь далеко не всегда. Мигранты могут формировать достаточно обособленные анклавы собственной культуры, где жизнь организуется по их внутренним правилам. Внутри такого анклава уровень взаимного доверия может быть очень высок, однако это не распространяется на все местное сообщество<sup>2</sup>. Причем отношения между коренным и «пришлым» населением могут носить достаточно напряженный характер<sup>3</sup>. Возможна и более экстремальная ситуация, когда мигранты начинают вытеснять местное население из мест его исконного обитания<sup>4</sup>. Но даже вне подобных крайних ситуаций считается, что активная миграция плохо влияет на социальный капитал местного сообщества: «состав поселения постоянно меняется, что приводит к разобщенности сельского социума»<sup>5</sup>.

Но это лишь одна сторона медали. В противоположном направлении действует другой фактор, а именно основанная на традиционных нефор-

1 Козырева Г.Б. Институциональные вопросы развития лесных поселений Карелии... С. 188.

2 Аналогичную ситуацию описывает Эрнандо де Сото применительно к крупным городам «третьего мира». См.: Де Сото Э. Загадка капитала. Почему капитализм торжествует на Западе и терпит поражение во всем остальном мире. М.: ЗАО «Олимп-Бизнес», 2001.

3 Так, результаты проводимых в сельских районах Саратовской области обследований показали, что мигранты из Казахстана испытывают одиночество и страдают от отчужденности со стороны коренных жителей села. (См.: Штейнберг И.Е. Реальная практика стратегий выживания сельской семьи... С. 185.)

4 В работе Тагьяны Нефедовой и Джудит Пэллот приводятся примеры подобной ситуации на Юге России, в частности во фронтальной зоне Ставропольского края, граничащей с северокавказскими республиками: «по заполнении села более активным демографически и экономически мусульманским этносом примерно на треть, а тем более наполовину русские, особенно молодежь, село покидают. Поскольку в других местах даже этого района такого оттока молодежи не происходит, можно предположить, что причиной вымывания русских становится некоторая культурная несовместимость коренного населения и новых соседей» (Нефедова Т., Пэллот Дж. Неизвестное сельское хозяйство... С. 189).

5 Копотева И. Соотношение городского и сельского населения России... С. 146.

мальных институтах сила противодействия местного сообщества нововведениям. Как следует из анализа Татьяны Нефедовой и Джудит Пэллот, результаты которого приведены выше и подтверждаются нашими собственными наблюдениями, сила подобного противодействия меньше на территориях, более открытых «внешнему миру», а также в небольших депрессивных поселениях. Подтверждением данного тезиса являются многочисленные примеры того, что в условиях деградации человеческого капитала именно мигранты оказываются базой попыток возрождения территорий путем как организации собственного бизнеса, так и обеспечения более качественных трудовых ресурсов, обладающих необходимыми навыками.

Таким образом, проведенный анализ не позволяет сделать однозначных выводов о том, в каких случаях институциональная среда в сельских сообществах благоприятствует развитию, а в каких – тормозит его. Конкретный итог на той или иной территории складывается как результирующая различных – часто разнонаправленных – факторов. В то же время анализ позволяет понять, какие именно факторы необходимо учитывать при исследовании тех или иных конкретных случаев сельского развития и каким образом они могут влиять на получаемые результаты.

### **1.3. Проблемы сельского развития в контексте муниципальной реформы**

Муниципальная реформа вызвала ожидания, связанные с активизацией роли местного сообщества в обеспечении развития территории. «В дискуссии о реформе местного самоуправления в сельской местности важное место отводилось проведению институциональных преобразований на селе с целью содействия со стороны государства и органов местного самоуправления развитию разнообразных форм гражданского участия – территориального общественного самоуправления, сельской кредитной кооперации, фермерского самоуправления, муниципальных фондов поддержки сельского развития и других форм вовлечения жителей, без которых реальное местное самоуправление в России не состоится»<sup>1</sup>. Однако на практике проблематика муниципальной реформы и местного развития во многом оказались оторванными друг от друга. При этом ряд направлений реформирования местного самоуправления далеко

---

1 Морозова Т.В. Сельские сообщества России... С. 218.

неоднозначно повлиял на потенциал сельского развития. Попробуем с этой точки зрения оценить основные направления муниципальной реформы, предусмотренные Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

*В сфере территориальных преобразований* на селе основное новшество состояло в распространении поселенческого типа муниципальных образований на подавляющую часть территории страны. Исключение составляли городские округа (куда могли включаться пригородные сельские территории), а также межселенные территории, которые могли создаваться в местностях с чрезвычайно низкой плотностью населения. Перечень последних был определен распоряжением правительства РФ<sup>1</sup>. При этом в сельской местности была установлена двухуровневая модель местного самоуправления: на одной территории создавались органы местного самоуправления двух типов – поселений и муниципальных районов.

Подобному подходу к территориальным преобразованиям нельзя отказать в определенной логике. С одной стороны, практически на всей территории страны происходило приближение местной власти к населению, что должно было позволить активизировать его вклад в процессы местного развития. С другой – двухуровневая модель позволяла совместить экономическую эффективность и учет предпочтений населения. В тех сферах, где важно было обеспечить значительные объемы предоставления услуг (для получения экономии на масштабе), их гарантированный уровень на всей территории, полномочия могли быть закреплены за муниципальными районами. Там же, где на первый план выступал учет локальных предпочтений населения, «первую скрипку» могли играть органы местного самоуправления поселений. Тем самым подобный подход должен был создать благоприятные условия для экономического и социального развития сельских территорий. Однако данная логика носила формальный характер и не учитывала как ряда мотивационных аспектов принятого подхода, так и реалий сложившейся на сельских территориях ситуации.

*Во-первых*, создание поселений на всей территории страны лишь фор-

---

1 Распоряжение Правительства РФ от 25 мая 2004 г. № 707-р «Об утверждении перечней субъектов РФ и отдельных районов субъектов РФ (в существующих границах), относящихся к территориям с низкой либо высокой плотностью населения». В данном перечне полностью либо частично к территориям с низкой плотностью населения было отнесено 30 субъектов Федерации.

мально – так сказать, географически – уравнило все территории между собой. На самом деле ситуация складывалась абсолютно по-разному в растущих и сжимающихся муниципалитетах, в тех, которые испытывали эволюционные изменения либо резкие экономические и социальные сдвиги. Если на растущих территориях, в первую очередь расположенных вокруг крупных городов, появление поселенческого уровня местного самоуправления в ряде случаев действительно дало положительный эффект: в большей мере стали учитываться местные потребности и приоритеты, складывались отношения партнерства между местной властью и бизнесом, активизировалась роль местного сообщества (хотя масштабы позитивных сдвигов во многом зависели от субъективного фактора – людей, пришедших к власти в органах местного самоуправления), то на сжимающихся территориях последствия во многих случаях были в большей мере негативными, если не сказать катастрофическими.

Как уже указывалось выше, на подобных территориях отток населения приводит к свертыванию обжитого пространства: уменьшению количества населенных пунктов, сокращению их численности, ухудшению транспортной доступности и т.п. В результате поселения могли формироваться либо с малой численностью населения, что усиливало экономические потери от недостатка масштаба, либо на основе объединения территориально разбросанных населенных пунктов, что увеличивало транспортные расходы и усложняло управление. Кроме того, свертывание экономической деятельности (во всяком случае, в легальных формах) ведет к отсутствию доходов бюджета, а деградация человеческого капитала – к серьезным трудностям в обеспечении приемлемого уровня муниципального управления, привлечении профессиональных кадров необходимой квалификации, поддержании этических стандартов управленческой деятельности. На подобных территориях главами муниципалитетов могли стать люди без образования и управленческих навыков, характеризующиеся асоциальными действиями (пьянство, воровство), с неадекватным состоянием здоровья. При этом остродефицитные бюджетные ресурсы, которых не хватает даже на удовлетворение базовых потребностей населения, отвлекаются на финансирование аппарата управления, по сути, не способного решать стоящие перед ним управленческие задачи.

*Во-вторых*, большие проблемы порождались введением двухуровневой системы муниципального управления. Хотя подобные системы достаточно широко распространены в международной практике, специалисты признают присущие им существенные недостатки. Так, подобные модели

оказываются непонятными и непрозрачными для инвесторов и повышают их транзакционные издержки. Другими словами, инвестору необходимо разобраться, какой уровень муниципальной власти ответственен за решение каких вопросов, а затем пройти все необходимые формальные и неформальные процедуры и на одном, и на другом уровне. Если система коррупционна, то взятки приходится платить органам управления и муниципального района, и поселения. С этой точки зрения двухуровневая система местного самоуправления, скорее, тормозит экономическое развитие, чем способствует ему.

Кроме того, в условиях проведения реформы, предполагающей передел ресурсной базы между различными муниципальными образованиями, органы местного самоуправления сосредоточились прежде всего не на вопросах развития, а на разделе подконтрольных муниципалитетам ресурсов: имущества, земли, финансов. Очевидно, что в данном противостоянии муниципальные районы как крупные и более политически значимые структуры имели явное преимущество по сравнению с муниципалитетами поселенческого уровня (во всяком случае, с их подавляющим большинством). Это нашло отражение и в эволюции федерального законодательства по данным вопросам. Федеральным законом от 17 апреля 2006 г. № 53-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», Федеральный закон «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» было установлено, что распоряжение земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена (а это на настоящий момент – подавляющая часть земельных ресурсов), осуществляется органами местного самоуправления муниципальных районов и городских округов. Подобный подход позволил муниципальным районам играть более существенную роль в организации земельных отношений, но при этом значительно уменьшил возможности поселений по стимулированию экономического развития.

Для сохранения собственных управленческих структур и централизации финансовых потоков муниципальные районы инициировали передачу значительного объема поселенческих полномочий на районный уровень, что позволяло им сосредоточивать в своих руках также бюджетные средства и муниципальную собственность. Неся ответственность за многие важные вопросы обеспечения жизнедеятельности населения, органы

местного самоуправления сельских поселений практически не получили ни прав, ни ресурсов для их решения. Исключение могут составлять те поселения, которые либо самодостаточны, либо приближаются к подобному положению и тем самым независимы от районов с финансовой точки зрения. Однако это не является общим правилом, поскольку именно на подобных территориях обычно сосредоточены наиболее ценные ресурсы, за которые идет наиболее острая борьба между различными уровнями власти.

Что касается *компетенции органов местного самоуправления*, то и здесь не все используемые в рамках муниципальной реформы подходы способствовали стимулированию сельского развития. Обычно муниципальное сообщество жалуется на то, что вместо использовавшейся в предшествующем законодательстве о местном самоуправлении – Федеральном законе от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ – формулировки вопроса местного значения «комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования» в новом законодательстве за органами местного самоуправления закреплено лишь полномочие по принятию и организации выполнения планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципального образования. Однако, как представляется, дело не в формулировках, а в общем подходе к определению компетенции органов власти различного уровня.

Муниципальная реформа явилась одним из элементов широкого комплекса преобразований, связанного с разграничением полномочий между различными уровнями власти. Считалось, что необходимо четко определить, какой уровень власти отвечает за решение каких вопросов, что позволяло бы повысить ответственность власти перед населением и вышестоящими органами, сделать ситуацию более прозрачной и упорядоченной. В то же время именно компетенция того или иного уровня власти должна была определять закрепленные за ним доходные источники и имущество, что позволяло создать предпосылки для решения вопросов в рамках его сферы ответственности. Принцип разграничения полномочий в рамках муниципальной реформы проводится чрезвычайно жестко, вплоть до того, что органы прокуратуры оценивают степень решения органами местного самоуправления того или иного вопроса местного значения<sup>1</sup>.

---

1 Например, в Челябинской области известны случаи, когда по представлению органов прокуратуры были наложены штрафы на глав сельских поселений за отсутствие работ по ремонту и восстановлению дорог. В Саратовской области известны меры прокурорского реагирования в связи с тем, что в сельских поселениях есть проблемы обеспечения жителей

Между тем логика исполнения полномочий и логика достижения целей, в том числе целей социального и экономического развития, не соответствуют друг другу. Достижение целей требует решения самых разных вопросов, причем в каждом конкретном случае их круг может не совпадать. Тем самым жестко очерченная компетенция неизбежно будет вступать в противоречие с достижением социально значимых целей<sup>1</sup>. В то же время высокая степень неопределенности в компетенции того или иного уровня власти также может вызывать серьезные проблемы, что показал опыт развития местного самоуправления в рамках Федерального закона от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», когда полномочия во многих случаях оказывались производными от наличия права собственности на те или иные объекты инфраструктуры. Очевидно, что в данном случае необходимо искать компромисс между отсутствием гибкости в трактовке полномочий местного самоуправления, препятствующим достижению целей экономического и социального развития, и отсутствием каких-либо четких правил в данной сфере, ведущим к хаотическому изменению компетенции различных органов власти.

В рамках муниципальной реформы вопрос о подобном компромиссе поставлен не был. Более того, перераспределение полномочий в большей степени следовало логике лоббирования и политического торга, чем создавало предпосылки для достижения социально значимых целей. Передача основных вопросов распоряжения землей на уровень муниципальных районов при сохранении за поселением полномочий по утверждению генеральных планов, правил землепользования и застройки, документации по планировке территории, а также по выдаче разрешений на строительство, на ввод объектов в эксплуатацию, по осуществлению земельного контроля за использованием земель поселений является од-

---

чистой водой, содержания в нормативном состоянии социальных объектов, включая соблюдение норм пожарной безопасности в школах, детских садах и прочих муниципальных учреждениях, хотя к вопросам местного значения поселений отнесено лишь обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах населенных пунктов (подобные факты были озвучены участниками состоявшегося в Москве 19 мая 2010 г. собрания палаты сельских поселений Общероссийского конгресса муниципальных образований).

1 Фактически это было признано при создании системы оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Федерации. При том, что региональные власти формально отвечают за решение определенного круга вопросов, данная система фактически строится на основе предпосылки: губернатор отвечает за все, что происходит на его территории.



ним из наиболее ярких примеров несогласованности проводимых преобразований с задачами сельского развития.

В вопросах *формирования органов местного самоуправления* наблюдается та же двойственность, что и в рассмотренных выше сферах: формальное логическое обоснование тех или иных предлагаемых мер не включает анализ мотивационных последствий их внедрения и не проходит проверки практикой. Одной из основных новаций в данной сфере являлось введение обязательного наличия в системе органов местного самоуправления не только представительного органа, но также главы муниципального образования и местной администрации, причем глава муниципалитета должен возглавлять либо местную администрацию (что допустимо, если он избирается на всеобщих выборах), либо представительный орган. В последнем случае глава администрации должен наниматься по контракту, заключаемому по результатам конкурса, причем в муниципальных районах и городских округах треть членов конкурсной комиссии назначается региональной властью. Совмещение постов главы администрации и главы представительного органа возможно только на уровне сельских поселений.

И федеральные, и региональные власти активно ориентировали органы местного самоуправления на использование модели, предусматривающей избрание главы муниципального образования из состава представительного органа и назначение главы администрации по контракту. В некоторых регионах подобный подход получил распространение даже на уровне сельских поселений. Формально данная модель имеет значительный позитивный потенциал: в решении стратегических вопросов развития муниципального образования возрастает роль представительного органа местного самоуправления как наиболее полно выражающего интересы населения, в то же время управленческие задачи решает профессиональный менеджер. Однако на практике складывается совершенно другая картина.

В подавляющем большинстве сельских поселений отсутствуют профессиональные управленческие кадры, а если они и есть, то условия муниципальной службы вряд ли оказываются для них привлекательными. В результате «профессиональными управленцами» в основном оказываются бывшие работники районов либо сельских администраций, причем именно те, кто не имеет шансов прийти к власти путем свободных выборов. Не получив мандата от населения и не будучи напрямую ответственными перед ним, такие главы администраций во многих случаях ориен-

тируются в первую очередь не на нужды развития сельских территорий и потребности местного сообщества, а на интересы вышестоящих органов, даже в том случае, когда те не принимали непосредственного участия в их отборе. Естественно, подобный опыт не универсален: есть случаи, когда наем профессионального управляющего вполне обоснован и может положительно сказаться на развитии сельской территории. Однако необходимо подчеркнуть, что использование подобной модели, распространение которой активно насаждается сейчас региональными органами власти, не только не ведет автоматически к улучшению ситуации, но может даже тормозить позитивные сдвиги на сельских территориях.

Наконец, *организация финансирования муниципальных образований* также не была направлена на развитие потенциала сельских территорий. Опять же на поверхности вопрос видится в недостаточности бюджетных доходов, и соответственно в качестве «лекарства» предлагается увеличить объемы финансирования сельских муниципалитетов. Однако, как представляется, проблема гораздо глубже.

Во-первых, в рамках реформы не удалось существенно повысить роль местных налогов в финансировании муниципальных образований. Более того, земельный налог, который на поселенческом уровне является во многих случаях значимым источником финансирования местных бюджетов, оказывается таковым за счет средств, взимаемых с предприятий, а не с населения. Таким образом, географически приблизив власть к населению, реформа не сделала главного шага, который мог бы обеспечить раскрытие потенциала местного сообщества, а именно не создала стимулы для участия местных жителей в решении проблем организации собственной жизнедеятельности, для обеспечения подотчетности и подконтрольности местных властей. Пока финансирование деятельности органов местного самоуправления осуществляется за счет источников, не имеющих прямого отношения к местному сообществу, отчуждение местной власти от населения, а населения – от местной власти неизбежно. Тем самым далеко не в полной мере могут быть задействованы те источники местного развития, которые связаны с самоорганизацией местного сообщества.

Во-вторых, система финансирования муниципальных образований построена таким образом, что усилия, предпринимаемые для обеспечения экономического развития, оказывают косвенное влияние на бюджетные доходы муниципальных образований. Они в основном определяют доходные источники регионального бюджета, за которым закреплена

существенная часть налога на прибыль и подоходного налога, а также налог на имущество организаций и налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения. Между тем в сельской местности во многих случаях важна поддержка не столько масштабных проектов, представляющих интерес для регионального уровня власти, сколько местных, локальных инициатив, способных дать эффект на уровне отдельного поселения. Не очевидно, что сформировавшееся распределение доходных источников между уровнями власти создает для этого достаточные стимулы.

В-третьих, система финансового выравнивания построена таким образом, что для дотационных муниципальных образований большая часть либо даже вся прибавка налоговых и неналоговых доходов, полученная в результате усилий по экономическому развитию территории, в следующем бюджетном цикле перераспределяется в рамках выравнивающих механизмов. На практике подобные «антистимулы» действуют еще более сильно, поскольку на региональном уровне во многих случаях нашли возможности сохранить дореформенные подходы, предусматривающие не выделение муниципальным образованиям доходов по четко установленным правилам, а финансирование их расходов. Тем самым основной интерес органов местного самоуправления в наращивании налоговых и неналоговых доходов – это получение сверхплановых доходов в текущем периоде, поскольку фактически именно эти средства и составляют финансовую базу самостоятельности органов местного самоуправления (использование плановых доходов регулируется «сверху»). Долгосрочной заинтересованности не возникает. Для создания дополнительной мотивации в данной сфере на региональном уровне формируются специальные фонды стимулирования роста налоговых и неналоговых доходов на местах, однако очевидно, что подобный инструмент носит искусственный характер – базовые механизмы организации финансирования органов местного самоуправления «работают» в другом направлении.

В-четвертых, предусмотренные реформой механизмы финансирования муниципальных образований должны одинаково работать применительно ко всем территориям. С одной стороны, это является позитивным моментом обеспечения финансовых основ местного самоуправления, поскольку предполагает отсутствие волюнтаризма и равный подход ко всем муниципальным образованиям. Однако, с другой стороны, не учитываются те объективные различия между растущими, сжимающимися

и реструктурирующимися территориями, о которых шла речь выше. В принципе, универсальность подхода ко всем муниципальным образованиям провозглашалась, скорее, на идеологическом, чем на инструментальном уровне. Заложенные в законодательстве инструменты межбюджетного взаимодействия позволяют в определенной степени принимать во внимание специфические потребности отдельных территорий, достичь полного единообразия здесь оказалось невозможным. Но на практике подобные возможности в основном используются субъективистски, прежде всего для решения политических, а не экономических задач, либо как реакция на лоббистское давление. О том, как данные инструменты могут применяться в целях стимулирования экономического и социального развития, пойдет речь ниже.

В целом можно сказать, что влияние муниципальной реформы на проблемы сельского развития было неоднозначным. На некоторых территориях приближение власти к населению, создание органов местного самоуправления поселенческого уровня, формирование поселенческих бюджетов создало реальные инструменты, позволяющие более полно раскрыть потенциал местного развития. В основном это характерно для растущих поселений, в первую очередь расположенных вблизи крупных городов. Есть отдельные случаи, когда в рамках поселений предпринимались значительные усилия для превращения сжимающейся территории в реструктурирующуюся. Однако такие случаи редки и требуют особого сочетания объективных и субъективных факторов: наличия сильного лидера поселения при отсутствии наиболее деструктивных последствий сжатия территории – далеко зашедшей деградации человеческого капитала и среды обитания.

В остальных случаях влияние новшеств, введенных муниципальной реформой, на развитие территории оказывается весьма ограниченным. В сфере экономического развития органы местного самоуправления принимают планы и программы, которые обычно не оказывают какого-либо реального влияния на процессы, идущие на территории<sup>1</sup>. В эконо-

---

1 Приведем пример использования подобных инструментов программно-целевого планирования в Республике Бурятия, где программы социально-экономического развития существуют на уровне не только муниципальных районов и городских округов, но и поселений. При анализе данных программ выявляется несколько характерных черт. Во-первых, при наличии в ряде случаев содержательного анализа сложившейся ситуации система предлагаемых направлений развития достаточно стандартизирована и во многом дублируется в разных поселениях. Это не удивительно, поскольку проведение содержательного сценарного анализа явно выходит за рамки имеющейся на поселенческом уровне управленческой квалификации.

мически перспективных муниципальных образованиях местные власти могут влиять на уровень административных барьеров, с которыми сталкивается идущий на территорию бизнес. Как уже указывалось выше, двухуровневая система местного самоуправления с этой точки зрения не является наиболее благоприятной, а принятое в России разграничение полномочий между муниципальными районами и поселениями еще более обостряет присущие ей проблемы.

