

Российская академия народного хозяйства
и государственной службы
при Президенте Российской Федерации

И. В. Стародубровская

Социальная политика
на периферийных
территориях
Актуальные проблемы



Издательский дом «Дело»
Москва · 2014

УДК 316.334.3
ББК 66.3(2Рос)3
С77

Стародубровская, И. В.
С77 Социальная политика на периферийных территориях: актуальные проблемы / И. В. Стародубровская. — М. : Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2014. — 108 с. — (Научные доклады: социальная политика).

ISBN 978-5-7749-0934-6

В работе рассмотрены проблемы предоставления социальных услуг в местах, которые можно отнести к «российской глубинке», а именно на периферийных территориях, для которых характерны интенсивные процессы депопуляции. Отток населения, деградация человеческого капитала, старение кадров в социальной сфере — все эти процессы требуют особого подхода к организации предоставления социальных услуг. На федеральном уровне эти особенности часто не учитываются, что ставит жесткие барьеры на пути оптимизации социальных расходов подобных территорий. Доклад основан на полевых исследованиях периферийных территорий в Томской, Вологодской, Костромской областях и Пермском крае.

ISBN 978-5-7749-0934-6

УДК 316.334.3
ББК 66.3(2Рос)3

© ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства
и государственной службы при Президенте Российской Федерации», 2014

Оглавление

Введение.	5
1. Периферийные территории: социальный контекст	8
1.1. Сжатие периферийных территорий — основные характеристики.	8
1.2. Спрос и предложение на социальные услуги	32
2. Концептуальные подходы к оптимизации социальной сферы на сельских территориях	53
2.1. Общая характеристика подходов к оптимизации социальной сферы.	53
2.2. Максимальное использование потенциала, сохранившегося на территориях интенсивной депопуляции	60
2.3. Обеспечение жителям территорий интенсивной депопуляции доступа к услугам, предоставляемым на других территориях.	71

2.4. Поддержка миграции населения на территории, где социальные услуги предоставляются в большем объеме и более высокого качества.	87
2.5. Неиспользованные резервы	91
Список используемой литературы	106

Введение

Как в обыденной жизни, так и в научном анализе традиционным является разделение территорий на городские и сельские. Такое деление применяется также в официальных документах, статистических данных, аналитических материалах. В чем-то подобное разделение действительно улавливает существенные различия в характере территорий, однако в определенной мере оно искажает реальную картину. Дело в том, что в последние десятилетия идут объективные процессы усиливающейся дифференциации сельских территорий: пространства вокруг крупных городов в большинстве своем характеризуются позитивной экономической динамикой, растущим населением, трансформацией хозяйственной деятельности исходя из потребностей города. Эти территории формируют городские агломерации — пространство с совершенно особыми характеристиками, находящееся под определяющим влиянием городского центра. Территориальные границы агломераций нельзя с точностью фиксировать, но можно утверждать, что чем более крупным является город и чем лучше развита транспортная инфраструктура, тем активнее идет трансформация окружающей его сельской местности. Сельская местность вне сферы влияния крупных городов (будем называть ее периферией) отличается совершенно другими характеристиками. Экономика здесь зависит в первую очередь от развития аграрных и сырьевых отраслей, для многих территорий характерны процессы депопуляции и деградации. Очевидно, что то, что обычно относят к сельской местности, по своим экономическим и социальным

характеристикам делится по меньшей мере на три группы, для которых характерны совершенно различные тенденции:

- агломерации крупных городов;
- территории эффективной аграрной и сырьевой экономики;
- территории интенсивной депопуляции и деградации.

В настоящей работе акцент сделан на кризисной группе сельских территорий, не входящих в орбиту влияния крупных городов, где идет активное снижение численности населения, а экономика носит депрессивный характер. Когда речь идет о проблемах сельской местности, в первую очередь имеются в виду негативные процессы, идущие именно в данной группе территорий. При этом из всего набора характерных для них проблем выбраны вопрос организации предоставления социальных услуг. Актуальность данного вопроса связана с рядом причин.