Что касается социального развития, то в рамках муниципальной реформы пока не удалось повысить реальную самостоятельность органов местного самоуправления сельских территорий в данной сфере. Крупные финансовые решения, связанные со строительством либо реконструкцией объектов социальной инфраструктуры, по-прежнему принимаются в основном на региональном уровне, причем во многих случаях по недостаточно прозрачным правилам. Процесс реструктуризации социальной сферы, предусматривающий сжатие бюджетной сети при улучшении оснащения и финансирования оставшихся объектов, практически всегда навязывается «сверху»<sup>1</sup>. Органы местного самоуправления, местные сообщества обычно выступают категорически против, что неудивительно в условиях глубокой дотационности и отсутствия жестких бюджетных ограничений. В подобных ситуациях, когда не ведется содержательный диалог между всеми заинтересованными сторонами, реструктуризация часто либо неоправданно затягивается, либо проводится чересчур жестко, прежде всего с целью механической экономии бюджетных средств, без учета местной специфики (например, отсутствия круглогодичного транспортного сообщения), и может существенно ухудшить доступность базовых услуг для населения. При том, что в сложившихся условиях, с учетом идущих в системе расселения процессов, мы считаем реструктуризацию бюджетной сети безальтернативной, организация этого процесса явно требует серьезного улучшения.

---

Во-вторых, программы ориентированы только на внешнее (республиканское) финансирование и не предусматривают задействования собственных внутренних резервов. Тем самым данный инструмент направлен, скорее, на лоббирование дополнительных ресурсов и в большей мере отражает иждивенческую позицию муниципалитетов, чем их направленность на развитие.

1 Анализ процессов реструктуризации в ряде регионов позволяет сделать вывод, что, по меньшей мере, применительно к общему образованию данный процесс является успешным в первую очередь там, где ведущую роль в нем играет региональная власть, беря на себя инициативу и политическую ответственность в данной сфере. Исключения из данного правила носят единичный характер.

Оценивая влияние муниципальной реформы на сельское развитие, необходимо учитывать, что в ряде регионов реально действующие институты и механизмы сельского развития формировались независимо от муниципальной организации (ТОС, кооперативы и т.п.). В рамках реформы их взаимодействие с органами местного самоуправления складывается по-разному: где-то они фактически существуют параллельно, где-то взаимодействуют и поддерживают друг друга, а в каких-то случаях наблюдается и их противостояние, и конкуренция за ресурсы, что также не способствует процессам развития.

В ходе реформирования все более явно выявлялись те основные «болевы точки», в которых логика муниципальных преобразований и логика обеспечения развития территории вступали в наиболее явный конфликт. К ним можно отнести:

- городские агломерации, в рамках которых необходимо согласование текущей и стратегической деятельности муниципальных образований по широкому кругу вопросов, что никак не учитывалось в условиях муниципальной реформы;
- территории, на которых в настоящее время или в перспективе предполагается реализация крупных инвестиционных проектов либо других стратегически важных инициатив, охватывающих несколько поселений и муниципальных районов, несогласованная политика которых может поставить под вопрос перспективы развития территории в целом;
- муниципальные районы и поселения, где отсутствует экономическая база, но которые требуют значительного объема бюджетных средств для своего поддержания, что отвлекает ресурсы от поддержки экономического развития на более перспективных территориях.

Дискуссия о путях разрешения данных противоречий не завершена. Предлагаются различные решения, как исходящие из логики административных инструментов поддержки экономического развития, так и подчеркивающие ценности самоуправления и самоорганизации граждан как условия раскрытия местного потенциала. Причем в последнее время решения в рамках административной логики явно доминируют. Попытаемся высказать свою точку зрения на обсуждаемые вопросы.

## 1.4. Иллюзорные и реальные инструменты решения проблем развития сельских территорий на региональном уровне

В подавляющем большинстве российских регионов отсутствует системный и комплексный подход к пространственной политике, вопросы развития территорий в лучшем случае оказываются производными от отраслевых и «кластерных» стратегий и решаются согласно логике «размещения производительных сил»<sup>1</sup>. В подобной логике у региональных властей остается не так много инструментов, которые они могут использовать для стимулирования процессов развития на территориях. На практике применительно к сельским территориям данная задача в основном решается двумя путями: с помощью стимулирования отдельных отраслей экономики и путем изменения территориальной структуры муниципальных образований в рамках муниципальной реформы.

Стимулирование развития экономики в основном сводится к поддержке сельского хозяйства. Программы, направленные на развитие несельскохозяйственных видов деятельности в сельской местности, достаточно редки<sup>2</sup>. Собственно социальное развитие села, несмотря на поддержку данного направления на федеральном уровне, в большинстве случаев не является приоритетом региональных властей.

---

1 Одним из немногих исключений является «Стратегия развития Томской области до 2020 года», в рамках которой определены различные приоритеты для отдельных территорий – Северной зоны и Южной зоны, к которой отнесена Томская агломерация (Томск, Северск, Томский район): «В зоне «Север» будет развиваться комплексная переработка древесины, пищевая промышленность и сельское хозяйство, при этом в районах с ограниченным доступом к инфраструктуре будут развиваться предприятия по добыче природных ресурсов. Основу экономики «Юга» составят научно-образовательный комплекс, биотехнологии, информационные и коммуникационные технологии, «новая экономика» – новые предприятия, созданные на базе научно-образовательного комплекса, электротехническая промышленность и приборостроение». При этом сектора, образующие основу развития Южной зоны, определены в Стратегии в качестве приоритетов первого уровня.

2 В качестве примера можно привести республиканскую целевую программу «Развитие несельскохозяйственной деятельности в сельской местности Республики Бурятия на 2009–2012 годы», которая направлена на решение следующих задач:

- создание и развитие несельскохозяйственной деятельности в сферах: сельского туризма, сельской торговли, народных промыслов и ремесел, бытового и социально-культурного обслуживания сельского населения, заготовки и переработки дикорастущих плодов и ягод, лекарственных растений и другого недревесного сырья;
- формирование инфраструктуры и материально-технической базы для развития несельскохозяйственного бизнеса в сельской местности;
- повышение уровня занятости сельского населения путем развития несельскохозяйственных видов деятельности.

Что касается бюджетного финансирования сельскохозяйственной деятельности, то при различных подходах к ее организации она может иметь разные последствия для пространственного развития. Здесь можно выделить три основных подхода (которые могут так или иначе сочетаться между собой):

- сосредоточение поддержки на наиболее эффективных сельскохозяйственных производителях;
- поддержка производства определенных видов сельскохозяйственной продукции независимо от его эффективности;
- финансирование безнадежно убыточных хозяйств, что фактически является формой социальной поддержки сельского населения, проживающего на соответствующих территориях.

Анализ последствий стимулирования развития сельского хозяйства в 6 российских регионах позволяет сделать вывод: чтобы данный процесс повлиял на систему сельского расселения и существенно активизировал сельское развитие, масштаб подобных вложений должен быть чрезвычайно крупным. Так, в Тюменской области, где ассигнования на поддержку сельского хозяйства в расчете на одного сельского жителя более чем в 3 раза превышают средние показатели по Российской Федерации, удалось стабилизировать сельское население и стабильно наращивать продукцию сельского хозяйства. При этом поддержка сельского хозяйства сочетается с вложениями в коммунальную и социальную инфраструктуру в сельской местности, с развитием дорожной сети и другими мерами, способствующими повышению привлекательности сельской местности. При том, что Тюменской области действительно удалось добиться позитивных сдвигов в данной сфере, встает вопрос, насколько оправданна та цена, которую за это приходится платить<sup>1</sup>, и насколько будут стабильны полученные результаты, если в дальнейшем у региона не будет возможностей для столь беспрецедентных бюджетных ассигнований.

В большинстве же регионов вложения в сельское хозяйство не оказывают значимого влияния на перспективы сельского развития. Более того, поддержка безнадежно убыточных хозяйств может во многих случаях не

---

1 Как показал анализ, эффективность поддержки сельского хозяйства в регионе чрезвычайно низка. В 2009 г. выход продукции сельского хозяйства на каждый рубль вложенных бюджетных средств в регионе составил 4,6 руб., что в 2,8 раза ниже, чем в целом по Российской Федерации (13,0 руб.), и примерно в 3 раза ниже, чем в Пермском крае (14,6 руб.) или в Калининградской области (13,9 руб.).



улучшать, а ухудшать ситуацию, поскольку стимулирует иждивенческие настроения и препятствует тому, чтобы люди пытались найти более осмысленное приложение своему труду. В то же время это не препятствует деструктивным процессам на подобных территориях (старение населения, миграция, деградация человеческого капитала, распространение воровства, алкоголизма, наркомании).

Если поддержка сельского хозяйства является традиционным (можно сказать – в большинстве случаев традиционно неэффективным) инструментом воздействия на сельское развитие, то территориальные преобразования стали рассматриваться как способ решения данных проблем в последние годы. В ходе реализации муниципальной реформы региональная власть столкнулась с рядом проблем, напрямую влияющих на перспективы экономического развития и непосредственно связанных с теми «болевыми точками», которые были обозначены в предыдущем параграфе. В их числе можно отметить следующие:

- несогласованность территориальной структуры, предусмотренной муниципальной реформой, с территориями, предназначенными для крупных региональных проектов в рамках региональных стратегий социально-экономического развития. Это означало, что при реализации подобных проектов интересы различных территориальных образований и различных органов местного самоуправления должны быть так или иначе согласованы. Иначе перспективы проекта оказывались под угрозой;
- необходимость обеспечения финансирования вопросов местного значения в муниципальных образованиях, не имеющих собственной финансовой базы;
- разрастание городов, что ставит вопросы взаимодействия городских органов местного самоуправления с пригородными и обеспечения городов территориями для их перспективного развития.

Наиболее типичным ответом на все перечисленные выше разнообразные вызовы пространственного развития стал один универсальный рецепт – объединение муниципальных образований. Подобное объединение, по мнению защитников данной меры, автоматически обеспечивает новое пространство для развития городов, а также позволяет снять проблему конфликта интересов в случае реализации стратегических проектов. Что касается депрессивных территорий, то применительно к ним укрупнение дает возможность экономии на управленческих расходах, которые в расположенных на них муниципальных образованиях обычно бывают непропорционально высоки.

Данный рецепт нашел отражение и в муниципальном законодательстве. На протяжении последних лет ряд поправок, внесенных в Федеральный Закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», облегчали процесс проведения территориальных преобразований, заменяя непосредственное выражение мнения населения на согласие представительных органов. В частности, это нашло отражение в следующих законодательных новеллах:

– «изменение границ муниципальных районов и входящих в их состав поселений, влекущее отнесение территорий отдельных входящих в состав указанных поселений поселков и сельских населенных пунктов к территориям городских округов, осуществляется с согласия населения поселений и городских округов, выраженного представительными органами соответствующих поселений и городских округов, а также с учетом мнения населения муниципальных районов, выраженного представительными органами соответствующих муниципальных районов» (ст. 12, ч. 2.1, введена Федеральным законом от 18 октября 2007 г. № 230-ФЗ);

– «объединение поселения с городским округом осуществляется с согласия населения поселения и городского округа, выраженного представительным органом соответствующих поселения и городского округа, а также с учетом мнения населения муниципального района, выраженного представительным органом соответствующего муниципального района. Поселение, объединенное с городским округом, утрачивает статус муниципального образования» (ст. 13, ч. 3.1, введена Федеральным законом от 18 октября 2007 г. № 230-ФЗ);

– «объединение двух и более поселений, не влекущее изменения границ иных муниципальных образований, осуществляется с согласия населения каждого из поселений, выраженного представительным органом каждого из объединяемых поселений» (ст. 13, ч. 3, в ред. Федерального закона от 27 декабря 2009 г. № 365-ФЗ).

Между тем такое по форме простое и эффективное в логике централизации решение оставляет без ответа множество вопросов.

Во-первых, позволяя в некоторых случаях решать сиюминутные проблемы, укрупнение муниципалитетов лишает систему гибкости, необходимой для адаптации к постоянно меняющимся вызовам и возможностям. Так, принятая сегодня стратегия под воздействием новых условий завтра может измениться. Означает ли это, что нужно будет снова существенно менять территориальную организацию местного самоуправления? На

сопредельных территориях может реализовываться не один, а несколько инвестиционных проектов, причем каждый из них может охватывать разную конфигурацию муниципальных образований. Что должно происходить с территориальной организацией в этой ситуации?

Во-вторых, местные сообщества различных муниципальных образований могут иметь различный социальный состав и разные интересы. Объединение муниципалитетов не обеспечивает согласование этих интересов, а загоняет конфликт внутрь. Не имея возможности проявляться в публичном пространстве, эти интересы далеко не всегда могут быть учтены при формировании крупных инвестиционных проектов и программ развития территорий. Каким образом можно обеспечить учет данных интересов? Ведь, не принимаемые во внимание на этапе планирования (что делает данный этап проще и быстрее), они могут оказать существенное негативное влияние на этапе реализации принятых проектов и программ, иногда в принципе поставить их под угрозу<sup>1</sup>.

В-третьих, объединение муниципалитетов элиминирует открытые формы конкуренции между муниципальными образованиями. Общеизвестно, что конкуренция между территориями имеет как поло-

---

1 Примеры катастрофических последствий недоучета разнообразия территориальных интересов, в том числе связанного с этнической неоднородностью населения, известны из опыта развивающихся стран. В. Истерли в данном контексте приводит пример Шри-Ланки. «Там давно существовала напряженность между сингалезским большинством и тамильским меньшинством. В 1977 г. новое правительство, состоящее в основном из сингалезцев, запустило обширный проект по ирригации и электрификации под названием «Проект Махавели». Чтобы помочь финансированию проекта, Всемирный банк и двусторонние донорские организации привлекли огромный объем иностранной помощи... Доноры не обратили внимания на то, что проект «Махавели» осуществлялся в основном в сингалезских областях и на благо сингалезцам. В тамильском городе Джаффна в 1977–1982 гг. использование иностранной помощи было равно нулю. Строительство канала, который был предназначен обслуживать тамильский север, отменили на начальных стадиях проекта. Worse того, согласно проекту, сингалезские фермеры должны были переселиться на территории, где тамилы составляли большинство, разбавляя это большинство и усложняя задачу четкого представления тамильских интересов на уровне местных органов управления. ... Эти и многие другие катализаторы этнического конфликта привели к гражданской войне, которая разгорелась после 1983 г. Этническая поляризация, вызванная проектом, не способствовала тонкому процессу достижения межэтнического компромисса. С тех пор гражданская война и террористические акты периодически возобновляются» (Истерли В. В поисках роста... С. 283–284). Вряд ли в российских условиях недоучет разнообразия представленных на территориях интересов может привести к столь катастрофическим последствиям. Однако этот пример ярко показывает деструктивный потенциал, заложенный в недостаточном учете интересов территориально организованных местных сообществ в рамках разработки даже наиболее эффективных программ экономического развития.

жительные, так и отрицательные последствия. Положительные последствия связаны с мобилизацией местной власти и местного сообщества для концентрации экономического развития на своей территории, что позволяет выявлять дополнительные внутренние резервы и не используемые ранее источники развития. В то же время территории могут начать конкурировать в предоставлении инвесторам льгот и преференций, что с высокой степенью вероятности в конечном счете может привести к выравниванию условий хозяйствования, но при более низких доходах местных бюджетов всех территорий, и это относят к отрицательным свойствам территориальной конкуренции. Кроме того, более богатые территории получают возможность дополнительно привлекать бизнес за счет искусственных стимулов, что еще сильнее увеличит их разрыв с бедными территориями. Но если открытые формы конкуренции в результате укрупнения муниципалитетов ликвидируются, каким образом определяются территориальные приоритеты в рамках инвестиционных проектов? Как противостоять прямому лоббированию, в котором богатые территории, скорее всего, также будут иметь больший успех, чем бедные?

Наконец, в-четвертых, объединение муниципалитетов на депрессивных территориях может еще более ухудшить качество муниципального управления, доступность для местного населения как муниципальных, так и ряда государственных услуг. Экономия управленческих и других муниципальных расходов может обернуться потерей управляемости территории, возникновением на ней очагов застойного неблагополучия. Как обеспечить на подобных территориях предоставление населению хотя бы минимального уровня услуг? Каким образом сохранить доступность местной власти, которая на подобных территориях, особенно отдаленных с плохим транспортным сообщением, воспринимается чуть ли не как единственная связь с «большой землей»?

Мы далеки от того, чтобы рассматривать территориальную структуру, сложившуюся в рамках муниципальной реформы, как адекватную задачам экономического и социального развития либо считать ее неизменность базовой ценностью местного самоуправления. Задача изложенных выше аргументов другая. Они показывают, что укрупнение муниципалитетов – не решение проблемы, а лишь один из возможных и, скорее всего, далеко не всегда лучших путей для поиска решений. Сами же решения носят гораздо более сложный характер и могут осуществляться при различных вариантах территориальной организации местного самоуправления<sup>1</sup>.

1 Этот тезис подтверждается международным опытом регулирования простран-

Причем, чтобы эти решения были эффективными, они не должны носить сиюминутный характер, но должны ориентироваться на пространственную стратегию региона, позволяющую в наибольшей мере обеспечивать интересы развития отдельных территорий и региона в целом.

В принципе, любая региональная власть воплощает в жизнь ту или иную пространственную стратегию даже в том случае, если эта стратегия не только не озвучена, но даже еще и не осознана. Данная стратегия реализуется через принципы поддержки экономической деятельности (очевидно, что поддержка лучших либо худших сельскохозяйственных производителей является косвенным выражением двух разных моделей пространственной стратегии), межбюджетные отношения, отраслевую политику по пространственному размещению бюджетной сети и т.п. Однако, в случае если пространственная стратегия не проработана как часть общей стратегической линии регионального руководства, не определены ее идеология, цели и задачи, она может проводиться непоследовательно в рамках политики тех или иных ведомств, размываться и реализовываться в противоречивых формах.

С точки зрения идеологии стратегия пространственного развития может быть нацелена:

- 1) на максимальную консервацию сложившейся системы расселения;
- 2) на стягивание населения в «точки роста» даже ценой обезлюживания части территории.

В принципе, в логике демократического развития региональную власть и региональное сообщество нельзя лишать права выбора стратегического направления и приоритетов расходования средств. С этой точки зрения обе идеологические линии имеют право на существование. Как было показано выше, ценой гигантских финансовых вливаний первая из названных стратегий даже может быть успешно реализована. Тем не менее существуют серьезные аргументы в пользу выбора именно второй стратегии.

---

твенного развития. Так, необходимость согласования политики отдельных территорий в рамках городских агломераций реализуется в различных случаях в рамках единого муниципалитета, двухуровневой муниципальной структуры с преобладанием верхнего или нижнего уровня либо формальной и неформальной координации деятельности множества муниципальных образований (так называемая фрагментированная модель). Причем ни одна из моделей не считается идеальной, каждая из них обладает определенными достоинствами и недостатками. Более подробно о международном опыте муниципального управления в рамках городских агломераций см.: Глазычев В., Стародубровская И. и др. Челябинская агломерация: потенциал развития. Челябинск, 2008. С. 34–40, 47–73.

Во-первых, в условиях огромной страны с уменьшающимся населением и неравномерным экономическим ростом естественные процессы развития в подавляющем большинстве случаев «работают» в пользу второй стратегии. Тем самым представляется более эффективным направлять усилия и бюджетные средства на нейтрализацию негативных последствий реализации данного тренда, чем на попытки повернуть его вспять, которые с высокой степенью вероятности окажутся неудачными.

Во-вторых, консервация сложившейся системы расселения во многих случаях равносильна сохранению архаичной сельской экономики и традиционного образа жизни. В то же время «точки роста», которыми прежде всего являются города, распространяют инновационные импульсы на окружающую территорию, втягивая в свою орбиту сначала городские агломерации, а затем и более дальнюю периферию. В этом случае чем более активно развиваются центры экономического роста, тем больше шансов к возрождению деревни на новом, более современном экономическом и социальном базисе.

В-третьих, консервация сложившейся системы расселения напрямую связана с неравными возможностями городских и сельских жителей к самореализации. Очевидно, поддержка множества бюджетных учреждений, широкой дорожной сети требует значительных бюджетных средств, что неизбежно отражается на качестве услуг в первую очередь в сельской местности. Поэтому уровень образования, доступ к современным образовательным технологиям, а также степень социализации сельских школьников, прежде всего из небольших населенных пунктов, качественно отличаются от городских. И если в части качества образования эти проблемы могут быть в какой-то мере решены, например, в рамках дистанционного обучения, то барьеры социализации сохраняются в гораздо большей степени. Тем самым если городские школьники могут выбирать из широкого разнообразия жизненных карьер, то для сельских школьников жизненный путь чаще всего предопределен заранее<sup>1</sup>. Это способно оказать негативное воздействие на формирование в регионе человеческого капитала и отрицательно повлиять на перспективы экономического развития.

Однако определением целевой направленности проблемы формирования и реализации пространственной стратегии не ограничиваются. Встает

---

<sup>1</sup> В одном из районов Тверской области в ответ на вопрос о путях повышения качества образования руководитель района высказал свое мнение о том, что качественного образования здесь не нужно: «Зачем качественное образование, когда девочка все равно будет дояркой, а мальчик – трактористом?».

вопрос об инструментах, которые могут использоваться применительно к различным видам сельских территорий (растущим, сжимающимся и реструктурирующимся). Причем не очевидно, что эти инструменты во всех случаях могут быть единообразными. Ведь управление пространственным развитием предполагает решение различного круга задач для каждого из типов территорий. Так, применительно к растущим территориям для их наиболее эффективного развития необходимо:

- создать у муниципальной власти четкие стимулы к поддержке процессов экономического роста, обеспечению его комплексности и сбалансированности и готовность к решению возникающих в данной сфере – часто нестандартных – проблем;
- обеспечить высокий уровень муниципального управления, сделать муниципальное управление привлекательной сферой для перспективных управленческих кадров;
- создать возможности для обеспечения крупных инвестиций в коммунальную и социальную инфраструктуру, от чего в значительной степени могут зависеть темпы и перспективы развития.

Для сжимающихся территорий приоритетной задачей является гарантированное предоставление необходимого минимума инфраструктурных и социальных услуг для проживающего населения. Кроме того, для подобных территорий важно сохранить шанс превращения в реструктурирующиеся, что предполагает обеспечение финансовой и организационной поддержки осмысленных проектов экономического развития этих территорий.

На первый взгляд создается впечатление, что возможности проведения региональной властью дифференцированной политики в отношении различных видов территорий существенно ограничены, в частности, благодаря унифицированным подходам к сельским территориям в рамках муниципальной реформы. Однако по сути это не так. С одной стороны, достаточно много инструментов, в том числе финансовых, носят индивидуальный характер. В первую очередь к ним относятся субсидии, которые могут распределяться как в рамках региональных целевых программ (например, направленных на поддержку определенного типа территорий), так и на конкурсной основе. С другой стороны, даже единообразные финансовые инструменты оказывают совершенно разное воздействие на территории различных типов. Так, установление единых нормативов налоговых отчислений муниципальным образованиям может вывести на бездотационную основу наиболее финансово обеспе-

ченные муниципалитеты и в то же время практически никак не повлиять на финансовое состояние депрессивных территорий. Что касается организационных мер – поддержки частно-государственных партнерств, межмуниципального взаимодействия и т.п., то наряду с формированием общего благоприятного климата для подобного рода инициатив региональная власть должна осуществлять поддержку конкретных проектов подобного рода, которые неизбежно привязаны к отдельным территориям. Дифференцированно реализуются и меры по развитию инфраструктуры регионального значения.

Можно предложить следующий набор инструментов управления пространственным развитием применительно к различным видам территорий.

#### *Растущие территории*

Для обеспечения у местных властей стимулов к поддержке экономического развития необходимо, чтобы часть генерируемых этим развитием доходов поступала в местный бюджет. Тем самым целесообразно выведение данных территорий на бездотационность, т.е. создание возможности для финансирования текущих и значительной части капитальных расходов (за исключением наиболее крупных проектов, о которых речь пойдет ниже) за счет налоговых и неналоговых доходов. Применительно к наиболее финансово обеспеченным муниципальным образованиям в рамках региона это возможно путем установления на региональном уровне единых нормативов налоговых отчислений в местные бюджеты. Однако высока вероятность того, что такими территориями окажутся города, а не сельская местность. Для быстро растущих, но не относящихся к наиболее обеспеченным сельских территорий возможно установление дифференцированных налоговых отчислений, покрывающих всю сумму выделяемых им дотаций. По завершении переходного периода муниципальной реформы возможности для использования данного механизма были в определенной степени ограничены: сейчас дифференцированные налоговые отчисления могут устанавливаться только от подоходного налога. В то же время Бюджетный кодекс РФ (ст. 137) определяет необходимость их установления на срок не менее трех лет, что позволяет сформировать у местных властей среднесрочные финансовые стимулы к поддержке экономического роста.

Еще одним важным инструментом является обеспечение доступности источников финансирования для осуществления значимых для территории инфраструктурных проектов. В отсутствие механизма крупномасштабных муниципальных заимствований наиболее очевидным инструмен-



том здесь является выделение субсидий в рамках региональных целевых программ. Однако, для того чтобы данный инструмент был эффективным, необходимо соблюдение ряда условий:

- направления финансирования должны определяться согласованно региональной властью и всеми находящимися на растущей территории органами местного самоуправления при участии бизнеса, приходящего на территорию;

- необходимая для развития инфраструктура должна создаваться в сжатые сроки; при невозможности обеспечить все инфраструктурные проекты на растущих территориях более предпочтительно распределять средства на конкурсной основе, чем «размазывать» их по всем возможным реципиентам, затягивая сроки реализации проектов.

Наряду с финансовыми региональная власть может использовать и организационные инструменты стимулирования развития. Так, при необходимости согласованного развития территорий нескольких муниципальных образований (как это происходит в рамках городских агломераций либо при реализации крупного инвестиционного проекта на территории нескольких муниципалитетов) возникает вопрос о механизмах координации деятельности органов местного самоуправления этих территорий. Недостатки механического объединения муниципальных образований уже были изложены выше. Альтернативой является создание координирующих органов, обеспечивающих согласование политики по ключевым для обеспечения развития вопросам. Представляется, что в подобный орган должны входить главы муниципальных образований (в случае если глава муниципального образования возглавляет представительный орган – глава муниципального образования и глава администрации) всех территорий и представители региональных органов власти, причем представитель региональной власти наряду с представителем органов местного самоуправления должен являться сопредседателем подобного органа. Функции представительства региональной власти можно свести к следующим:

- обеспечение учета мнений представителей всех местных сообществ, защита прав малых муниципалитетов;

- согласование региональных и муниципальных интересов по отношению к соответствующей территории;

- нахождение консенсуса по вопросу об основных приоритетах развития территории и о направлениях финансовой поддержки из регионального бюджета.

### *Сжимающиеся территории*

В отличие от растущих территорий, где обеспечение бездотационности муниципальных образований позволяет создать необходимые стимулы для поддержки экономического роста, применительно к сжимающимся территориям степень централизации принятия решений о направлении расходов, как представляется, должна быть гораздо выше. Это определяется рядом причин:

- направления расходов гораздо более жестко детерминированы необходимостью удовлетворения наиболее первоочередных потребностей проживающего на территории населения;
- качество муниципального управления при прочих равных условиях ниже;
- стимулы к раздуванию бюджетной занятости и соответственно бюджетных расходов при отсутствии альтернативных рабочих мест существенно выше.

Тем самым представляется, что первоочередные для подобных территорий направления текущих расходов – содержание дорог (чтобы была возможность проехать к отдаленным населенным пунктам), финансирование «скорой помощи» (там, где это не входит в систему ОМС) и ряд других – необходимо поддерживать субсидиями из регионального бюджета при незначительных объемах муниципального софинансирования. Такие направления, как развитие культуры и спорта, могут финансироваться в первую очередь за счет налоговых и неналоговых доходов местных бюджетов, а также дотаций (хотя, очевидно, в подобной системе межбюджетных отношений, ориентированной на управление пространственным развитием, дотации играют далеко не центральную роль). При этом чрезвычайно важно поддерживать на региональном уровне, в том числе и финансово, инициативы местного населения по обустройству коммунального быта и развитию культуры, что позволяет снизить издержки деградации человеческого капитала, характерные для подобных территорий. Об опыте Архангельской области по формированию механизмов подобной поддержки будет сказано ниже.

Что касается инфраструктуры, то с учетом сохранения на данных территориях в первую очередь пожилого населения чрезвычайно важно обеспечить доступность хотя бы простейших услуг здравоохранения, а также транспортную доступность территорий в целом. В отношении образовательных услуг политика должна быть дифференцированной. Если есть возможность подвоза детей (во всяком случае, за рамками начальной

школы) в базовые школы, расположенные в других населенных пунктах, необходимо создавать наиболее благоприятные условия для реализации подобной возможности. Условия подвоза необходимо согласовывать с родителями. При этом целесообразно организовать отслеживание показателей заболеваемости и психологического комфорта школьников при переходе к обучению в базовых школах, при их ухудшении выявлять причины возникающих проблем и принимать меры для их решения. Если подвоз невозможен, возникает выбор между содержанием детей в пришкольных интернатах и дистанционным обучением, который необходимо делать в каждом конкретном случае в зависимости от сложившихся условий.

В любом случае представляется тупиковой идеология сохранения разветвленной сети образовательных учреждений, в значительной части малокомплектных, исходя из подхода «закроем школу – умрет село». Превращение школьного образования в заложника сохранения сложившейся системы расселения не решает задачу консервации этой системы (в лучшем случае лишь продлевает агонию) и в то же время, как уже указывалось выше, не позволяет сельским школьникам получать конкурентоспособное образование и не обеспечивает их социализацию. При этом нельзя игнорировать тот факт, что школа в селе оказывается не только образовательным учреждением, но и во многом центром всей общественной жизни. Однако, как представляется, аналогичную роль может играть (и по факту во многих случаях играет) сельский клуб, если при закрытии школы его оснащению (например, обеспечению выхода в интернет) будет уделено должное внимание.

Еще раз оговоримся, что все вышесказанное относится именно к сжимающимся территориям, а не ко всем сельским территориям вообще. Более того, неотъемлемым элементом пространственной стратегии региона должно быть сохранение шанса для сжимающейся территории перейти в категорию реструктурирующихся, если будут найдены экономические возможности и движущие силы для подобной трансформации.

#### *Реструктурирующиеся территории*

Принципиально важными условиями успеха реструктуризации экономической деятельности на территориях, формированию которых могут содействовать региональные власти, являются:

- доступ к бюджетному финансированию для реализации перспективных проектов;
- организационная поддержка в маркетинге территории, взаимодействию с инвесторами, в других аспектах муниципального и проектного

управления, для реализации которых (особенно «с нуля» – в случае ранее депрессивных территорий) у местных «игроков» может не оказаться необходимых компетенций;

- поддержка при прохождении «нижней точки», когда риски реструктуризации наиболее высоки.

Если в случае растущих территорий с достаточно очевидными экономическими перспективами финансирование инфраструктурных проектов может осуществляться и на бесконкурсной основе, то применительно к реструктурирующимся территориям представляется, что конкурсные процедуры с четко определенными правилами и условиями являются более адекватным инструментом распределения бюджетного финансирования. При этом оценке реалистичности перспектив реструктуризации должно быть уделено первоочередное внимание. В качестве важнейших критериев здесь должно оцениваться наличие реальных инвесторов, готовых финансировать проекты на территории из внебюджетных источников, а также консенсуса местных властей и местного сообщества в определении перспективных направлений развития территории. Важным является также наличие общественных объединений, некоммерческих организаций, готовых взять на себя ряд функций по обеспечению развития территории (например, связанных с маркетингом или подготовкой конкретных проектов). Ниже в работе будет продемонстрировано, как в Республике Карелия определенные функции по реструктуризации экономической деятельности на сжимающихся территориях взяла на себя сельская потребительская кооперация.

Встает вопрос о том, можно ли выделить четкие критерии отнесения тех или иных территорий к растущим, сжимающимся, реструктурирующимся либо стабильным. Как представляется, однозначных критериев в данном случае не существует. Для оценки ситуации на территории может использоваться комплекс показателей, включающих динамику населения, цены на недвижимость, экономическую динамику. Однако определение тех интервальных значений показателей, которые позволяют отнести ту или иную территорию к одному из четырех видов, зависит от специфики региона и является задачей региональной политики.

Более того, как представляется, использование соответствующих инструментов пространственной политики может формально не привязываться к тому или иному виду территорий. Так, предоставление субсидий осуществляется отдельным муниципальным образованиям. Доступ к выделяемому на конкурсной основе проектному финансированию не

должен ограничиваться конкретным набором территорий, однако условия конкурса целесообразно сформулировать таким образом, чтобы финансирование реально удовлетворяло потребности либо растущих, либо реструктурирующихся территорий. Подобное «обезличивание» связано с тем, что открытое отнесение тех или иных территорий к категории сжимающихся может создать им негативный имидж и тем самым предотвратить их превращение в реструктурирующиеся.

### **1.5. Негосударственные механизмы сельского развития**

В настоящее время региональные власти в большинстве случаев являются далеко не основными инициаторами сельского развития. И это вполне понятно: если на уровне региона должен формироваться общий климат, благоприятный для запуска механизмов развития, а также организовываться реализация крупных инвестиционных проектов общерегионального значения, то местные инициативы – дело в первую очередь проживающего на соответствующих территориях населения и органов местного самоуправления.

Очевидно, что направления сельского развития могут быть разнообразны, а их выбор, основные движущие силы и источники финансирования в решающей мере зависят от того, к какому из рассмотренных выше видов относится та или иная территория. Есть случаи, когда усилиями муниципальной власти в сельские районы приходили крупные инвесторы. Так, в селе Солуно-Дмитриевское Андроповского муниципального района Ставропольского края с населением 3100 жителей (данные 2006 г.) работает завод «Кока-Кола». По информации главы Андроповского района, это единственный в мире завод данной компании, расположенный в сельской местности. Однако в контексте нашего исследования наибольший интерес представляет вопрос о том, насколько за счет местных ресурсов, использования потенциала местных сообществ, местных органов власти возможно изменить сложившуюся траекторию сжатия территорий и перевести их в категорию реструктурирующихся. Какие движущие силы могут быть у подобного сдвига? Какова здесь роль местной власти, местного бизнеса, местного сообщества?

Очевидно, что абстрактные рассуждения на данную тему вряд ли могут позволить ответить на эти вопросы. Поэтому дальнейший анализ в работе будет посвящен опыту двух регионов, где вопросы сельского развития пытались решать на практике, – Архангельской области и

Республики Карелия. В определенной мере эти регионы схожи: оба являются северными и в южной части граничат между собой, не отличаются высокими бюджетными доходами (особенно с учетом действия удорожающих факторов), имеют низкую плотность населения. Основные отличия связаны с системой расселения: территория Архангельской области в 2,3 раза больше Карелии, а число населенных пунктов больше более чем в 5 раз. Соответственно число жителей сельского населенного пункта в Архангельской области почти в 3 раза ниже, чем в Республике Карелия<sup>1</sup>, расселение является гораздо более мелкодисперсным. Это во многих случаях порождает дополнительные бюджетные и предпринимательские издержки и создает менее благоприятную ситуацию для экономической деятельности. Республику Карелия также выгодно отличает большая транспортная связанность: плотность автомобильных дорог там в 1,5 раза превышает соответствующий показатель для Архангельской области. И хотя в последней наряду с автомобильным активно используются другие виды транспорта, в том числе железнодорожный и малая авиация, транспортная доступность многих территорий существенно затруднена. Основные характеристики территории, населения, системы расселения и финансовой обеспеченности в рассматриваемых регионах представлены в *табл. 1.1.*

*Таблица 1.1*

**Общая характеристика  
Республики Карелия и Архангельской области**

	Республика Карелия	Архангельская область
Численность постоянного населения на 1 января 2009 г., тыс. человек	687,5	1220,0
Удельный вес сельского населения на 1 января 2009 г., %	23,6	26,1
Площадь территории на 1 января 2009 г., тыс. кв. км	180,5	413,1
Число сельских населенных пунктов по итогам переписи 2002 г., шт.	775	3914
Плотность населения на 1 января 2009 г., чел/кв. м	3,8	3,0

<sup>1</sup> Расчет достаточно условен, поскольку число сельских населенных пунктов берется по данным 2002 г., а численность сельского населения – по данным 2009 г., однако он дает представление о масштабе различий.

*окончание Таблицы 1.1.*

	Республика Карелия	Архангельская область
Плотность автомобильных дорог с твердым покрытием на конец 2008 г., км на 1 тыс. кв. км территории	37,0	25,1
Бюджетная обеспеченность без учета ИБР, 2009 г.	0,897	0,935
Бюджетная обеспеченность с учетом ИБР, 2009 г.	0,674	0,568

Сравнение данных регионов интересно еще и потому, что в них реализованы две различные модели формирования институтов, ориентированных на сельское развитие.

В Архангельской области подобным институтом стало территориальное общественное самоуправление (ТОС), объединяющее активную часть сельских жителей. Причем с точки зрения функционирования ТОС как института местного развития в области можно выделить два этапа. На первом этапе, с начала 2000-х годов, ТОС в архангельских деревнях создавались «штучно», при поддержке внешних грантов и в меньшей степени средств регионального бюджета, а также консультационной помощи Института общественных и гуманитарных инициатив (руководитель – Глеб Тюрин). К 2004 г. подобные структуры были созданы в более 40 деревнях и поселках.

С 2006 г. – на втором этапе – процесс приобрел более массовый и спонтанный характер, поскольку стал в гораздо больших масштабах поддерживаться за счет бюджетных средств в рамках конкурса проектов развития территориального общественного самоуправления в сельской местности «Сельская инициатива». На 1 января 2008 г. в муниципальных образованиях Архангельской области было зарегистрировано 197 территориальных общественных самоуправлений; на охваченной ими территории проживало 22% сельского населения области.

В отличие от Архангельской области в Республике Карелия институтом сельского развития стала сельская потребительская кредитная кооперация, движущей силой здесь изначально являлся местный бизнес. Как отмечали исследователи, «учредителями и более активными членами первого сельскохозяйственного кооператива в Карелии стали фермеры и сельские предприниматели, накопившие определенный собственный ка-

питал и показавшие свою состоятельность в условиях развития рыночных отношений»<sup>1</sup>. Кредитные кооперативы низшего уровня создавались на территории отдельных муниципальных образований, лидеры кооперативного движения активно участвовали в органах местного самоуправления.

Сопоставление двух моделей институтов сельского развития показало, что территориальное общественное самоуправление в первую очередь способно справиться с задачами ограниченного экономического и социального развития на сжимающихся территориях, но не с превращением сжимающейся территории в реструктурирующуюся. Более активному влиянию ТОС на территориальное развитие препятствуют процессы двух типов:

- либо деятельность ТОС затухает по мере старения его членов;
- либо возникают острые конфликты между более активными, предпринимательски настроенными лидерами ТОС и основной массой его членов, которые считают, что узкая группа предпринимателей использует совместно созданное имущество в целях личного обогащения.

Как показал проведенный анализ, невозможность реализации в рамках ТОС индивидуального предпринимательского интереса ставит существенные преграды на пути превращения данного института в инструмент развития местных сообществ. Фактически органы ТОС оказываются эффективными там, где объективные основы для предпринимательской деятельности просто отсутствуют.

Гораздо более успешным инструментом соединения бизнес-интересов с интересами развития территорий стало кооперативное движение в Республике Карелия. Карельская кооперация не ограничивалась решением узких финансово-кредитных задач, но исходила из того, что успешное сельское предпринимательство невозможно без благополучного поселения. В данном случае в основу возрождения сел были положены интересы сельских предпринимателей, для которых создавались условия для повышения эффективности и диверсификации их бизнеса. Сочетание сельскохозяйственной и туристско-рекреационной деятельности не только явилось фактором повышения устойчивости мелкого сельского предпринимательства, но и позволило вовлечь в данную деятельность дополнительные местные ресурсы (трудовые, природные, культурные),

---

1 Розанова Л.И. Эволюционный характер трансформации хозяйственных отношений в сельских сообществах в Карелии // Материалы Международного семинара «Перемены в сельской России 1991–2003: оценки, подходы, методы». С. 181.



выступая позитивным фактором территориального развития. Ставка на наиболее активные слои сельского населения позволила находить нестандартные пути решения проблем территориального развития и активизировать деятельность местных сообществ. В данном случае конфликт между предпринимательской и иждивенческой частями местного населения имел совсем иную форму, чем в условиях ТОС, поскольку кооперативы изначально объединяли именно сельских предпринимателей, усиливая их роль и обеспечивая им поддержку сельских активистов с других территорий.

Предпринимательский подход к организации сельского туризма в Карелии выгодно отличает ее от Архангельской области, где в данной сфере развиваются отдельные и разрозненные локальные инициативы. То, что лидер кооперации в туристической сфере одновременно является владельцем фирмы-туроператора, позволяет как профессионально представлять карельский сельский туризм во «внешнем мире», так и внедрять в данную сферу в республике правила и стандарты, привлекательные для потребителей.

Сопоставление опыта функционирования институтов сельского развития в Архангельской области и Республике Карелия демонстрирует также, что масштабы государственной поддержки не всегда благоприятно влияют на эффективность деятельности данных институтов. Прямая финансовая поддержка ТОС в Архангельской области способствовала росту иждивенческих настроений, тогда как деятельность региональных властей Карелии по поддержке развития туризма и активизации международного сотрудничества способствовала развитию кооперативного движения в Карелии даже в условиях, когда финансовые инструменты содействия развитию кооперации использовались весьма ограниченно.

## **ГЛАВА 2. ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ МОДЕЛЬ СЕЛЬСКОГО РАЗВИТИЯ В АРХАНГЕЛЬСКОЙ ОБЛАСТИ**

### **2.1. Территориальное общественное самоуправление: федеральное законодательство**

В действующем ранее Федеральном законе от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» регулирование системы территориального общественного самоуправления (ТОС) было лишь рамочным, что позволяло субъектам Федерации устанавливать своими законами порядок создания и деятельности ТОС в регионах<sup>1</sup>. Кроме того, ранее в законодательстве не было четкого определения организационно-правовой формы органов ТОС. Данное обстоятельство привело к тому, что в разных регионах органы ТОС признавались то общественным объединением, то некоммерческой организацией, а то и органом местного самоуправления. Поэтому процедуры создания органов ТОС регулировались не только региональными законами, но и федеральным законодательством об общественных объединениях, о некоммерческих организациях, о местном самоуправлении или совокупностью этих актов. Поскольку не все субъекты Федерации принимали соответствующие законы либо их регулирование оказывалось недостаточным, нередко были споры и коллизии между ор-

---

<sup>1</sup> По имеющейся информации, к 2004 г. примерно в 40 субъектах Российской Федерации были приняты законы о территориальном общественном самоуправлении. Кроме того, в ряде субъектов Федерации вопросам ТОС посвящены отдельные положения законов о местном самоуправлении. См.: Шугрина Е.С. Муниципальное право: Учебник. М.: ТК Велби; Проспект, 2004. С. 181.

ганами ТОС и органами местного самоуправления о правовой природе органов ТОС.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» внес существенные уточнения в регулирование деятельности ТОС:

- были значительно расширены положения о системе ТОС (ст. 27), поэтому были исключены требования о дополнительном регулировании ТОС региональным законодательством;
- было дано четкое определение организационно-правовой формы органа ТОС как некоммерческой организации (НКО).

Основные принципы функционирования системы ТОС остались прежними. Так, территориальное общественное самоуправление определено в ст. 27 Закона № 131-ФЗ как самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения. Целью ТОС является самостоятельное и под свою ответственность осуществление собственных инициатив граждан по вопросам местного значения.

Таким образом, деятельность ТОС определяется двумя факторами:

- 1) ТОС – это институт общественного, а не местного самоуправления;
- 2) субъекты ТОС, т.е. непосредственно граждане или созданные ими органы ТОС, могут участвовать в решении вопроса местного значения, реализуя собственные инициативы.

Границы территории, на которой осуществляется ТОС (ею может быть подъезд дома; многоквартирный дом; группа жилых домов; жилой микрорайон; сельский населенный пункт, не являющийся поселением; иные территории), устанавливаются представительным органом поселения по предложению населения. Создание ТОС возможно при представительстве не менее половины жителей соответствующей территории, достигших 16 лет.

Закон предусматривает две формы осуществления ТОС:

- путем проведения собраний и конференций граждан, т.е. непосредственно населением без избрания органов;
- путем создания и деятельности органов ТОС, избираемых на собраниях или конференциях граждан, проживающих на соответствующей территории.

Федеральным законом определены исключительные полномочия собраний и конференций граждан в деятельности ТОС:

- 1) установление структуры органов ТОС;
- 2) принятие устава ТОС, внесение в него изменений и дополнений;
- 3) избрание органов ТОС;

- 4) определение основных направлений деятельности ТОС;
- 5) утверждение сметы доходов и расходов ТОС и отчета о ее исполнении;

6) рассмотрение и утверждение отчетов о деятельности органов ТОС.

Для органов ТОС, которые должны по Закону представлять интересы населения, проживающего на соответствующей территории, и обеспечивать исполнение решений, принятых на собраниях и конференциях граждан, Законом предусмотрена возможность:

- осуществлять хозяйственную деятельность по содержанию жилищного фонда, благоустройству территории, иную хозяйственную деятельность, направленную на удовлетворение социально-бытовых потребностей граждан, проживающих на соответствующей территории, как за счет средств указанных граждан, так и на основании договора между органами территориального общественного самоуправления и органами местного самоуправления с использованием средств местного бюджета;

- вносить в органы местного самоуправления проекты муниципальных правовых актов, подлежащие обязательному рассмотрению этими органами и должностными лицами местного самоуправления, к компетенции которых отнесено принятие указанных актов.

Чтобы осуществлять хозяйственную деятельность за счет средств иных субъектов, в том числе средств местного бюджета, органы ТОС должны работать в рамках договора, получив предварительно статус юридического лица. Деятельность собственными силами и за счет собственных средств может осуществляться без приобретения статуса юридического лица<sup>1</sup>.

Согласно ч. 9 ст. 27 Закона № 131-ФЗ в уставе территориального общественного самоуправления устанавливаются:

- 1) территория, на которой оно осуществляется;
- 2) цели, задачи, формы и основные направления деятельности территориального общественного самоуправления;
- 3) порядок формирования, прекращения полномочий, права и обязанности, срок полномочий органов территориального общественного самоуправления;

---

<sup>1</sup> Например, деятельность органов ТОС по содержанию жилищного фонда может начаться только после того, как они заключили договор на управление с собственниками. При этом такой договор может быть заключен только при наличии государственной регистрации органов ТОС как юридических лиц. Напротив, посадка деревьев или оборудование детских площадок гражданами, участвующими в ТОС, может проводиться без каких-либо договоров и государственной регистрации органов ТОС.

- 4) порядок принятия решений;
- 5) порядок приобретения имущества, а также порядок пользования и распоряжения указанным имуществом и финансовыми средствами;
- 6) порядок прекращения осуществления территориального общественного самоуправления.

С учетом особенностей данной формы участия граждан в осуществлении местного самоуправления Закон № 131-ФЗ предусматривает фактически два вида регистрации ТОС (ч. 5 ст. 27) – «муниципальный» и государственный.

«Муниципальная» регистрация заключается в регистрации устава территориального общественного самоуправления уполномоченным органом местного самоуправления соответствующего поселения. Причем ТОС будет считаться учрежденным только с момента регистрации устава. Данный вид регистрации по Закону № 131-ФЗ считается обязательным, хотя статус юридического лица субъекты ТОС при этом не приобретают. Порядок регистрации устава ТОС определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования. Важно, что федеральный законодатель устанавливает исчерпывающий перечень требований к уставу ТОС (ч. 9 ст. 27) и запрещает органам местного самоуправления дополнять эти требования (ч. 10 ст. 27).

Государственная регистрация ТОС ничем не отличается от приобретения статуса юридического лица любой некоммерческой организацией (НКО). При этом по Закону № 131-ФЗ этот вид регистрации не является обязательным, и ее прохождение, а значит, и приобретение статуса юридического лица, должно быть особо оговорено в уставе ТОС.

Закон № 131-ФЗ предусматривает для ТОС также возможность получения средств из местного бюджета. Порядок организации и осуществления территориального общественного самоуправления, условия и порядок выделения необходимых средств из местного бюджета определяются уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования (ч. 11 ст. 27).

## 2.2. Территориальное общественное самоуправление в Архангельской области: инструменты регулирования

Архангельская область является одним из редких регионов, законодательство которого в настоящее время содержит меры поддержки территориального общественного самоуправления на сельских территориях со стороны субъекта Федерации. Деятельность областной власти по развитию ТОС в архангельских деревнях активизировалась с началом муниципальной реформы.

Так, в ходе реформы в Законе Архангельской области от 28 сентября 2006 г. № 225-12-ОЗ «О внесении дополнений и изменений в областной закон “О реализации государственных полномочий Архангельской области в сфере правового регулирования организации и осуществления местного самоуправления”» появилась новая *глава VI «Государственная поддержка территориального общественного самоуправления в Архангельской области»*. В соответствии с положениями данной главы органы государственной власти Архангельской области должны способствовать реализации прав граждан на участие в осуществлении территориального общественного самоуправления. С целью развития ТОС предусмотрены следующие меры организационной и финансовой поддержки:

1) создание необходимых правовых, организационных и иных условий для развития территориального общественного самоуправления в Архангельской области;

2) разработка социально-экономических программ Архангельской области, в том числе краткосрочных, по развитию ТОС;

3) выделение средств для финансирования государственной поддержки ТОС в законе об областном бюджете на очередной финансовый год;

4) содействие информационному обеспечению развития ТОС;

5) осуществление софинансирования на конкурсной основе проектов развития ТОС в пределах средств, предусмотренных законом об областном бюджете на очередной финансовый год;

6) создание Совета по территориальному общественному самоуправлению при главе администрации Архангельской области (далее – Совет по ТОС) как постоянно действующего совещательного органа.

Законодательная база поддержки ТОС была дополнена также методическими документами, размещенными на сайте правительства Архангельской области<sup>1</sup>, такими как:

1 [http://www.dvinaland.ru/economy/terr/toe.html?sphrase\\_id=1431](http://www.dvinaland.ru/economy/terr/toe.html?sphrase_id=1431).

1) Методические рекомендации по образованию территориального общественного самоуправления (ТОС) вместе с положением о конкурсе «Сельская инициатива»;

2) проект решения представительного органа муниципального образования – поселения об утверждении положения о территориальном общественном самоуправлении в поселении. Типовое положение о территориальном общественном самоуправлении в поселении;

3) типовой устав территориального общественного самоуправления.

Финансовая поддержка территориального общественного самоуправления в области осуществляется в рамках конкурса проектов, разработанных органами ТОС, – «Сельская инициатива». Субсидии на поддержку ТОС в архангельских деревнях выделяются ежегодно в областном бюджете. Данные об объемах субсидий представлены в *табл. 2.1*.

Таблица 2.1

**Объемы субсидий на поддержку ТОС  
в бюджете Архангельской области**

	2006	2007	2008	2009	2010
Субсидии областного бюджета на проекты ТОС в архангельских деревнях, тыс. руб.	1800	3500	6000	6504	5528

С 2006 по 2008 г. конкурс «Сельская инициатива» проводился уполномоченным исполнительным органом областной власти, а именно Департаментом экономического развития Архангельской области. Предоставление субсидии производилось на условиях софинансирования за счет средств местных бюджетов, средств участников и привлеченных средств. Уже в тот период субсидии выделялись не напрямую органам ТОС или поселениям, на территории которых ТОС образуется, а бюджетам муниципальных районов. На районном уровне происходил и предварительный отбор проектов, подготовленных органами ТОС. Через органы местного самоуправления районов областная власть также осуществляет контроль за деятельностью органов ТОС и целевым расходованием выделенных субсидий.

Обязательными условиями участия в конкурсе являлись:

- софинансирование представляемых на конкурс проектов из бюджета муниципального района (допускалось софинансирование проекта из

бюджета поселения, на территории которого предполагается реализация проекта, доли софинансирования проекта определялись соглашением между администрацией района и администрацией поселения);

- вклад территориального общественного самоуправления в виде собственных средств – материальных и денежных вложений, волонтерского труда и других неденежных ресурсов (допускалось привлечение частных пожертвований, спонсорских и иных средств).

Отбор проектов осуществлялся конкурсной комиссией на основе следующих критериев:

- социальная значимость проблемы, на которую направлен проект;
- эффективность (соотношение затрат и планируемых результатов);
- планируемое соотношение бюджетных, привлеченных и собственных ресурсов;
- ориентированность проекта на конкурсную группу населения;
- наличие конкретных и значимых результатов проекта;
- опыт и квалификация основных исполнителей;
- степень участия в проекте общественности, населения и волонтеров;
- продолжение данной деятельности после завершения финансирования проекта за счет бюджетных средств.

В качестве иллюстрации приведем данные о конкурсе «Сельская инициатива» за 2008 г. На конкурс было представлено 150 заявок из 19 муниципальных образований. Из них 119 были признаны соответствующими формальным условиям участия в конкурсе. Победителями стали 97 проектов из 17 районов, больше всего их в Вельском районе – 11. По направлениям деятельности проекты распределились следующим образом:

- благоустройство территории – 35 проектов;
- развитие физической культуры и спорта – 28 проектов;
- сохранение исторического и культурного наследия, народных традиций и промыслов, развитие туризма – 25 проектов;
- поддержка социально уязвимых групп населения – 8 проектов;
- природоохранная деятельность – 1 проект.

С 2009 г. в организацию проведения конкурсов были внесены значительные изменения. Конкурсы стали полностью проводиться на уровне муниципальных районов. Законом Архангельской области от 3 декабря 2008 г. № 637-32-ОЗ (ред. от 15 апреля 2009 г.) «Об областном бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов» была определена *Методика распределения субсидий бюджетам муниципальных образований на поддержку территориального общественного самоуправления*



в сельской местности, согласно которой право на получение субсидии имеют те муниципальные районы, в бюджетах которых и (или) в бюджетах городских и сельских поселений которых на 2009 г. предусмотрены расходы на поддержку территориального общественного самоуправления в сельской местности в размере не менее 50% суммы субсидии, рассчитываемой в соответствии с данной методикой для каждого муниципального района. При расчете объема субсидии использовались такие критерии, как численность постоянного сельского населения района и количество органов ТОС, созданных на территории соответствующего района.

В настоящее время субсидии на поддержку ТОС распределяются в соответствии с Постановлением Правительства Архангельской области от 9 февраля 2010 г. № 28-пп «Об утверждении Порядка предоставления и расходования субсидий бюджетам муниципальных районов Архангельской области на поддержку территориального общественного самоуправления в сельской местности». В этом документе указаны четыре обязательных условия, которые позволяют органам местного самоуправления муниципального района претендовать на получение субсидии:

1) в бюджете муниципального района на соответствующий финансовый год предусмотрены ассигнования на поддержку ТОС в сельской местности в размере не менее 50% суммы субсидии, рассчитанной для каждого муниципального района в соответствии с вышеназванной Методикой;

2) в Министерство экономического развития Архангельской области представлены заверенные в установленном порядке выписки из решений представительных органов муниципальных образований о бюджете на соответствующий финансовый год, подтверждающие обязательства по долевному финансированию расходов на поддержку ТОС в сельской местности за счет средств местных бюджетов;

3) заключены соглашения о предоставлении субсидии между Министерством экономического развития Архангельской области и органом местного самоуправления муниципального района;

4) выполнены условия, предусмотренные соглашением о предоставлении субсидии между Министерством экономического развития Архангельской области и органом местного самоуправления муниципального района.

Органы местного самоуправления муниципальных районов Архангельской области, пользуясь методическими рекомендациями области, приняли свои положения о конкурсах проектов развития ТОС в сельской местности и ежегодно заключают соглашения с Министерством

экономического развития Архангельской области, на основании которых происходит софинансирование районами проектов, разработанных органами ТОС. Районные положения о конкурсах в основных моментах повторяют соответствующие региональные документы. Так, согласно утвержденному главой Пинежского района Положению о конкурсе проектов ТОС в сельской местности финансирование представляемых на конкурс проектов производится за счет как средств областного и районного бюджетов, так и средств бюджетов поселений и внебюджетных средств. Софинансирование за счет внебюджетных источников возможно осуществлять в виде вклада территориального общественного самоуправления – материальных и денежных вложений, волонтерского труда и других неденежных ресурсов (допускается привлечение частных пожертвований, благотворительных и иных средств). Запрашиваемая из областного бюджета сумма на реализацию одного проекта не должна превышать 70 тыс. руб., из районного бюджета – 35 тыс. руб.

Результаты проведения конкурсов проектов развития ТОС на районном уровне также можно проиллюстрировать на примере Пинежского района. В 2010 г., по информации местной администрации, в конкурсе приняло участие 13 из 17 ТОС, из них победителями стали 8. По направлениям деятельности выигравшие проекты распределились следующим образом:

- развитие туризма – 4;
- благоустройство территории – 2;
- строительство спортивных площадок – 2.

Активная деятельность по поддержке территориального общественного самоуправления на региональном уровне позитивно повлияла на развитие данного института. За 2006–2010 гг. число органов ТОС в Архангельской области увеличилось почти в 6 раз (с 47 до 272). При этом около двух третей из них постоянно получают грантовую поддержку из регионального бюджета. С апреля 2007 г. органы ТОС функционируют в каждом из 19 муниципальных районов области. Наибольшее число ТОС – в Вельском (35) и Устьянском (33) районах. В деятельности сельских ТОС наиболее популярными все эти годы были направления, связанные с благоустройством сельских территорий. На второе место можно поставить использование местного исторического, культурного наследия, развитие местного туризма и сохранение народных традиций и промыслов. Характеристика развития ТОС в Архангельской области и направлений их деятельности представлена в *табл. 2.2 и 2.3.*

Таблица 2.2  
**Количество территориальных общественных самоуправлений в сельской местности в 2006–2009 гг. в разрезе муниципальных районов Архангельской области**

Район	Количество ТОС по состоянию на										2009/2006, %
	24.04.2006	01.10.2006	15.03.2007	06.04.2007	01.01.2008	01.10.2009					
Вельский	14	14	18	25	31	35	250				
Верхнетоемский	6	6	9	7	15	17	283				
Вилегодский	2	10	7	3	8	13	650				
Виноградовский	0	0	1	2	9	12	–				
Каргопольский	2	5	4	6	6	9	450				
Коношский	1	2	11	13	16	16	1600				
Котласский	0	0	0	2	3	5	–				
Красноборский	4	7	5	8	10	11	275				
Ленский	0	0	1	2	3	9	–				
Лешуконский	0	0	0	1	3	15	–				
Мезенский	2	2	2	3	3	6	300				
Няндомский	0	0	2	6	7	3	–				
Онежский	2	4	4	3	2	11	550				
Пинежский	4	6	10	5	14	17	425				
Плесецкий	0	1	1	1	1	3	–				
Приморский	3	4	5	7	9	14	467				
Устьянский	1	1	15	17	32	33	3300				
Холмогорский	2	2	6	4	6	22	1100				
Шенкурский	4	4	11	8	13	21	525				
ВСЕГО	47	68	109	123	191	272	579				

Источник: Министерство экономического развития Архангельской области.

Таблица 2.3

Распределение проектов по приоритетным направлениям в 2006–2009 гг.

Период Направление	2006		2007		2008		2009	
	Поступление проектов на конкурс	По итогам проведения конкурса	Поступление проектов на конкурс	По итогам проведения конкурса	Поступление проектов на конкурс	По итогам проведения конкурса	Поступление проектов на конкурс	По итогам проведения конкурса
Сохранение и использование местного исторического, культурного наследия, развитие местного туризма	17	11	20	11	39	24	50	45
			17	8				
Поддержка и развитие сферы культурного досуга, сохранение народных традиций и промыслов	4	2	7	3	13	8	17	12
			1	0				
Развитие волонтерства в работе с пожилыми людьми, инвалидами и другими социально незащищенными группами населения	0	0	1	0				
Благоустройство населенного пункта	26	15	50	22	57	36	67	59
Природоохранная деятельность	0	0	4	3	4	1		
Развитие физической культуры и спорта	9	7	24	16	37	28	28	19
<b>Всего</b>	<b>56</b>	<b>35</b>	<b>123</b>	<b>63</b>	<b>150</b>	<b>97</b>	<b>162</b>	<b>135</b>

Примечание. Направления в 2006–2009 гг. изменялись – выделение строк таблиц цветом для удобства чтения (не несет смысловой нагрузки).

Источник: Министерство экономического развития Архангельской области.

### 2.3. Оценка ТОС в Архангельской области как института местного развития

Количественные параметры развития ТОС пока еще не позволяют сделать вывод о том, насколько существенно деятельность данного института влияет на процессы местного развития, какова его эффективность в решении данных задач. Здесь необходимы качественный анализ, углубленное изучение отдельных примеров (case-studies). Как видно из представленного ниже анализа, их результаты неоднозначны.

В ряде мест деятельность ТОС действительно позволила решить серьезные проблемы жизнедеятельности местного сообщества, которые длительное время не находили своего решения. Так, в деревне Ваймуша Пинежского района (800 жителей) комитет ТОС в составе 9 человек (4 мужчин и 5 женщин) осуществляет активную помощь органам местного самоуправления в решении вопросов местного значения (организация уличного освещения, починка тротуара и спуска к реке, приведение в порядок кладбища и стадиона, строительство детской площадки). В деревне распространена система самообложения. Так, на сельском сходе было принято решение собрать по 100 руб. со двора на строительство пожарного водоема. Техника для строительства была предоставлена органами местного самоуправления поселения. Таким же способом было построено место для полоскания белья на реке. В деревне на общественных началах функционирует местный музей, выпускается стенгазета «Деревенька»<sup>1</sup>.

По результатам проведенного исследования можно сделать вывод, что преимуществами ТОС в решении имеющихся проблем по сравнению с другими организациями, позволяющими им в ряде случаев демонстрировать высокую эффективность, являются:

- ориентация на реальные, наиболее насущные приоритеты местного сообщества, отсутствие проблемы «принципал – агент» при определении данных проблем;
- поиск нестандартных решений стоящих задач;
- существенное удешевление проектов за счет использования местных ресурсов, трудового вклада граждан;
- использование возникающего в ходе деятельности ТОС «демонстра-

---

<sup>1</sup> См.: Миронова Н.И. Социокультурные процессы формирования местных сообществ (по результатам исследования в пилотных регионах) // Местные сообщества: проблемы социокультурного развития: Сборник научных статей / Под ред. Ю.М. Резника и Н.И. Мироновой. М.: Независимый институт гражданского общества, 2010. С. 156.

ционного эффекта): инициативы ТОС часто поддерживаются местными жителями, «чтобы не быть хуже других».

Приведем несколько конкретных примеров реализации данных преимуществ. Проблему обеспечения водой ряда деревень в Коношинском районе органы ТОС решали по-разному. В одном селе собрали новую водонапорную башню из нескольких разрушающихся старых, закупив только незначительную часть новых материалов и удешевив строительство практически в 20 раз. В другом – расчистили родники, украсили их в традиционном русском стиле и, решив задачу обеспечения водой, создали еще и новую местную достопримечательность. Родники были названы «родниками любви и поцелуев» – и возникла традиция приезда сюда новобранцев. Благоустройство по инициативе ТОС двух домов для ветеранов войны в одной из деревень Вельского района привело к появлению «музейной» улицы – после того, как за 250 долл. 2 дома были обшиты вагонкой, покрашены и украшены резными карнизами и наличниками, соседи решили сделать не хуже уже за свои деньги<sup>1</sup>.

В то же время деятельность ТОС выявила серьезные риски, заложенные в подобной форме организации. К основным из них можно отнести следующие:

1) отрыв деятельности ТОС от интересов местного сообщества и связанные с этим конфликты. Здесь возможны различные варианты. Например, если органы ТОС включают не всю активную часть местного сообщества и начинают конфликтовать с «нетосовскими» активистами, в частности с местным бизнесом. Возможно даже возникновение конкуренции между ТОС и другими местными группами – например, за рынок туристических услуг. Может сложиться ситуация, когда органы ТОС как наиболее активная часть местного сообщества достаточно сильно отрываются от самого сообщества, что порождает серьезные противоречия. Так, ТОС деревни Шотова Пинежского района был инициирован проект «Дорога к храму», предусматривающий консервацию и частичную реставрацию находящегося на территории деревни бесхозного храма Пресвятой Богородицы. Однако в ходе реализации проекта основная часть деревни охладела к начатой работе. В результате деятельность ТОС

---

<sup>1</sup> По информации Г. Тюрина. См. также: Миронова Н.И. Социокультурные процессы формирования местных сообществ (по результатам исследования в пилотных регионах) // Местные сообщества: проблемы социокультурного развития: Сборник научных статей / Под ред. Ю.М. Резника и Н.И. Мироновой. М.: Независимый институт гражданского общества, 2010. С. 152–160.

фактически идет к развалу, на стройке работают единицы, а вокруг проекта не прекращаются конфликты, поскольку средства тратятся на храм, когда в селе, например, нет спортплощадки;

2) иждивенческая позиция ТОС и местных сообществ в целом по вопросам местного развития. Еще на начальных этапах тосовского движения это отмечал и его идейный вдохновитель Глеб Тюрин: «Проекты были больше ориентированы на то, чтобы потратить ресурсы, приходящие со стороны. Тем самым ТОС попадает в зависимость от внешней помощи. Конечно, позитивные изменения происходят, но они могли бы быть большими при включении местных возможностей. А они не включены»<sup>1</sup>. Еще больше усилилась данная тенденция, когда проекты ТОС стали активно финансироваться из регионального бюджета. ТОС стали создаваться «сверху», поселенческими и районными властями, а средства, полученные в рамках конкурса проектов, – рассматриваться как прибавка к местному бюджету. В ряде случаев это существенно ослабило общественную, инициативную природу ТОС и связанные с этим преимущества. Проблемы с опорой на внешние ресурсы были связаны и с механизмами их предоставления. Так, бюджетные средства часто перечислялись осенью, тогда как основные работы необходимо проводить летом;

3) нередко возникают противоречия между органами местного самоуправления, созданными в Архангельской области на поселенческом уровне в ходе муниципальной реформы, и органами ТОС. Как уже указывалось выше, по законодательству о местном самоуправлении ТОС имеют право участвовать в решении вопросов местного значения, и в Архангельской области они по факту взяли на себя значительные полномочия в данной области. В то же время законодательно не урегулировано соотношение деятельности ТОС и органов местного самоуправления в соответствующих сферах. В Архангельской области ситуация усугубляется тем, что ТОС возникли раньше поселенческих муниципалитетов. В результате далеко не везде отношения между органами ТОС и поселенческой властью складываются так, как в описанном выше примере деревни Ваймуша. Часто между ними появляются трения и конфликты, что не способствует наиболее успешному решению местных проблем.

С одной стороны, местные власти чувствуют «конкуренцию» органов ТОС в организации решения вопросов местного значения. Приведем мнение главы Карпогорского сельского поселения Пинежского района

---

1 Тюрин Г. Опыт положительного отношения к жизни. Взгляд из «Нью-Ёркино». Архангельск, 2003.

при обсуждении роли ТОС в развитии сельских территорий: «На сегодня областной конкурс «Сельская инициатива» превратился в дополнительный источник получения областных средств на благоустройство населенных пунктов, а ТОС просто выполняют функции ЖКХ. Понятно, денег в бюджетах поселений на все не хватает, и, может быть, реализация таких проектов – это единственный способ отремонтировать колодец, засыпать дорогу, сделать автобусную остановку, оборудовать музей, убрать свалку. Только это все-таки функции государственной и муниципальной власти»<sup>1</sup>. Вместо этого ТОС предлагалось заняться стратегическими вопросами развития территорий. Аналогичной позиции придерживались и участники «круглого стола» «Роль ТОС в сохранении и развитии культуры», организованного 29 октября 2009 г. в Пинежском районе Архангельской области в рамках межрегиональной конференции «Пути сохранения культурного наследия Русского Севера», прошедшей 28–29 октября 2009 г. На «круглом столе» отмечалось, что ТОС вместо деятельности по местному развитию на основе своего культурного потенциала вынуждены брать на себя решение хозяйственных вопросов местного значения, что является задачей муниципальных властей<sup>2</sup>.

С другой стороны, ТОС в ряде случаев пытаются переложить на местные власти издержки своих не всегда до конца просчитанных инициатив. Так, в селе Ошевенское Каргопольского района был отремонтирован гостевой дом, на первом этаже которого были созданы центр обучения ремеслам и местный музей. Однако вопросы эксплуатации дома были недостаточно проработаны. В частности, не было определено, за счет каких средств обеспечивать отопление гостевого дома зимой, что абсолютно необходимо, поскольку без зимнего отопления северные дома быстро разрушаются. Члены ТОС и глава Ошевенского сельского поселения пошли по пути «наименьшего сопротивления» – обратились в администрацию Каргопольского муниципального района с предложением превратить центр ремесел и местный музей в филиал районного краеведческого музея, т.е. фактически в бюджетное учреждение культуры. Данная идея не нашла поддержки у районной власти.

Оценивая как позитивный потенциал ТОС, так и связанные с его де-

1 Мансурова Т.А. Как сделать шаг вперед? ТОСы и проблемы развития сельских территорий // Волна. 22 января 2008 г. № 2(1115).

2 Сборник материалов данной конференции готовится Российским научно-исследовательским институтом культурного и природного наследия имени Д.С. Лихачева. В проведении «круглого стола» участвовала один из авторов данной работы, Н.И. Миронова.



ятельностью риски, попытаемся ответить на вопрос: способен ли институт ТОС решать задачи развития и в каком объеме? По нашему мнению, опыт Архангельской области подтверждает, что ТОС могут способствовать ограниченному экономическому и социальному развитию в рамках сжимающихся территорий, обеспечивая более качественное удовлетворение потребностей сохраняющегося там населения в коммунальных услугах, в культурной и в целом в общественной деятельности. Тем самым сжатие территории происходит в более мягких формах, деградация человеческого капитала носит не столь универсальный характер. В то же время, как представляется, потенциал ТОС в общем случае недостаточен для качественного изменения траектории развития территории, для превращения ее из сжимающейся в реструктурирующуюся. Это связано с рядом внутренних ограничений институциональной формы ТОС, которые по-разному проявляются на различных территориях. Подобные различия в первую очередь связаны с уровнем экономического развития территории.

На наиболее депрессивных территориях потенциал ТОС ограничивается оттоком населения и старением его оставшейся части. В результате для осуществления проектов просто не остается человеческого ресурса, и первоначальные инициативы постепенно сходят на нет. В качестве примера подобной эволюции ТОС рассмотрим судьбу одного из наиболее известных проектов сельского развития в Архангельской области – деревню Ёркино<sup>1</sup>.

#### **Вставка 2**

*В Ёркине силами ТОС при поддержке консультантов и внешних грантов был реализован один из наиболее комплексных проектов сельского развития. Деревня расположена в удивительном по красоте месте, обладает уникальной архитектурой<sup>2</sup>, но транспортная доступность ее весьма ограничена. Чтобы добраться до Ёркина, необходимо примерно час ехать по бездорожью от районного центра, а затем переправляться на лодке через реку (есть и более простой путь – через деревню*

1 Анализ проведен на основе следующих источников: Тюрин Г. Опыт положительного отношения к жизни. Взгляд из «Нью-Ёркино» ...; Миронова Н.И. Социокультурные процессы формирования местных сообществ...; исследования авторов.

2 Вся деревня – это рубленые деревянные дома, построенные тремя поколениями жителей Ёркина. Многие из них на высоких подклетьях с крыльцом, украшенных резными балясинами. В самом центре деревни – целая улица старинных амбаров на высоких точеных столбиках. Сохранились в Ёркине и старинные дома-подворья со ставнями, и «журавли» над колодцами.

Куликопала, но он гораздо длиннее). К началу 2000-х годов в Ёркине практически не было работы, частично жители трудились в соседних деревнях, но большая часть были безработными. Социальная сфера приходила в упадок, часть учреждений собирались закрывать.

В подобной критической ситуации 12 мая 2001 г. на деревенском сходе было принято решение о создании ТОС. В орган ТОС вошло 7 человек, все – молодые женщины. Стали искать, кому могут быть интересны старина и колоритная природа при отсутствии современной инфраструктуры. В результате первым проектом ТОС стал летний оздоровительный лагерь для городских школьников средних и старших классов, которые учатся в художественных школах. Идея была поддержана на областном уровне, лагерь включили в областную программу летнего отдыха. Для организации лагеря пришлось привести в порядок два пустовавших дома, об использовании столовой договорились с сельской школой. Проект был успешно реализован.

Еще один проект – восстановление моста через канаву в центре деревни – имел многоцелевую направленность: и улучшить благоустройство деревни, и усилить поддержку со стороны местного сообщества, и вовлечь в дела ТОС мужское население деревни.

Но наиболее известным проектом ёркинского ТОС стал Марфин дом – дом ремесел, музей, центр местной жизни, визитная карточка ёркинского ТОС. Дом многофункционален, здесь занимались возрождением традиционных народных промыслов, проведением мастер-классов для туристов. Здесь же просто общались, организовывали чаепития, обсуждали сельские проблемы.

Однако, несмотря на внешнюю успешность ёркинского ТОС, его поддержка в деревне была далеко не единодушной. «Значительная часть деревни не понимала, что тосовцы делали, и расположением особо не баловала. Точнее, она разделилась в оценке происходящего. Были люди, которые поддерживали и радовались успехам девчат. Были те, кому было все равно. Были те, кто не понимал и, по сути, осуждал ТОС, который, с их точки зрения, должен был делать что-то другое»<sup>1</sup>. Многие решили, что ТОС – это что-то типа колхоза, который должен ферму восстановить и всех желающих взять в доярки. Кризис разразился, когда еще один проект ТОС – выращивание картофеля на продажу – закончился полным провалом. Из-за организационных недоработок осенью 2002 г. картофельное поле полностью ушло под снег до сбора урожая. Встал вопрос о том, нужен ли вообще ТОС. Однако на деревенском сходе деятельность ТОС получила поддержку. После собрания состав органа ТОС увеличился с 7 до 13 человек, в основном за счет женщин более старшего возраста. В тот момент представлялось, что у ёркинского ТОС прекрасные перспективы.

1 Тюрин Г. Опыт положительного отношения к жизни. Взгляд из «Нью-Ёркино»...

*Однако на момент проведения исследования ситуация выглядела совершенно по-другому. Часть активистов ТОС (в том числе его руководитель Марина Кликунова) уехали из села, другие состарились, и им уже было не под силу заниматься столь активной деятельностью. В результате ТОС прекратил выращивать картофель на продажу, тем самым возникли проблемы со средствами на поддержку и отопление Марфина дома. Было неясно, можно ли будет обеспечить отопление в следующую зиму. Кроме того, постепенно сходила на нет активная деятельность по возрождению местных ремесел, женщины все больше ткали и плели пояса для собственного удовольствия, а не на продажу. В 2008 г. они первый раз отказались принимать участие в районной ярмарке ремесел. Марфин дом все более превращался в сельский клуб «по интересам» и терял роль центра сельского развития. Объективные показатели также подтверждают, что деятельность ТОС не смогла изменить траекторию сжатия села. Численность населения деревни с момента начала деятельности ТОС до настоящего времени снизилась более чем в 2 раза. Ограниченная туристическая деятельность в селе существует, но она ведется не силами ТОС, а силами частных предпринимателей.*

Более сложная и противоречивая ситуация возникает в районах с более неоднозначными перспективами, где развивающиеся и депрессивные территории соседствуют друг с другом, и, в принципе, есть потенциал для некоторых видов предпринимательской деятельности. Здесь начинания ТОС в ряде случаев могут быть коммерчески выгодными. Однако в подобной ситуации возникают серьезные внутренние противоречия между общественной природой ТОС и частнопредпринимательской деятельностью. Здесь возможны два варианта. Либо из состава ТОС выделяются предприниматели, которые фактически используют совместно созданные активы для собственной бизнес-деятельности. Тогда ТОС раскалывается, местное сообщество оказывается втянутым в глубокий конфликт, а предприниматели – наиболее активный ресурс местного развития – часто подвергаются остракизму. Либо ТОС продолжает коллективно осуществлять предпринимательскую деятельность, тогда его наиболее активные члены теряют интерес к проекту, не желая «кормить иждивенцев», и потенциал развития также не используется.

Подобные примеры можно наблюдать в Каргопольском районе Архангельской области, который расположен существенно южнее, чем Пинежский район, характеризуется гораздо более высокой транспортной доступностью и имеет перспективы благодаря туристическому потенциалу уникального архитектурного комплекса города Каргополя

(на настоящий момент существенно недоиспользуемому). В деревне Лядины<sup>1</sup> бывшая глава ТОС занялась самостоятельной деятельностью в сфере образования и туризма, создав уникальный школьный краеведческий музей, организовав обширные возможности дополнительного образования, 12 направлений внебюджетной деятельности (лепка, ткачество и т.п.), проведение мастер-классов и т.п. Все это вызывает активное противодействие существующего ТОС, который стремится развивать туристическую деятельность на основе реализации за счет средств, полученных в рамках конкурса «Сельская инициатива», проекта «Постоялый двор – Лядинская трапеза». Проект предусматривает строительство рядом с храмом гостиницы (постоялого двора) для паломников с использованием в качестве источника строительных материалов заброшенных полуразрушенных деревенских домов. При этом проект не содержит реального бизнес-плана, в рамках проекта не были проработаны вопросы о том, как далее будет функционировать гостиница, за счет каких средств будет осуществляться ее эксплуатация, куда организационно будут поступать средства от постояльцев (ТОС в Лядинах не является юридическим лицом). Конфликт между старым и новым руководством ТОС достиг существенной остроты, бывшей главе ТОС часть жителей фактически объявила бойкот, своей неподконтрольностью она вызывает недовольствие и у районной власти.

Несколько другая ситуация в селе Ошевенское, где силами активистов ТОС с привлечением труда местных жителей, включая школьников, за 2,5 года был отремонтирован и превращен в гостевой заброшенный двухэтажный купеческий дом. Обслуживанием туристов, которые останавливались в гостевом доме, активно занялась одна деревенская семья. Естественно, возник вопрос о справедливости получения доходов одной семьей от использования созданного «всем миром» имущества, начались конфликты. В результате на момент проведения исследования эта семья была готова заняться ремонтом своего собственного дома и вести тот же гостевой бизнес на его основе. При этом оставался открытым вопрос, кто и исходя из каких интересов будет продолжать обслуживать туристов в «общественном» гостевом доме, слушая постоянные упреки односельчан в стяжательстве.

В то же время нет правил без исключений. Приведем пример реаль-

---

1 Облик села Лядины определяет удивительной красоты ансамбль деревянного зодчества XVIII века – шатровый Покровский храм с уникальными «расписными» небесами, многоглавый Божьявленский храм и шатровая колокольня.

ной роли ТОС в развитии сельской территории. Однако проект, на основе которого удалось добиться существенных перемен, носил достаточно специфический характер – создание Дома-интерната для престарелых и инвалидов в деревне Заозерье Мезенского района<sup>1</sup>.

Еще до формирования ТОС в деревне Заозерье был выбран совет из 5 человек с целью поиска путей возрождения территории. В первую очередь была поставлена задача сохранения и воссоздания социальной сферы, которая решалась на основе сочетания активного лоббирования на районном уровне и готовности местного сообщества вкладывать реальные усилия в развитие села, начиная от ремонта помещений с использованием собственных материалов и кончая размещением в одной из семей приехавшего работать медика. Вся эта деятельность вполне укладывалась в модель ограниченного социального развития на сжимающейся территории. Но сформированный к этому моменту и зарегистрированный как юридическое лицо ТОС пошел дальше. Был найден проект, практически ставший градообразующим для территории, – Дом-интернат для престарелых и инвалидов. Строительство Дома-интерната осуществлялось усилиями ТОС при финансовой и организационной поддержке районных властей (проект начался в 2001 г. и был реализован до начала муниципальной реформы, тем самым вопрос о взаимодействии с поселенческими органами местного самоуправления не стоял). Так, усилиями ТОС для размещения Дома-интерната было перевезено огромное здание закрытого детского сада из соседней деревни. В результате строительства Дома-интерната в деревне появилось 23 рабочих места. Кроме того, местное население поставляет в интернат сельскохозяйственную продукцию – овощи, молоко, мясо. При этом ТОС продолжает осуществлять новые проекты, направленные на активизацию экономической деятельности на территории, в первую очередь в сфере сельскохозяйственной деятельности.

Для того чтобы с уверенностью утверждать, что проект ТОС в Заозерье позволил изменить тренд сжатия территории и превратить ее в реструктурирующуюся, имеющей информации недостаточно. В то же время некоторые позитивные тенденции налицо. Так, число учеников в сельской школе пусть медленно, но растет. При этом очевидно, что данный проект по ряду параметров существенно отличается от рассмотренных выше. Основное его отличие состоит в том, что в качестве источника развития территории выступает не предпринимательская

---

1 См.: В Заозерье – за опытом. <http://www.allnorth.ru/articles.php?ds=123951>

деятельность, а создание бюджетного учреждения. Тем самым не стоит проблема формирования бизнес-плана, поиска средств на эксплуатацию здания и т.п. При этом потенциальный конфликт интересов был снят тем, что лидер ТОС одновременно является директором Дома-интерната. Можно утверждать, что пример Заозерья – это исключение, которое, скорее, подтверждает, чем опровергает сделанный выше вывод: институциональная форма ТОС создает предпосылки для ограниченного социального и в отдельных случаях экономического развития на сжимающихся территориях, может поддержать функционирование стабильных территорий, но в целом не способна изменить тренд сжатия территории, поскольку не формирует благоприятных условий для предпринимательской деятельности.

## ГЛАВА 3. ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ МОДЕЛЬ СЕЛЬСКОГО РАЗВИТИЯ В РЕСПУБЛИКЕ КАРЕЛИЯ

### 3.1. Сельская кооперация: федеральное регулирование

В соответствии с Декларацией о кооперативной идентичности, принятой в 1995 г. XXXI конгрессом Международного кооперативного альянса<sup>1</sup>, кооперативное движение строится на основе единой системы принципов и ценностей, включающей:

- добровольность образования;
- удовлетворение общих социальных и культурных потребностей и устремлений своих членов;
- совместное владение предприятием;
- управление и контроль на основе демократических принципов.

Подходы к законодательному регулированию сельской кооперации в Российской Федерации, а также практика кооперативного движения привели к существованию четырех относительно самостоятельных видов кооперативов:

- 1) потребительские кооперативы (существующая с советских времен система потребкооперации);
- 2) сельскохозяйственные производственные кооперативы;
- 3) сельскохозяйственные потребительские кооперативы;
- 4) сельскохозяйственные кредитные потребительские кооперативы.

Общая характеристика законодательного регулирования различных форм кооперативного движения представлена в *табл. 3.1*

---

1 Statement on the Co-operative Identity // <http://www.ica.coop/coop/principles.html>

Таблица 3.1

**Нормативно-правовое регулирование кооперативов  
в Российской Федерации**

Вид кооператива	Законодательное регулирование
Потребительские кооперативы (система потребкооперации)	Гражданский кодекс Российской Федерации Закон РФ от 19 июня 1992 г. (ред. от 21 марта 2002 г.) № 3085-1 «О потребительской кооперации (потребительских обществах, их союзах) в Российской Федерации» Постановление Правительства РФ от 24 января 1994 г. № 24 (ред. от 20 февраля 2002 г.) «Вопросы потребительской кооперации Российской Федерации»
Сельскохозяйственные производственные кооперативы	Гражданский кодекс Российской Федерации Федеральный закон от 8 декабря 1995 г. № 193-ФЗ (ред. от 19 июля 2009 г.) «О сельскохозяйственной кооперации» Федеральный закон от 8 мая 1996 г. № 41-ФЗ (ред. от 19 июля 2009 г.) «О производственных кооперативах»
Сельскохозяйственные потребительские кооперативы	Гражданский кодекс Российской Федерации Федеральный закон от 8 декабря 1995 г. № 193-ФЗ (ред. от 19 июля 2009 г.) «О сельскохозяйственной кооперации»
Кредитная кооперация	Гражданский кодекс Российской Федерации Федеральный закон от 8 декабря 1995 г. № 193-ФЗ (ред. от 19 июля 2009 г.) «О сельскохозяйственной кооперации» или Федеральный закон от 18 июля 2009 г. № 190-ФЗ «О кредитной кооперации»

Согласно Гражданскому кодексу РФ все кооперативы делятся на две большие категории – *производственные* и *потребительские*. При этом *производственный* кооператив рассматривается как коммерческая организация. Тем самым ГК РФ приравнивает организационно-правовую форму производственного кооператива к унитарным предприятиям, а также к ООО, ЗАО и иным формам хозяйственных товариществ и обществ. Напротив, *потребительский* кооператив отнесен к некоммерческим организациям (НКО), что приравнивает эту категорию кооперативов к таким формам НКО, как общественные или религиозные организации (объединения), учреждения, благотворительные и иные фонды. Подобное разделение выглядит достаточно искусственным, поскольку фактически



деятельность производственных и потребительских кооперативов по своим целям и механизмам достаточно близка. В то же время практика правового регулирования не полностью соответствует логике данного разделения. В ее основе, скорее, другая логика – раздельное регулирование кооперативов, имеющих преемственность с кооперативным движением советских времен, и «новых» кооперативов, для которых базовым является Федеральный закон от 8 декабря 1995 г. № 193-ФЗ (ред. от 19 июля 2009 г.) «О сельскохозяйственной кооперации». Так, потребительские кооперативы и сельскохозяйственные потребительские кооперативы не имеют между собой существенных различий по целям, задачам и функциям, кроме того что в первом случае речь идет о существующей еще с советских времен системе потребкооперации. Тем не менее они регулируются различными законодательными актами. Рассмотрим более детально подходы к нормативно-правовому регулированию различных форм кооперации<sup>1</sup>.

Согласно Закону РФ «О потребительской кооперации (потребительских обществах, их союзах) в Российской Федерации» *потребительское общество* – это добровольное объединение граждан и (или) юридических лиц, созданное, как правило, по территориальному признаку, на основе членства путем объединения его членами имущественных паевых взносов для торговой, заготовительной, производственной и иной деятельности в целях удовлетворения материальных и иных потребностей его членов. *Потребительская кооперация* представляет собой систему потребительских обществ и их союзов разных уровней, в том числе – районные, областные, краевые, республиканские потребительские общества и Центральный союз потребительских обществ России. В Законе установлены основные задачи потребительской кооперации, которыми являются:

---

1 По мнению многих специалистов, действующее законодательство не позволяет создать на практике целостную многоуровневую систему кооперации. Например, много препятствий возникает при попытке сформировать новые виды потребительских кооперативов, так как это требует наличия соответствующего (специализированного) законодательства. Определенные трудности вызваны жесткими условиями ГК РФ создавать производственные кооперативы как коммерческие организации и потребительские – как НКО. Решение этих и других проблем правового регулирования кооперативного движения на настоящий момент видится в принятии базового закона «О кооперации в Российской Федерации», определяющего единые для всех действующих и вновь создаваемых в России кооперативов и их объединений правовые основы организации и деятельности с учетом общепризнанных в мире кооперативных принципов и ценностей. Проект общего закона о кооперации разработан и 15 января 2008 г. внесен в Государственную Думу.

- создание и развитие организаций торговли для обеспечения членов потребительских обществ товарами;
- закупка у граждан и юридических лиц сельскохозяйственных продукции и сырья, изделий и продукции личных подсобных хозяйств и промыслов, дикорастущих плодов, ягод и грибов, лекарственно-технического сырья с последующей их переработкой и реализацией;
- производство пищевых продуктов и непродовольственных товаров с последующей их реализацией через организации розничной торговли;
- оказание членам потребительских обществ производственных и бытовых услуг;
- пропаганда кооперативных идей, основанных на международных принципах кооперации, доведение их до каждого пайщика всех потребительских обществ, в том числе через средства массовой информации.

*Потребительский кооператив* в соответствии с тем же Законом о потребительской кооперации есть форма юридического лица, которое выбирает для своей деятельности *потребительское общество*. Как уже отмечалось выше, Закон о потребительской кооперации не распространяется на потребительские кооперативы, осуществляющие свою деятельность на основании Федерального закона «О сельскохозяйственной кооперации», а также на иные специализированные потребительские кооперативы (гаражные, жилищно-строительные, садово-огородные, кредитные и др.). Вертикально построенная система потребительских обществ во главе с Центральным союзом потребительских обществ РФ представляет собой самостоятельную ветвь кооперации России.

Согласно Постановлению Правительства РФ от 24 января 1994 г. № 24 (ред. от 20 февраля 2002 г.) «Вопросы потребительской кооперации Российской Федерации» взаимоотношения Правительства Российской Федерации с Центросоюзом России начиная с 1994 г. строятся в соответствии с ежегодно заключаемым между ними соглашением. Кроме того, в постановлении содержится рекомендация органам исполнительной власти субъектов Федерации строить свои взаимоотношения с организациями потребительской кооперации в соответствии с ежегодно заключаемыми с ними соглашениями, а также рассмотреть следующие вопросы:

- об оказании поддержки потребительской кооперации с учетом мер, предусмотренных данным постановлением;
- о возмещении из местного бюджета предприятиям и организациям потребительской кооперации расходов по доставке товаров первой необ-

ходимости в сельские магазины, расположенные начиная с 11-го километра от пункта их получения;

– о возмещении из местного бюджета полностью или частично стоимости строящихся заготовительных пунктов, объектов торговли, пищевой и перерабатывающей промышленности потребительской кооперации;

– об установлении тарифов на оплату тепловой и электрической энергии организациям и предприятиям потребительской кооперации на уровне тарифов для предприятий агропромышленного комплекса;

– об освобождении организаций и предприятий потребительской кооперации полностью или частично от уплаты налогов в части, зачисляемой в региональные и муниципальные бюджеты;

– о включении предприятия потребительской кооперации в программы поддержки малого предпринимательства.

Как уже указывалось выше, Федеральный закон «О сельскохозяйственной кооперации» регулирует деятельность как производственных, так и потребительских кооперативов. Данным законодательным актом вводятся следующие определения:

• *сельскохозяйственный кооператив* – организация, созданная сельскохозяйственными товаропроизводителями и (или) ведущими личные подсобные хозяйства гражданами на основе добровольного членства для совместной производственной или иной хозяйственной деятельности, основанной на объединении их имущественных паевых взносов в целях удовлетворения материальных и иных потребностей членов кооператива;

• *сельскохозяйственным потребительским кооперативом* признается сельскохозяйственный кооператив, созданный сельскохозяйственными товаропроизводителями и (или) ведущими личное подсобное хозяйство гражданами при условии их обязательного участия в хозяйственной деятельности потребительского кооператива;

• *сельскохозяйственным производственным кооперативом* признается сельскохозяйственный кооператив, созданный гражданами для совместной деятельности по производству, переработке и сбыту сельскохозяйственной продукции, а также для выполнения иной не запрещенной законом деятельности, основанной на личном трудовом участии членов кооператива.

С учетом данного законодательного акта основные отличия в регулировании данных видов кооперативов приобретают более конкретный характер. Их характеристика представлена в *табл. 3.2*.

Таблица 3.2

**Сопоставление нормативно-правового регулирования  
производственных и потребительских сельскохозяйственных  
кооперативов**

Категория сельскохозяйственного кооператива	
производственный	потребительский
1. Создается гражданами	1. Создается гражданами и (или) юридическими лицами
2. Цель – совместная производственная или иная хозяйственная деятельность	2. Цель – удовлетворение материальных и иных потребностей участников
3. Совместная деятельность членов производственного кооператива основана на их личном трудовом участии	2. Обязательно участие членов потребительского кооператива в его хозяйственной деятельности
4. Является коммерческой организацией	3. Является некоммерческой организацией
5. Число членов – не менее 5 граждан	4. Число членов – не менее 5 граждан или 2 юридических лиц
6. Не менее 50% объема работ должно выполняться его членами лично	5. Не менее 50% объема работ (услуг) должно выполняться для своих членов

Федеральный закон «О производственных кооперативах» регулирует отношения, возникающие при образовании, деятельности и прекращении деятельности кооперативов, осуществляющих производство, переработку, сбыт промышленной и иной продукции, торговлю, строительство, бытовое и иные виды обслуживания, добычу полезных ископаемых, других природных ресурсов, сбор и переработку вторичного сырья, проведение научно-исследовательских, проектно-конструкторских работ, а также оказывающих медицинские, правовые, маркетинговые и другие не запрещенные законом виды услуг. Особенности создания и деятельности сельскохозяйственных производственных кооперативов определяются Федеральным законом «О сельскохозяйственной кооперации».

В соответствии с действующей редакцией данного Закона, вступившей в силу с 21 октября 2009 г., *производственные сельскохозяйственные кооперативы* делятся на следующие виды:

- сельскохозяйственная артель (колхоз);
- рыболовецкая артель (колхоз);

- кооперативное хозяйство (коопхоз);
- иные кооперативы.

*Колхозом*, т.е. сельскохозяйственной или рыболовецкой артелью, признается сельскохозяйственный кооператив, созданный гражданами на основе добровольного членства для совместной деятельности по производству, переработке, сбыту сельскохозяйственной продукции, в том числе рыбной продукции, а также для иной не запрещенной законом деятельности.

*Коопхозом* признается сельскохозяйственный кооператив, созданный главами крестьянских (фермерских) хозяйств и (или) гражданами, ведущими личные подсобные хозяйства, на основе добровольного членства для совместной деятельности по обработке земли, производству животноводческой продукции или для выполнения иной деятельности, связанной с производством сельскохозяйственной продукции.

В свою очередь, *потребительские сельскохозяйственные кооперативы* по видам деятельности делятся на:

- перерабатывающие – кооперативы, занимающиеся переработкой сельскохозяйственной продукции (производством мясных, рыбных, молочных продуктов, хлебобулочных изделий, овощных и плодово-ягодных продуктов и др.);
- сбытовые (торговые) – кооперативы, осуществляющие продажу (распространение) продукции, а также ее хранение, сортировку, сушку, мойку, расфасовку, упаковку и транспортировку (заключают сделки, проводят изучение рынка и др.);
- обслуживающие – кооперативы, осуществляющие мелиоративные, транспортные, ремонтные, строительные, эколого-восстановительные работы, ветеринарное обслуживание животных и племенную работу, работу по внесению удобрений и средств защиты растений, консультационную и аудиторскую деятельность и др.;
- снабженческие – кооперативы, образуемые в целях закупки средств производства, удобрений, кормов, нефтепродуктов, запасных частей, других товаров, необходимых для производства сельхозпродукции и сырья;
- страховые – кооперативы, осуществляющие различного рода услуги по личному и медицинскому страхованию, страхованию посевов, имущества и земли;
- садоводческие, огороднические, животноводческие – кооперативы, которые образуются для оказания комплекса услуг по производству, переработке и сбыту продукции растениеводства и животноводства;
- иные кооперативы.

*Сельские кредитные кооперативы*, осуществляющие выдачу займов и сбережение денежных средств своих членов, формально входят в разряд *иных потребительских сельскохозяйственных кооперативов*, но на практике представляют собой самостоятельную ветвь потребительской кооперации.

До недавнего времени (до июля 2009 г.) *кредитная кооперация* регулировалась, во-первых, отдельными положениями Федерального закона «О сельскохозяйственной кооперации» и, во-вторых, Федеральным законом от 7 августа 2001 г. № 117-ФЗ «О кредитных потребительских кооперативах граждан». Последний утратил силу в связи с принятием Федерального закона от 18 июля 2009 г. № 190-ФЗ «О кредитной кооперации», в котором *кредитным потребительским кооперативом* (далее – *кредитный кооператив*) признается добровольное объединение физических и (или) юридических лиц на основе членства и по территориальному, профессиональному и (или) иному принципу в целях удовлетворения финансовых потребностей членов кредитного кооператива (пайщиков). *Кредитный потребительский кооператив граждан* – это кооператив, членами которого являются исключительно физические лица. Кредитной кооперацией в законе считается система кредитных потребительских кооперативов различных видов и уровней, их союзов (ассоциаций) и иных объединений. Закон предусматривает создание *кредитного кооператива второго уровня*, т.е. областного или республиканского, членами которого являются кредитные кооперативы, созданные в муниципальных образованиях (муниципальных районах, городских или сельских поселениях).

Новацией Федерального закона «О кредитной кооперации» является введение в систему кредитной кооперации саморегулируемых организаций (СРО), без членства в которых нельзя создавать подобные организации<sup>1</sup>. В саморегулируемые организации кредитные кооперативы обязаны вступать в течение трех месяцев с момента своего создания. Без этого они

---

<sup>1</sup> И здесь опять встает вопрос о правовой природе кредитного, а значит, потребительского, кооператива. Дело в том, что в Федеральном законе от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» саморегулируемой организацией признается та, которая объединяет субъектов предпринимательской или профессиональной деятельности. Под субъектами предпринимательской деятельности понимаются индивидуальные предприниматели и юридические лица, зарегистрированные в установленном порядке и осуществляющие определяемую в соответствии с Гражданским кодексом РФ предпринимательскую деятельность, а под субъектами профессиональной деятельности – физические лица, осуществляющие профессиональную деятельность, регулируемую в соответствии с федеральными законами. Как уже отмечалось, кредитный кооператив согласно ГК РФ – организация некоммерческая.

не имеют права ни принимать сбережения, ни выдавать займы гражданам. При этом все члены СРО должны ежегодно пополнять резервный фонд своей саморегулируемой организации, отчисляя в нее 2% среднегодовых активов на случай разорения. Убытки вкладчикам того или иного кооператива в таком случае возместит уже сама СРО. О размерах компенсации в СРО будут договариваться сами кредитные кооперативы.

Закон предусматривает контроль государством деятельности СРО через уполномоченный федеральный орган. После принятия Закона таким органом стало Министерство финансов РФ. В Законе подробно урегулировано и то, чего не вправе делать кредитный кооператив. В частности, привлекать денежные средства и предоставлять займы лицам, не являющимся членами кредитного кооператива (пайщиками), выпускать эмиссионные ценные бумаги. В то же время кооперативам разрешено привлекать федеральные и муниципальные бюджетные средства, а также деньги кредитных организаций и иных юридических лиц в случае, если учредительными документами этих юридических лиц предусмотрено финансирование кредитных кооперативов.

В то же время в Законе «О кредитной кооперации» указывается, что его действие не распространяется на сельскохозяйственные потребительские кооперативы и их объединения. Последние продолжают регулироваться Федеральным законом «О сельскохозяйственной кооперации». Специалисты отмечают, что данным Законом в первую очередь регулируется именно сельская кредитная кооперация, тогда как Законом «О кредитной кооперации» – так называемые «городские» кооперативы. И если саморегулирование по Закону о кредитной кооперации реализуется посредством саморегулируемых организаций, то в сельской кредитной кооперации контроль осуществляется через ревизионные союзы<sup>1</sup>.

В рамках реализации приоритетного национального проекта «Развитие АПК» Министерством сельского хозяйства РФ разработаны и утверждены следующие документы концептуального характера, касающиеся развития сельской кооперации:

- концепция развития сельскохозяйственных потребительских кооперативов (кроме кредитных);
- методика создания региональных и муниципальных программ раз-

---

<sup>1</sup> Выступление председателя Союза сельских кредитных кооперативов Л. Шадриной на Международной конференции, проведенной Национальным союзом некоммерческих организаций финансовой взаимопомощи 30 мая – 2 июня 2010 г. <http://www2.creditunion.ru/newscredit/1009.html>.

вития сельскохозяйственных потребительских кооперативов (кроме кредитных);

- концепция развития системы сельской кредитной кооперации;
- методика составления региональных и муниципальных программ развития системы сельской кредитной кооперации;
- программа участия ОАО «Россельхозбанк» в создании сельскохозяйственных кредитных потребительских кооперативов;
- концепция системы земельно-ипотечного кредитования.

Во всех указанных документах подчеркивается, что средства федерального бюджета и средства ОАО «Россельхозбанк» для развития сельскохозяйственной потребительской (в том числе кредитной) кооперации должны выделяться только в рамках соответствующих региональных и муниципальных программ. Это потребовало от органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления до конца 2006 г. разработать и утвердить подобные программы, и большинство регионов и муниципалитетов это требование выполнило.

В утвержденной Постановлением Правительства РФ от 14 июля 2007 г. № 446 *Государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008–2012 гг.* выделено отдельное направление (подпрограмма), связанное с достижением цели повышения финансовой устойчивости сельского хозяйства за счет мер по расширению доступа сельскохозяйственных товаропроизводителей к кредитным ресурсам на льготных условиях, в рамках которого также предусмотрены меры по поддержке сельской кооперации.

Для достижения этих целей Программой предполагается решить, в частности, следующие задачи:

- обеспечение доступа личных подсобных хозяйств, крестьянских (фермерских) хозяйств и сельскохозяйственных потребительских кооперативов к кредитам;
- развитие системы сельскохозяйственной кредитной кооперации;
- создание и развитие сети сельскохозяйственных потребительских кооперативов по снабжению, сбыту и переработке сельскохозяйственной продукции.

Осуществление государственной поддержки в рамках данной программы предусмотрено посредством предоставления субсидий за счет средств федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным в российских кредитных организациях, и займам, полученным в сельско-



хозяйственных кредитных потребительских кооперативах крестьянскими (фермерскими) хозяйствами, гражданами, ведущими личное подсобное хозяйство, сельскохозяйственными потребительскими кооперативами (снабженческими, сбытовыми, перерабатывающими, обслуживающими, в том числе кредитными), созданными в соответствии с Федеральным законом «О сельскохозяйственной кооперации», а также сельскохозяйственными товаропроизводителями на развитие несельскохозяйственных видов деятельности (сельский туризм, сельская торговля, народные промыслы и ремесла, бытовое и социально-культурное обслуживание сельского населения, заготовка и переработка дикорастущих плодов и ягод, лекарственных растений и другого недревесного сырья). Реализация мер по развитию малых форм хозяйствования на селе включает предоставление кредитов крестьянским (фермерским) хозяйствам, сельскохозяйственным потребительским кооперативам и гражданам, ведущим личное подсобное хозяйство, ОАО «Россельхозбанк». Программа предусматривает, что субъекты Федерации будут привлекать кредитные организации в соответствии с законодательством Российской Федерации для оформления крестьянским (фермерским) хозяйствам, личным подсобным хозяйствам и сельскохозяйственным потребительским кооперативам права на получение субсидий на возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам (займам), а также для формирования пакета документов, необходимых для предоставления указанным заемщикам субсидий.

По состоянию на 1 января 2009 г. в России было создано 5100 сельскохозяйственных потребительских кооперативов, в том числе:

- 912 перерабатывающих;
- 2450 заготовительных и снабженческо-сбытовых;
- 1738 кредитных<sup>1</sup>.

По оценкам Министерства сельского хозяйства РФ, только 65% из них можно было считать работающими, в том числе кредитных – 71,5%, перерабатывающих – 57%, снабженческих и сбытовых – 63,4%. За год количество работающих кооперативов увеличилось на 1137.

Данные по сельским кредитным кооперативам (СКК) на начало 2010 г.<sup>2</sup> демонстрируют, что за год число кредитных кооперативов выросло при-

---

1 Национальный доклад о ходе и результатах реализации в 2008 г. Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008–2012 гг., подготовленный Министерством сельского хозяйства Российской Федерации.

2 <http://www.ruralcredit.ru>

мерно на 30% и составило 1912. Двухуровневая система СКК создана в 34 регионах (год назад – в 23 регионах). Ежегодно ведется рейтинг СКК России, входящих в Клуб обладателей пяти миллионов рублей активов. Так, по состоянию на 1 января 2007 г. в рейтинг входило 167 кооперативов, на 1 января 2008 г. – 152 кооператива, на 1 октября 2008 г. – 158 кооперативов. В качестве основного критерия формирования рейтинга используется показатель общего объема активов кооператива<sup>1</sup>. По такому показателю самыми успешными, естественно, оказываются сельскохозяйственные кооперативы южных регионов России – Ставропольского и Краснодарского краев, Астраханской, Саратовской, Оренбургской областей<sup>2</sup> и т.п. Что касается Республики Карелия (анализу развития сельской кооперации в которой будет посвящена значительная часть данной главы), рейтинги ее кооперативов, если исходить из общего портфеля активов, нельзя признать высокими. Так, на 1 января 2008 г. республиканский кооператив второго уровня «Карелагро» оказался среди 152 кооперативов на 4-м месте, имея в активе 32 348 тыс. руб., из которых 1906 тыс. руб. – собственные средства. Его портфель займов составлял 29 882 тыс. руб. Еще 4 кредитных кооператива Карелии располагали активами более 5 млн руб., но находились в данном рейтинге значительно ниже.

В то же время необходимо обратить внимание на то, что критерии, с точки зрения которых оценивается успешность сельской кооперации в данной работе, не совпадают с теми, которые положены в основу рейтинга. Исходя из целей данного исследования, наибольший интерес представляет то, каким образом кооперация влияет на развитие сельских территорий, может ли она существенно воздействовать на их перспективы. Большинство существующих в стране кооперативов не ставят перед собой подобные задачи и не стремятся играть активную роль в развитии территорий. Иллюстрацией этого могут служить результаты опроса, проведенного компанией ACIDI/VOCA в партнерстве с Союзом сельских кредитных кооперативов в конце 2005 г. Опросом было охвачено 307 членов коо-

1 Рейтинги размещены на <http://www.ruralcredit.ru/500/503/>

2 В то же время необходимо отметить, что далеко не все лидеры кооперативного движения продемонстрировали устойчивость в кризисных условиях. По имеющейся информации, серьезные финансовые проблемы испытывают кооперативы Ставропольского края, Волгоградской и Оренбургской областей, а также ряда других регионов, которые не могут своевременно выполнить свои обязательства перед Фондом развития сельской кредитной кооперации // Денисова Н.П. Финансовые проблемы сельскохозяйственной кредитной потребительской кооперации в условиях кризиса. Ставрополь: НОУ ВПО «Ставропольский финансово-экономический институт» 2010.

перативов из 6 регионов (Ставропольский, Пермский края, Оренбургская область, Республика Адыгея, Республика Калмыкия, Республика Марий Эл). В ходе опроса более половины респондентов выразили мнение, что влияние кооператива ограничивается кругом его членов. Лишь 15% указали, что кооператив играет важную роль в жизни села<sup>1</sup>. Тем самым анализ позитивного опыта влияния кооперации на развитие сельских территорий в Республике Карелия представляет значительный интерес.

### **3.2. Влияние политики региональных органов власти Республики Карелия на развитие сельской кооперации**

В Республике Карелия достаточно активно функционируют как традиционные кооперативы – потребительские общества на уровне сел (сельпо), районов (райпо) и республики (Карельский союз потребительских обществ), так и новые формы производственной и потребительской кооперации. При этом нет оснований утверждать, что органы власти республики являются лидерами в сфере поддержки развития кооперации. С начала реализации национального проекта в данном направлении республиканской властью осуществляется достаточно ограниченный комплекс мер, связанный в первую очередь с субсидированием процентной ставки по кредитам, в частности по инвестиционным кредитам, полученным в российских кредитных организациях, и займам, полученным в сельскохозяйственных потребительских кооперативах на срок от 2 до 10 лет, а также по кредитам, полученным в российских кредитных организациях, и займам, полученным в сельскохозяйственных потребительских кооперативах на срок до 8 лет. При этом сельскохозяйственные потребительские кооперативы не включены в число организаций, применительно к которым осуществляется субсидирование процентной ставки по краткосрочным (до 1 года) кредитам и займам. Косвенным способом поддержки кооперации является также предоставление субсидий сельхозпроизводителям молока и мяса при условии, что они реализуют свою продукцию в числе прочих организациям потребительской кооперации и сельскохозяйственным потребительским кооперативам.

В республике планировалось сформировать системные меры по поддержке кооперации, в частности, было принято решение о разработке

---

1 <http://www.ruralcredit.ru/509/512/>

республиканской целевой программы по развитию системы кредитной кооперации<sup>1</sup>, однако оно так и не было реализовано на практике. В то же время актуальность данного направления осознается региональными властями. Так, в принятой в 2009 г. региональной целевой программе «Развитие агропромышленного комплекса Республики Карелия на период до 2012 года» отмечалось, что в настоящее время производственный и социальный потенциал малых форм хозяйствования используется недостаточно эффективно. Владельцы хозяйств, сельские предприниматели испытывают ряд существенных правовых, экономических и социальных проблем, в том числе:

- не сформирована достаточная правовая основа для развития индивидуально-семейного сельскохозяйственного производства и сельскохозяйственной потребительской кооперации;
- сельские предприниматели испытывают острый дефицит финансово-кредитных ресурсов, недостаточно развита сельская кредитная кооперация.

Среди мероприятий программы предусмотрено расширение сети сельскохозяйственной потребительской кооперации, включая кредитную, однако новых направлений поддержки кооперации программа не содержит.

Тем не менее ряд мероприятий, проводимых при содействии региональных властей, существенно повлиял на развитие кооперации. В первую очередь они были связаны с развитием международного сотрудничества, которое чрезвычайно активно осуществляется в республике, в первую очередь с государствами Северной Европы<sup>2</sup>. Так, в начале 2000-х годов в республике был реализован проект ТАСИС (программа Европейского союза) «Стратегия развития сельской кредитной кооперации и пилотные проекты», а также прошло обучение по программам «Межфермерская кооперация» и «Женщина – лидер общественного

---

1 Распоряжение Правительства РК от 30 января 2004 г. № 44р-П «О разработке республиканской целевой программы “Развитие системы кредитной кооперации Республики Карелия на 2005–2007 годы”».

2 Так, в республике активно развиваются двусторонние связи с Финляндией, Швецией, другими северными европейскими странами. Республика Карелия участвует в международных региональных организациях, таких как СБЕАР (Совет Баренцево Евро-Арктического региона), СГБМ (Совет государств Балтийского моря). В 1998 г. республика вошла в состав Еврорегион «Карелия», куда также вошли три региональных союза Финляндии – Северная Похьянмаа, Кайнуу и Северная Карелия. В рамках проекта создаются благоприятные условия для торговых взаимосвязей, развития лесного хозяйства и создания совместных предприятий.

движения». Эти проекты оказали значительное позитивное воздействие на кооперативное движение в регионе.

Кроме того, ряд направлений политики республиканских властей, напрямую не связанных с кооперацией, оказывает косвенное, хотя и достаточно существенное влияние на ее развитие. Среди них на первое место можно поставить содействие развитию туризма в республике, который рассматривается властью как приоритетное направление социально-экономического развития. То, что туризм в регионе отнесен именно к экономической деятельности, подтверждается и тем, что ответственность за развитие данного направления передана от Министерства культуры Министерству экономического развития. Приоритетными направлениями развития этой сферы признаны сельский, рыболовный и охотничий, экологический, событийный, деловой, санаторно-курортный туризм.

В республике принята уже третья региональная целевая программа «Развитие туризма в Республике Карелия на 2007–2010 годы», предыдущие две («Развитие туризма в Республике Карелия на 2000–2002 годы» и «Развитие туризма в Республике Карелия на 2003–2006 годы») выполнены практически полностью. Региональную нормативно-правовую базу развития и поддержки туризма в регионе формируют также «Стратегия развития туризма в Республике Карелия до 2020 года», составной частью которой является мегапроект «Гостеприимная Карелия», муниципальные программы развития туризма в районах и поселениях. Разработана «Генеральная схема размещения объектов и инфраструктуры туризма в Республике Карелия». Ведется постоянный мониторинг принятых ранее и действующих программ и проектов в данной сфере.

Результаты региональной политики в данной сфере достаточно позитивны: туристическая индустрия в республике развивается опережающими по сравнению с другими отраслями темпами. В качестве наиболее значимых достижений государственной политики в данной сфере власти республики рассматривают формирование системы государственного регулирования и планирования развития туристской индустрии, включающей оказание государственной поддержки в следующих направлениях:

- привлечение инвестиций в инфраструктуру туризма и смежных отраслей;
- информационно-рекламное продвижение республики на российский и международный рынки туристских услуг;
- государственная сертификация туристских услуг и услуг гостиниц;

- научное и кадровое обеспечение отрасли;
- привлечение в сферу туризма ресурсов международных программ, фондов, организаций<sup>1</sup>.

При этом власти всех уровней принимают меры по созданию благоприятных условий для развития туризма: по обеспечению безопасности туристов, улучшению состояния дорог и развитию дорожной сети, организации всех видов связи и коммуникаций, организации медицинской помощи и т.п.

Одним из ключевых направлений поддержки развития туризма в республике является активное международное сотрудничество. Это позволяет как усиливать поток туристов из сопредельных стран, так и внедрять в данную сферу стандарты, принятые в международной практике. По информации Министерства экономического развития Карелии, за 2002–2009 гг. в сферу сельского туризма было привлечено более 13 млн евро. В частности, на развитие сельского туризма в республике существенное влияние оказал проект ТАСИС «Развитие сельского туризма, основанного на рациональном использовании природных и культурных ресурсов». Его реализация началась с 2003 г. на территории двух пилотных районов – Медвежьегорского и Пудожского. В рамках данного проекта проводилось активное обучение кадров для туристической сферы (в частности, большая группа предпринимателей и преподавателей прошла обучение в Ирландии и Финляндии), создавались условия для совершенствования учебного процесса. Было подготовлено «Руководство для владельцев сельских домов», в котором представлены нормативно-правовая база, необходимая для организации бизнеса на селе, рекомендации специалистов по обустройству дома, обслуживанию гостей, определению стоимости услуг и требования к средствам размещения. Разработан стандарт «Прием туристов в сельском доме». Важнейшим результатом проекта стало создание в апреле 2003 г. общественного объединения – Карельской республиканской общественной организации «Усадьба», которая объединяет более 60 владельцев сельских усадеб, занимающихся приемом и размещением сельских туристов. Несколько владельцев сельских усадеб получили гранты на переоборудование домов для приема туристов.

---

<sup>1</sup> Региональная целевая программа «Развитие туризма в Республике Карелия на 2007–2010 гг.».

### 3.3. Оценка сельской кооперации в Республике Карелия как института местного развития

Как уже указывалось выше, в Республике Карелия достаточно активно функционируют как традиционные, так и «новые» формы кооперации. И хотя в ряде районов традиционная кооперация достаточно активна<sup>1</sup>, потенциал развития территорий связан в первую очередь с кооперативным движением, развивающимся с начала 2000-х годов.

С 2002 г. в республике начал работать сельскохозяйственный кредитный потребительский кооператив (СКПК) «Содействие +», созданный фермерами Прионежского района по инициативе Татьяны Гоцалюк, ставшей впоследствии лидером карельского кооперативного движения. Постепенно состав членов кооператива пополнялся сельхозпроизводителями из других районов. К 2006 г. в СКПК «Содействие +» входило уже 380 пайщиков. По динамике развития сети сельской кредитной кооперации на 1 мая 2006 г. Карелия вышла на второе место в России, уступив только Удмуртии<sup>2</sup>.

Расширение масштабов деятельности вызвало необходимость более четкого структурирования деятельности кредитной кооперации в республике. 21 апреля 2006 г. был зарегистрирован кооператив 2-го уровня – карельский республиканский сельскохозяйственный кредитный потребительский кооператив (КРСКПК) «Карелагро», исполнительным директором которого стала Т. Гоцалюк. После этого начался активный процесс формирования кооперативов 1-го уровня по территориальному принципу – в границах муниципальных образований. Единственным кооперативом, не имеющим территориальной привязки, остался СКПК «Содействие +». В 2007 г. «Карелагро» насчитывал в своем составе 16 кредитных кооперативов 1-го уровня из 12 районов республики<sup>3</sup>. На настоящий момент в КРСКПК «Карелагро» входит 52 кооператива 1-го уровня. Республика Карелия стала также одним из первых регионов, коо-

---

1 Так, по информации Министерства экономического развития, в Калевальском райпо местные кооператоры обеспечивают мясом и молоком детские сады, школы и больницы, снабжают за счет средств райпо всех детей грудного возраста района бесплатным молоком, а также молоком, творогом, сметаной, сливками магазины и столовые райпо, продают населению молодняк ([http://www.gov.karelia.ru/gov/Leader/Sovet/041123\\_sodoclad.html](http://www.gov.karelia.ru/gov/Leader/Sovet/041123_sodoclad.html)).

2 Республиканская общественно-политическая газета «Карелия», электронная версия на сайте <http://gov.karelia.ru/Karelia>.

3 Аграрные реформы и кооперация: исторические вехи / Розанова Л.И., Дианова Е.В. и др.; под ред. Л.И. Розановой. Петрозаводск: Институт экономики КарНЦ РАН, 2007. С. 5.

ператив 2-го уровня которого вступил в кооператив 3-го (общероссийского) уровня – «Народный кредит»<sup>1</sup>.

На протяжении всего своего существования деятельность кредитной потребительской кооперации в Карелии отличалась рядом существенных особенностей, которые позволили ей начать играть роль института местного развития.

Во-первых, лидеры кооперативного движения республики стремились в своей деятельности максимально последовательно реализовывать идеологию кооперативного кредитного движения, заложенную еще в XIX веке в рамках германских кредитных кооперативов «Райффайзен». В частности, они пытались соответствовать следующим принципам:

- ссуды, выдаваемые кредитным кооперативом, должны быть использованы на производственные цели<sup>2</sup>;
- заемщик должен быть известен правлению и другим членам кооператива, его хозяйство должно находиться на виду и быть доступно для наблюдения;
- кредитное товарищество должно оказывать помощь только своим членам, в связи с этим территория деятельности товарищества должна быть невелика<sup>3</sup>.

Например, если сельская семья хотела вступить в кооператив, чтобы воспользоваться потребительским кредитом на покупку телевизора, ее убеждали взять в качестве первого кредита поросят или бычков на откорм, чтобы этим заработать деньги на телевизор. По информации руководителей кооперативов, в этом случае заработанные деньги часто шли не на потребление, а на расширение производственной деятельности.

1 На настоящий момент в него входят 34 региональных кооператива 2-го уровня.

2 Интересно отметить, что в 2006–2007 гг. пайщики кооператива «Содействие +» «больше обращались за кредитами не столько на оборотные средства, в которых они преимущественно нуждались в первые годы деятельности кооператива, сколько на приобретение государственной собственности, выставляемой на аукционные торги, а также покупку племенного скота, техники, на развитие пчеловодства. Приобретение техники и строительство становятся первоочередными потребностями, поскольку возможность получения кредита как в кооперативе, так и в банках в рамках ПНП «Развитие АПК» отражается на увеличении поголовья скота в хозяйствах населения и вызывает необходимость расширения хозяйственных построек. Таким образом, на примере одного кооператива видна инвестиционная направленность деятельности кредитных кооперативов». (Розанова Л., Гоцалюк Т. Развитие системы сельской кредитной кооперации в Республике Карелия. Источник: <http://www.ruralcredit.ru>).

3 См. Аграрные реформы и кооперация... С. 62.



Вообще, выдача кредитов на приобретение скота по решению самих кооператоров всегда происходит вне очереди.

Во-вторых, развитие кооперации изначально было тесно связано с местным самоуправлением. Пайщики кредитных кооперативов активно вовлечены в местную жизнь. Многие из них становятся депутатами или главами сельских поселений. Сама Т. Гоцалюк является главой Нововилговского сельского поселения. Тесные связи у КРСКПК «Карелагро» установлены с ассоциацией «Совет муниципальных образований Республики Карелия»<sup>1</sup>. В частности, обе организации согласованно работают в международных проектах и программах, что обеспечивает большую уверенность зарубежных партнеров в успехе осуществляемых инициатив.

В-третьих, кооперативное движение развивается в тесном сотрудничестве с региональными научными центрами, в частности, с Карельским научным центром Российской академии наук, ряд специалистов которого занимается изучением кооперации, анализом ее развития в Республике Карелия. В результате усиливаются концептуальные, идеологические аспекты развития кооперации в республике, ориентация не только на текущие потребности ее членов, но и на стратегические задачи.

В-четвертых, карельская кооперация активно использует имеющиеся в республике потенциал и традиции международного сотрудничества, участвуя в различных международных проектах. Так, кооперативом «Карелагро» совместно с финскими партнерами и Ассоциацией муниципальных образований Республики Карелия в 2008–2009 гг. реализован международный проект ПРОКООП, направленный на создание новых и совершенствование деятельности существующих кооперативов первого уровня. Обучение по различным международным программам, в том числе в скандинавских странах, является достаточно типичным для членов кооператива. При этом, судя по результатам проведенных в республике полевых исследований, полученные знания и технологии используются на практике, а связи с зарубежными партнерами сохраняются и после окончания программ.

В-пятых, несмотря на то что формально кредитная кооперация относится к сельскохозяйственной, в Республике Карелия она активно учас-

---

<sup>1</sup> Эта ассоциация является одной из первых региональных ассоциаций муниципальных образований в России, она действует с 1994 г. Исполнительным директором карельской ассоциации бессменно является Александр Дмитриевич Юрьев, оказавший неоценимое содействие в проведении данного исследования.

твует в развитии несельскохозяйственных видов деятельности на сельских территориях. В первую очередь это относится к сельскому туризму. Ассоциированным членом КРСКПК «Карелагро» является сельский потребительский кооператив «Карельская усадьба», который специализируется в сфере туристического бизнеса и пайщиками которого выступают владельцы сельских гостевых домов. Председатель правления СПК «Карельская усадьба» – одновременно генеральный директор фирмы-туроператора «Северная сказка». Это позволяет кооперативу решать двудиную задачу: представлять возможности карельской сельской туристической индустрии во «внешнем мире» и транслировать поставщикам туристических услуг ожидания потребителей и стандарты туристического обслуживания с точки зрения как качества, так и цены<sup>1</sup>.

Совместная деятельность владельцев гостевых домов также повышает их эффективность за счет экономии на масштабе. Например, проведение единой маркетинговой политики, совместное издание каталогов и участие в выставках на 60–70% снижают затраты хозяев сельских усадеб на рекламу. Совместные закупки (по оптовым ценам) материалов и оборудования значительно уменьшают затраты на строительство и ремонт. Обучение и консультации позволяют новичкам сократить организационный период становления гостевого бизнеса<sup>2</sup>. По имеющейся информации, в 2009 г. около 60 домохозяев занимались сельским туризмом профессионально и около 500 – от случая к случаю (прежде всего в приграничных селах)<sup>3</sup>.

В-шестых, лидеры карельского кооперативного движения в качестве важнейшей цели своей деятельности рассматривают не просто на-

---

1 С Виктором Кузнецовым, председателем правления СПК «Карельская усадьба» и генеральным директором турфирмы «Северная сказка», авторами данного исследования было проведено два интервью с разницей в год – летом 2008 г. и летом 2009 г. Интересно, что за это время его взгляды на требования к туристическому бизнесу в республике претерпели определенную трансформацию. Если в 2008 г. он выступал за жесткие стандарты организации деятельности сельского гостевого дома – транспортная доступность, наличие современной сантехники, специализация на определенном типе туристических услуг (дом рыбака или охотника, дом для семьи с детьми и т.п.), то в 2009 г. при сохранении высоких требований к уровню туристического сервиса появилась гораздо большая гибкость. «Есть транспортная доступность – хорошо, нет – тоже хорошо; есть теплый санузел – хорошо, нет – тоже хорошо. На каждую услугу найдется свой турист». Судя по всему, накопленный за год опыт позволил глубже понять реальную стратификацию рынка туристических услуг и тем самым расширить его емкость в регионе.

2 Кузнецов В. Кооперация в сельском туризме. Спец выпуск газеты «Сельская кооперация в Карелии», проект ПРОКООП – развитие предпринимательства в сельской местности через организацию кооперативов. 2009 г.

3 См. там же.

ращивание количественных показателей, но поддержание и развитие социальной базы своего движения – экономически активного населения. Изначально основой карельской кооперации были предприниматели, заинтересованные в активизации деловой жизни в республике. Новые кооперативы 1-го уровня создаются прежде всего в тех сообществах, где есть лидеры, заинтересованные в местном развитии и способные бороться с апатией и иждивенческими настроениями сельских жителей. Тем самым кооперативное движение опирается в первую очередь на активные слои населения, поддерживает их и создает им более благоприятные условия как для функционирования в не всегда благожелательной среде, так и для изменения этой среды<sup>1</sup>. Подобный акцент на воспроизводство социальной базы кооперативного движения в Карелии предопределил достаточно избирательное отношение его лидеров к формам и масштабам государственной поддержки кооперации. По словам Т. Гоцалюк, «государственные деньги развращают людей».

Вышеперечисленные особенности кооперативного движения в Республике Карелия заставляли ее выходить за традиционные рамки деятельности кооперации. Кратко перечислим те основные факторы, которые делали практически неизбежным ее превращение в институт местного развития:

- территориальная привязка первичных ячеек карельской кооперации – кооперативов 1-го уровня;
- ориентация в первую очередь на кредитование производственной деятельности;
- диверсификация направлений деятельности, поддерживаемых в рамках кооперации;
- стремление к активному влиянию на социальную структуру сельских сообществ с целью расширения собственной социальной базы;
- тесные организационные связи с органами местного самоуправления.

Инструментарий влияния на сельское развитие в рамках карельского кооперативного движения достаточно разнообразен и связан как с подде-

---

1 Именно подобная идеология кооперации в Карелии создает концептуальную базу для сотрудничества с местным самоуправлением. По мнению исполнительного директора карельской ассоциации муниципальных образований А.Д. Юрьева, высказанному в ходе интервью с авторами, только экономически активное население способно стать стабильной базой местного самоуправления, лишь экономически активный гражданин заинтересован в эффективной работе избранных им органов местного самоуправления. Только при этих условиях может возникнуть готовность жителей как к общественному контролю за муниципальной властью, так и к влиянию на принимаемые властью решения.

ржкой расширения и диверсификации сельскохозяйственного производства, так и с развитием несельскохозяйственных видов деятельности. По словам исполнительного директора КРСКПК «Карелагро» Т. Гоцалюк, создание новых кредитных кооперативов 1-го уровня на территории обычно сопровождается формированием своеобразного бизнес-плана ее развития, предоставлением консультаций местным предпринимателям, проведением обучения (например, совместно с местными администрациями проведены обучающие семинары в ряде отдаленных районов Карелии по развитию туризма). Воздействие деятельности кооперации на ситуацию на территории отслеживается руководством «Карелагро». По мнению Т. Гоцалюк, наиболее адекватными показателями здесь являются численность населения и стоимость недвижимости.

Что касается поддержки сельскохозяйственной деятельности, организационное содействие и безусловный приоритет в кредитовании получают в первую очередь те проекты, которые обеспечивают расширение производства и создание новых рабочих мест. Так, кредитная поддержка была оказана кооперативу в Шелтозере, который способствует фермерам в освоении дополнительных земель. В Питкярянте увеличение числа семей, которые стали держать коров на личном подворье, было достигнуто в результате поддержки предпринимателя, который организовал реализацию молока на молокозаводы. Предпринимателю помогли купить молоковоз, а семьям, держащим коров, – приобрести сыроварни.

Но гораздо более богатый потенциал сельского развития оказался заложен в сочетании сельскохозяйственных и несельскохозяйственных видов деятельности, прежде всего туристско-рекреационной. И здесь для территорий различных типов использовались разные механизмы.

Что касается сельских территорий, расположенных близко к Петрозаводску и входящих в петрозаводскую агломерацию, то здесь акцент был сделан не только на развитии туризма как такового, но и на повышении эффективности использования пригородной земли. Так, семье пенсионеров из Прионежского района было предложено организовать на приусадебном участке, который они уже не в силах были обрабатывать (по словам председателя местного кооператива, сажали картошку только для того, чтобы доказать себе и другим, что еще живы), место для мангала, где могли бы расположиться в выходные дни городские жители. При этом старикам-пенсионерам силами кооператива предлагалось выкосить газон, обустроить место и периодически завозить на продажу отдыхающим свежее мясо, выращенное в хозяйствах других кооператоров. Их

функции сводились к тому, чтобы поддерживать порядок на площадке и вовремя заказывать в кооперативе все необходимое для отдыха горожан на природе. В результате доход пенсионеров резко повысился. Выигрывал и облик всей деревни, поскольку вместо заросшего бурьяном огорода появился благоустроенный двор. Этот опыт предполагалось использовать и применительно к другим домохозяйствам.

Более сложная ситуация складывалась на тех территориях, для которых характерны признаки сжатия: обезлюживание, депрессивность, деградация человеческого капитала. На таких территориях кооперация поддерживает в первую очередь те единицы активных людей, которые готовы заниматься предпринимательством как сельскохозяйственной, так и туристической направленности. Причем эффективным инструментом поддержки экономической деятельности на подобных территориях стало включение их в состав туристических маршрутов, организуемых и «Северной сказкой», и другими туроператорами, что обеспечивает регулярный поток туристов и позволяет поддерживать жизнеспособный бизнес.

Приведем несколько конкретных примеров воздействия карельской кооперации на ситуацию на сжимающихся территориях<sup>1</sup>.

#### *Село Маньга Пряжинского района*

Село расположено в 54 км от города Петрозаводска и представляет собой типичную сжимающуюся территорию: из 40 строений только 13 остались жилыми, отсутствует базовая социальная инфраструктура. С конца 1990-х годов в селе появилось фермерское хозяйство Владимира Новоявчева, который затем стал активным членом кооператива Пряжинского района. Членство в кооперативе позволило фермеру получить достаточно долгосрочный (на 5 лет) кредит на развитие своего хозяйства. Кроме того, он проходил обучение в рамках проекта ТАСИС по сельскому туризму. Участвовал во многих семинарах, организованных в Карелии, ездил в Швецию, Финляндию и на практике изучал, каким образом происходит сочетание фермерского и туристического бизнеса (по его словам, каждый фермер в Финляндии имеет по 2–3 гостевых дома). Сейчас в хозяйстве Новоявчева 8 дойных коров, 9 племенных бычков, 35 свиней, 14 овец. Построен гостевой дом, размещение в котором входит в зимний туристический маршрут на снегоходах фирмы «Стелла».

---

1 Примеры описаны на основе статьи Мироновой Н. «Исследование социокультурных ресурсов территории (на примере Республики Карелия)» (Муниципальная власть. 2010. № 2. С. 112–113).

Развитие фермерского хозяйства Новоявчева оказало позитивное влияние на ситуацию в селе. При его участии построен магазин, отреставрирована местная часовня. Растет число дачников. Недавно появился еще один фермер.

#### *Деревня Кинерма Пряжинского района*

Кинерма до последнего времени была полностью покинутой жителями исторической деревней. Ее возрождение началось по инициативе сестер Калмыковых (Надежды Калмыковой и Ольги Гоккоевой) в рамках международного проекта по сохранению и возрождению деревень Ведлозерского края «Ведлозерье. Кинерма». Сейчас деревня представляет собой уникальный памятник деревянного зодчества карелов-ливвиков XIX века, который включает деревенскую часовню Смоленской Богоматери второй половины XVIII века, окруженную старинной еловой рощей, а также крестьянские дома, изгороди, колодцы и бани XIX века. В одном из крестьянских домов создан этнокультурный центр. В деревне проводится фестиваль карельских театров.

Посещение деревни, обед и экскурсия входят в туристические маршруты по Республике Карелия, организуемые в рамках кооператива «Карельская усадьба». В 2009 г. стоимость обеда и экскурсионного обслуживания с человека составляла 400 руб. Стационарное размещение туристов ограничено жесткими противопожарными требованиями. Сейчас в деревне проживают сестры Калмыковы, для которых туристическая деятельность является достаточно успешным бизнесом.

#### *Заброшенные деревни Беломорского района*

Туристическое освоение заброшенных деревень Беломорского района было инициировано туристической фирмой ООО «Беломорье», которую организовали три безработные женщины, взяв кредит в «Карелагро» и организовав прием туристов в небольшой гостинице в городе Беломорске, который находится недалеко от островов Соловецкого архипелага. Вскоре выяснилось, что спрос на их туристические услуги не удовлетворяется существующей туристической инфраструктурой, так как большой популярностью пользовались гостевые дома, которых в Беломорском районе были единицы, да и те не отвечали современным требованиям гостеприимства.

При попытке найти желающих принимать туристов владельцы турбизнеса натолкнулись на непонимание своей выгоды сельскими жителями (страх начать новое дело; боязнь, что отвернутся соседи и друзья; особый менталитет, не позволяющий брать деньги за гостеприимство; иждивен-

чество и другие типичные для сельской провинции проблемы). Решение было найдено в организации нового кооператива, в который объединились те сельские жители, которые готовы были попробовать себя в новом деле. В результате 1 декабря 2008 г. был зарегистрирован СПК «О\*БЕРЕГ», который стал сотрудничать с СПК «Карельская усадьба» и другими организациями, содействующими развитию туризма, что облегчило выход на рынок новых владельцев гостевых домов.

Дальнейшее развитие туристической инфраструктуры было связано с организацией новых гостевых домов и расширением самозанятости населения в двух окрестных деревнях, где осталось всего 58 домохозяйств (местные бабушки пекут пироги, стирают белье). В деревнях восстанавливаются объекты культуры, возрождаются местные традиции. Первые гостевые дома уже функционируют, с 2010 г. там планировалось принимать не только российских, но и иностранных туристов.

\* \* \*

Очевидно, что ни про одну из рассмотренных территорий нельзя с уверенностью сказать, что она вырвалась из ловушки сжатия и превратилась в реструктурирующуюся. Тем не менее позитивные тенденции очевидны. Соединение вопросов развития предпринимательства и территориального развития, поддержки сельскохозяйственного производства и развития туризма позволило карельским кооператорам оказывать ощутимое воздействие на пространственное развитие региона. Логическим продолжением подобной деятельности стало создание в сентябре 2009 г. при содействии ассоциации «Совет муниципальных образований Республики Карелия» и КРСКПК «Карелагро» карельской региональной общественной организации «Центр развития сельских территорий». Одной из основных целей данной организации является поддержка инициатив сельских жителей.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Анализ проблем сельского развития позволяет сделать следующие *основные выводы*.

*Во-первых*, процессы развития различаются на сельских территориях трех типов: растущих, сжимающихся и реструктурирующихся. На территориях разных типов возникают различные вызовы, которые могут послужить барьерами на пути развития. Причем это характерно не только для сжимающихся, депрессивных территорий, которые вынуждены бороться с деградацией человеческого капитала и окружающей среды, а также испытывают трудности в обеспечении базовых потребностей населения, но и для других их типов. Так, растущие территории сталкиваются с проблемами рассогласования различных направлений экономического развития, а также с необходимостью балансировать экономические и социальные цели, нивелировать негативные социальные последствия активных экономических процессов. Реструктуризация территории, изменение ее экономического профиля, вообще, является высокорисковым процессом, где критерии успеха неочевидны, а вероятность неудачи чрезвычайно высока. Особенно велик риск при прохождении так называемой «низшей точки», когда значимость прежних видов деятельности уже резко снижается или сходит на нет, а новые направления специализации еще не заработали в полную силу.

*Во-вторых*, институциональная среда на сельских территориях имеет определенные отличия, которые неоднозначно влияют на процессы сельского развития. Позитивное воздействие может оказать наличие нефор-



мальных правил и персонифицированных отношений, которые повышают уровень доверия между людьми, т.е. способствуют росту социального капитала. В то же время основанная на традиционных неформальных институтах сила противодействия местного сообщества нововведениям является существенным негативно влияющим на развитие фактором. Необходимо также учитывать, что институциональные особенности сельской среды проявляются по-разному на территориях различных типов, а также на территориях, испытывающих эволюционную и радикальную трансформацию. В условиях резких сдвигов во многом разрушаются традиционные социальные связи, но при этом ослабляется сопротивление социальной среды переменам. Эволюционное развитие характеризуется противоположными тенденциями – оно может опираться на преимущества социального капитала, но сталкивается с активным противодействием новому со стороны консервативного большинства сельского сообщества.

В результате институциональные условия сельского развития не поддаются однозначной интерпретации. Так, с одной стороны, экономически активное сельское население во многом занимает лидирующие позиции в организации сельской жизни, а с другой – во многом сохраняется негативное отношение к сельским предпринимателям, хотя оно и менее выражено, чем в 1990-е годы. При этом географические различия в проявлении данных тенденций достаточно велики.

*В-третьих*, проведение муниципальной реформы неоднозначно сказалось на условиях развития сельских территорий. Можно выделить три типа территорий, в которых логика муниципальных преобразований и логика обеспечения развития вступили в наиболее явный конфликт:

- городские агломерации, в рамках которых необходимо согласование текущей и стратегической деятельности муниципальных образований по широкому кругу вопросов, что никак не учитывалось в условиях муниципальной реформы;
- территории, на которых в настоящее время или в перспективе предполагается реализация крупных инвестиционных проектов либо других стратегически важных инициатив, охватывающих несколько поселений и муниципальных районов, несогласованная политика которых может поставить под вопрос перспективы развития территории в целом;
- муниципальные районы и поселения, где отсутствует экономическая база, но которые требуют значительного объема бюджетных средств для своего поддержания, что отвлекает ресурсы от поддержки экономического развития на более перспективных территориях.

*В-четвертых*, эффективным способом обеспечения условий для сельского развития выступает не механическое укрупнение муниципалитетов, что является сейчас наиболее популярным рецептом решения территориальных проблем, а формирование стратегии пространственного развития региона, в рамках которой применительно к разным видам сельских территорий (растущим, сжимающимся и реструктурирующимся) используются различные инструменты, позволяющие поддерживать идущие на территории позитивные процессы и максимально нейтрализовывать последствия негативных.

Так, для растущих территорий целесообразно обеспечивать максимальную финансовую самостоятельность текущей деятельности и решение стратегических вопросов в рамках совместных с властями субъекта Федерации целевых программ, тогда как для сжимающихся территорий с незначительным кадровым потенциалом и низкой налоговой базой более предпочтительно целевое финансирование. Важным элементом политики пространственного развития должна стать поддержка реалистичных программ реструктуризации территорий в рамках идеологии: «каждая сжимающаяся территория должна иметь шанс на возрождение».

*В-пятых*, задачи сельского развития в большинстве случаев не могут решаться только органами государственной либо муниципальной власти, без использования потенциала местных сообществ. Особенно верно это применительно к сжимающимся территориям, которые стремятся использовать свой шанс превращения в реструктурирующуюся территорию. Региональный опыт в данной сфере позволяет выделить несколько моделей негосударственных институтов развития, возникающих на сельских территориях. В данном контексте заслуживает внимания деятельность территориального общественного самоуправления, а также сельской кооперации. При этом чрезвычайно важно, чтобы общественные институты развития рассматривались местной властью не как нежелательные конкуренты либо подведомственные структуры, а как партнеры, с которыми есть общие цели, но у которых может быть свой взгляд на перспективы той или иной территории.

*В-шестых*, сравнительный анализ модели сельского развития в Архангельской области, основанной на организации территориального общественного самоуправления, и модели в Республике Карелия, базирующейся на сельской кредитной кооперации, позволяет сделать ряд выводов об их эффективности и границах возможного воздействия на будущее сельской территории.

ТОС является адекватным инструментом ограниченного экономического и социального развития для сжимающихся территорий, однако лишь в исключительных случаях способен существенно повлиять на долгосрочную перспективу. Это связано с тем, что данная институциональная форма не позволяет обеспечивать разрешение конфликта между индивидуальными предпринимательскими интересами наиболее активных членов местного сообщества и сообществом в целом. Фактически эта форма эффективна там, где нет перспектив для развития предпринимательства. Тем не менее региональная поддержка проектов ТОС при правильной ее организации позволяет тормозить негативные процессы, протекающие на сжимающихся территориях, в частности, повысить качество и доступность ряда коммунальных и социальных услуг, препятствовать деградации человеческого капитала, облагораживать среду жизнедеятельности местных сообществ.

Потенциал кооперации при решении задачи возрождения территории представляется большим, поскольку она изначально объединяет наиболее активную, бизнес-ориентированную часть местного населения. Однако она может выступать институтом местного развития только в том случае, если сознательно ставит перед собой подобную задачу исходя из того, что не может быть успешного сельского предпринимателя без благополучного поселения. Пример Республики Карелия, где кооперация функционирует именно на основе подобных принципов, демонстрирует значительный потенциал местного развития, заложенный в данном институте. Тем не менее на настоящий момент нельзя с уверенностью утверждать, что деятельность карельских кооператоров действительно смогла изменить судьбу той или иной территории, хотя на нескольких территориях предпосылки этого уже сложились.

# СПИСОК ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

## Нормативно-правовые акты

### Федеральное законодательство

Конституция Российской Федерации.

Бюджетный кодекс Российской Федерации.

Гражданский кодекс Российской Федерации.

Земельный кодекс Российской Федерации.

Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (утратил силу).

Федеральный закон от 8 декабря 1995 г. № 193-ФЗ «О сельскохозяйственной кооперации».

Федеральный закон от 8 мая 1996 г. № 41-ФЗ «О производственных кооперативах».

Федеральный закон от 7 августа 2001 г. № 117-ФЗ «О кредитных потребительских кооперативах граждан» (утратил силу).

Федеральный закон от 11 июня 2003 г. № 74-ФЗ «О крестьянском (фермерском) хозяйстве».

Федеральный закон от 7 июля 2003 г. № 112-ФЗ «О личном подсобном хозяйстве».

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Федеральный закон от 17 апреля 2006 г. № 53-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон “О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации”, Федеральный закон “О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним” и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации».

Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства».

Федеральный закон от 18 октября 2007 г. № 230-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничений полномочий».

Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях».

Федеральный закон от 18 июля 2009 г. № 190-ФЗ «О кредитной кооперации».

Федеральный закон от 27 декабря 2009 г. № 365-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления».

Закон Российской Федерации от 19 июня 1992 г. № 3085-I «О потребительской кооперации (потребительских обществах, их союзах) в Российской Федерации».

Указ Президента РФ от 27 июля 1993 г. № 1139 «О некоторых мерах по поддержке крестьянских (фермерских) хозяйств и сельскохозяйственных кооперативов».

Указ Президента РФ от 30 января 2010 г. № 120 «Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации».

Постановление Правительства Российской Федерации от 24 января 1994 г. № 24 «Вопросы потребительской кооперации Российской Федерации».

Постановление Правительства Российской Федерации от 3 декабря 2002 г. № 858 «О федеральной целевой программе “Социальное развитие села до 2012 года”».

Постановление Правительства Российской Федерации от 6 апреля 2005 г. № 190 «Об установлении условий и критериев определения размера субсидий, предоставляемых из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации для осуществления государственной поддержки в сфере агропромышленного комплекса, и правил их предоставления».

Постановление Правительства Российской Федерации от 14 июля 2007 г. № 446 «О Государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008–2012 годы».

Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25 мая 2004 г. № 707-р «Об утверждении перечней субъектов РФ и отдельных районов субъектов РФ (в существующих границах), относящихся к территориям с низкой либо высокой плотностью населения».

Отраслевая целевая программа «Развитие крестьянских (фермерских) хозяйств и других малых форм хозяйствования в АПК на 2009–2011 годы», утвержденная Приказом Минсельхоза России от 9 июня 2009 г. № 218.

## **Региональное законодательство**

Постановление Правительства Республики Бурятия от 30 декабря 2009 г. № 515 «О признании утратившим силу постановления Правительства Республики Бурятия от 5 марта 2009 г. № 67 “Об утверждении республиканских целевых программ “Создание и развитие системы сельскохозяйственных потребительских кооперативов в Республике Бурятия на 2009–2012 годы”, “Развитие несельскохозяйственной деятельности в сельской местности Республики Бурятия на 2009–2012 годы”».

Закон Республики Карелия от 23 июня 1995 г. № 53-ЗРК «О государственной поддержке малого предпринимательства в Республике Карелия».

Закон Республики Карелия от 12 ноября 2007 г. № 1133-ЗРК «О Программе экономического и социального развития Республики Карелия на период до 2010 года».

Закон Республики Карелия от 3 июля 2008 г. № 1215-ЗРК «О некоторых вопросах развития малого и среднего предпринимательства в Республике Карелия».

Постановление Законодательного собрания Республики Карелия от 6 декабря 2007 г. № 686-IV ЗС «О региональной целевой программе “Развитие туризма в Республике Карелия на период до 2010 г.”».

Постановление Законодательного собрания Республики Карелия от 27 декабря 2007 г. № 706-IV ЗС «О Стратегии социально-экономического развития Республики Карелия до 2020 года».

Постановление Правительства Республики Карелия от 3 марта 2008 г. № 48-П «Об условиях предоставления субсидий из бюджета Республики Карелия по Региональной целевой программе “Развитие агропромышленного комплекса Республики Карелия на период до 2010 года” в 2008 году».

Постановление Правительства Республики Карелия от 21 февраля 2009 г. № 29-П «Об утверждении Региональной программы “Развитие малого и среднего предпринимательства в Республике Карелия на период до 2014 года”».

Постановление Правительства Республики Карелия от 11 марта 2009 г. № 42-П «О региональной целевой программе “Развитие агропромышленного комплекса Республики Карелия на период до 2012 года”».

«Об утверждении Региональной программы “Развитие малого и среднего предпринимательства в Республике Карелия на период до 2014 года”».

Постановление Правительства Республики Карелия от 27 февраля 2010 г. № 30-П «Об Условиях предоставления в 2010 году субсидий из

бюджета Республики Карелия на поддержку агропромышленного комплекса Республики Карелия».

Распоряжение Правительства РК от 12 сентября 2003 г. № 362р-П «О Республиканской целевой программе “Развитие агропромышленного комплекса Республики Карелия на период до 2006 года”».

Распоряжение Правительства РК от 25 ноября 2003 г. № 460р-П «О Республиканской целевой программе “Социальное развитие села Республики Карелия до 2010 года”».

Распоряжение Правительства Республики Карелия от 30 января 2004 г. № 44р-П «О разработке республиканской целевой программы “Развитие системы кредитной кооперации Республики Карелия на 2005–2007 годы”».

Концепция социально-экономического развития Республики Карелия на период 2002–2006–2012 годов.

Закон Архангельской области от 28 сентября 2006 г. № 225-12-ОЗ «О внесении дополнений и изменений в областной закон “О реализации государственных полномочий Архангельской области в сфере правового регулирования организации и осуществления местного самоуправления”».

Закон Архангельской области от 3 декабря 2008 г. № 637-32-ОЗ «Об областном бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов».

Постановление Правительства Архангельской области от 9 февраля 2010 г. № 28-пп «Об утверждении Порядка предоставления и расходования субсидий бюджетам муниципальных районов Архангельской области на поддержку территориального общественного самоуправления в сельской местности».

Постановление Государственной Думы Томской области от 27 октября 2005 г. № 2539 «О стратегии развития Томской области до 2020 года».

## Литература

Выступление председателя Союза сельских кредитных кооперативов Л. Шадриной на Международной конференции, проведенной Национальным союзом некоммерческих организаций финансовой взаимопомощи 30 мая – 2 июня 2010 г.// <http://www2.credit-union.ru/newscredit/1009.html>.

Глазычев В., Стародубровская И. и др. Челябинская агломерация: потенциал развития. Челябинск, 2008.

Денисова Н.П. Финансовые проблемы сельскохозяйственной кредит-

ной потребительской кооперации в условиях кризиса. Ставрополь: НОУ ВПО «Ставропольский финансово-экономический институт», 2010.

Истерли В. В поисках роста: Приключения и злключения экономистов в тропиках. М.: Институт комплексных стратегических исследований, 2006.

Калугина З.И. Депривация сельских сообществ в условиях несостоятельности сельскохозяйственных предприятий // Регион: экономика и социология. 2007. № 1.

Ковбас А.П. Формирование и развитие сетей предпринимательства на основе сельскохозяйственных кредитных потребительских кооперативов. Автореф. дисс. на соиск. учен. ст. канд. экон. наук. Астрахань, 2007.

Козырева Г.Б. Институциональные вопросы развития лесных поселений Карелии // Перемены в сельской России 1991–2003: оценки, подходы, методы / Материалы Международного семинара «Перемены в сельской России 1991–2003: оценки, подходы, методы». Петрозаводск: Изд-во КарНЦ РАН, 2005.

Копотева И. Соотношение городского и сельского населения России: национальный – региональный – локальный уровни // Перемены в сельской России 1991–2003: оценки, подходы, методы. Материалы Международного семинара «Перемены в сельской России 1991–2003: оценки, подходы, методы». Петрозаводск: Изд-во КарНЦ РАН, 2005.

Кузьминов Я.И. Курс институциональной экономики: институты, сети, трансакционные издержки, контракты: Учебник для студентов вузов / Я.И. Кузьминов, К.А. Бендукидзе, М.М. Юдкевич. М.: Изд. дом ГУ – ВШЭ, 2006.

Кузнецов В. Кооперация в сельском туризме. Специальный выпуск газеты «Сельская кооперация в Карелии», проект ПРОКООП – развитие предпринимательства в сельской местности через организацию кооперативов. 2008.

Мансурова Т.А. Как сделать шаг вперед? ТОСы и проблемы развития сельских территорий // Волна. 22 января 2008 г. № 2 (1115).

Миროнова Н.И. Исследование социокультурных ресурсов территории (на примере Республики Карелия) // Муниципальная власть. 2010. № 2.

Миროнова Н.И. Социокультурные процессы формирования местных сообществ (по результатам исследования в пилотных регионах) // Местные сообщества: проблемы социокультурного развития. Сборник научных статей / Под ред. Ю.М. Резника и Н.И. Мироновой. Н.: Независимый институт гражданского общества, 2010.



Морозова Т.В. Сельские сообщества России в период рыночной трансформации. Петрозаводск: Изд-во КарНЦ РАН, 2005.

Морозова Т.В. Современный социально-экономический потенциал и перспективы развития сельских сообществ приграничного северного российского региона // Перемены в сельской России 1991–2003: оценки, подходы, методы. Материалы Международного семинара «Перемены в сельской России 1991–2003: оценки, подходы, методы». Петрозаводск: Изд-во КарНЦ РАН, 2005.

Морозова Т.В. Сельские сообщества России в региональном измерении. Серия «Научные доклады: независимый экономический анализ». № 200. М.: Московский общественный научный фонд, 2008.

Национальный доклад о ходе и результатах реализации в 2008 г. Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008–2012 гг., подготовленный Министерством сельского хозяйства Российской Федерации.

Нефедова Т., Пэллот Дж. Неизвестное сельское хозяйство, или Зачем нужна корова? М.: Новое издательство, 2006.

Нефедова Т. Каргопольский район: прошлое, настоящее и будущее Русского Севера // Отечественные записки. 2004. Т 19. № 4.

Норт Д. Институциональные изменения: рамки анализа // Вопросы экономики. 1997. № 3.

Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М.: Фонд экономической книги «Начала», 1997.

Розанова Л.И. Эволюционный характер трансформации хозяйственных отношений в сельских сообществах в Карелии // Сельский кредит 2007. №6. С.25-33.

Покровский Н.Е. Перспективы Российского Севера: сельские сообщества // Мир России. 2008. № 4.

Проект Концепции устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации // <http://www.mcx.ru/documents/document/show/3571.77.htm>.

Республиканская общественно-политическая газета «Карелия». 2006–2009 // <http://gov.karelia.ru/Karelia>.

Розанова Л.И., Дианова Е.В. и др. Аграрные реформы и кооперация: исторические вехи // Под ред. Л.И. Розановой. Петрозаводск: Институт экономики КарНЦ РАН, 2007.

Розанова Л., Гоцалюк Т. Развитие системы сельской кредитной кооперации в Республике Карелия. // <http://www.ruralcredit.ru/506/923/>

Тюрин Г. Опыт положительного отношения к жизни. Взгляд из «Нью-Ёркино». Архангельск, 2003.

Штейнберг И.Е. Реальная практика стратегий выживания сельской семьи: сетевые ресурсы // Куда идет Россия? Формальные институты и реальные практики / Под общ. ред. Т.И. Заславской. М.: МВШСЭН, 2002.

Шугрина Е.С. Муниципальное право: Учебник. М.: ТК Велби; изд-во Проспект, 2004.

Эрнардо де Сото. Загадка капитала. Почему капитализм торжествует на Западе и терпит поражение во всем остальном мире. М.: ЗАО «Олимп-Бизнес», 2001.

---

*Институтом экономической политики имени Е.Т. Гайдара  
с 1996 года издается серия “Научные труды”.  
К настоящему времени в этой серии вышло в свет более 100 работ.*

---

**Последние опубликованные работы  
в серии “Научные труды”**

№140Р Бобылев Ю., Турунцева М. *Налогообложение минерально-сырьевого сектора экономики. 2010.*

№139Р Дробышевский С., Худько Е., Великова Е. *Перспективы создания международного финансового центра в Российской Федерации. 2010.*

№138Р Идрисов Г. *Факторы спроса на импортные товары инвестиционного значения в России. 2010.*

№137Р Идрисова В., Фрейнкман Л. *Анализ влияния федеральных трансфертов на фискальное поведение региональных властей. 2010.*

№136Р Дробышевский С., Кузьмичева Г., Синельникова Е., Трунин П. *Моделирование спроса на деньги в российской экономике в 1999–2008 гг. 2010.*

№ 135Р Турунцева М., Киблицкая Т. *Качественные свойства различных подходов к прогнозированию социально-экономических показателей РФ. 2010.*

№ 134Р Казакова М., Кнобель А., Соколов И. *Качество администрирования НДС в странах ОЭСР и России. Реформирование российской системы взимания налога. 2010.*

№ 133Р Трунин П., Князев Д., Сатдаров А. *Анализ независимости центральных банков РФ, стран СНГ и Восточной Европы. 2010.*

№ 132Р Стародубровская И., Миронова Н. *Муниципальная реформа в республиках Южного федерального округа. 2010.*

**Стародубровская Ирина Викторовна**  
**Миронова Нина Ивановна**

## **Проблемы сельского развития в условиях муниципальной реформы в России**

*Редакторы:* Н. Главацкая, К. Мезенцева

*Корректор:* Н. Андрианова

*Компьютерный дизайн:* Е. Немешаева

Подписано в печать 11.10.2010

Тираж 300 экз.

125993, Москва, Газетный пер., д. 3–5, стр. 1

Тел. (495) 629–6736

Факс (495) 697–8816

[www.iep.ru](http://www.iep.ru)

E-mail: [wwwiet@iet.ru](mailto:wwwiet@iet.ru)

ISBN 978-5-93255-294-0



9 785932 552940