Во-первых, предоставление социальных услуг на данных территориях оказывается в фокусе противоречивых требований: с одной стороны, необходимость обеспечивать определенный уровень подобных услуг всем гражданам страны заставляет поддерживать бюджетную сеть «любой ценой»; с другой стороны, необходимость эффективного использования ресурсов ставит вопрос о неизбежности оптимизации. Нахождение баланса и компромисса между этими требованиями — чрезвычайно важная задача социально-экономической политики.

Во-вторых, организация предоставления социальных услуг на подобных территориях в наибольшей мере отличается от «стандартной» модели, характерной, в первую очередь, для городов, на которую обычно ориентируются государственные программы развития и модели реформирования социальной сферы. Учет специфических условий, характерных для негородских территорий, может существенно повысить эффективность механизмов проведения социальной политики. Но для этого необходимо проанализировать данные условия.

В-третьих, организация предоставления социальных услуг на территориях интенсивной депопуляции — серьезный вызов для любой региональной власти, требующий от нее поиска нестандартных решений и использования нетрадиционных механизмов. Выявление и обобщение примеров как лучшей, так и худшей практики в данной сфере является самостоятельной задачей, представляющей интерес для региональной политики.

С учетом стоящих перед исследованием задач, его существенной частью являлась полевая работа. Было выбрано 4 пилотных региона: Томская область, Вологодская область, Костромская область и Пермский край, в которых, в свою очередь, отбирались пилотные муниципальные районы. Данные районы не входят в агломерации крупных городов и характеризуются интенсивными процессами депопуляции. На базе этих районов проводилось углубленное исследование организации предоставления социальных услуг. Всего в 2011–2012 гг. была проанализирована ситуация в 15 муниципальных районах.

Полевая работа проводилась группой исследователей. Автор выражает благодарность Владимиру Назарову, Арсению Мамедову, Дине Лободановой, Анне Чепурной за предоставление полевых материалов и проведение расчетов, использованных в данной работе. В то же время большая часть использованного полевого материала собрана непосредственно автором.

1. Периферийные территории: социальный контекст

1.1. СЖАТИЕ ПЕРИФЕРИЙНЫХ ТЕРРИТОРИЙ — ОСНОВНЫЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ

Основные характеристики периферийных территорий

Данное исследование использует инструментарий центр-периферийной теории, в соответствии с которой «неравномерность экономического роста и процесс пространственной поляризации неизбежно порождают диспропорции между ядром и периферией»¹. При этом периферия дифференцируется в зависимости от степени приближенности к ядру: если на ближнюю периферию ядро оказывает активное воздействие, то по мере удаления от него влияние ядра постепенно сходит на нет. Структуру периферии различные специалисты характеризуют по-разному, мы здесь остановимся на выделении ближней, средней и дальней периферии.

Движущей силой воспроизводства отношений центр — периферия является постоянное генерирование ядром новых процессов, технологий, институтов, в то время как на периферию идет «диффузия устаревших нововведений», позволяя периферии в определенной мере модернизироваться, но при этом закрепляя постоянное преимущество центра перед

¹ Грицай О.В., Йоффе Г.В., Тревинш А.И. Центр и периферия в региональном развитии. М.: Наука, 1991. С. 15.

периферией. Применительно к российской ситуации специалистами признается, что «...в стране сформировалась иерархическая система городов-центров, способных транслировать импульс модернизации на менее крупные города и окружающую периферию, однако зоны их модернизирующего влияния не способны охватить всю страну»¹.

Закономерности центрo-периферийной поляризации действуют не только на межрегиональном и межрайонном уровнях, но и внутри муниципальных районов. Однако очевидно, что на территориях, подверженных интенсивным процессам депопуляции, влияние районного центра может быть лишь неравномерным и очаговым, а распространяемые от него инновационные импульсы достаточно слабы. В целом подобные территории характеризуются рядом признаков, отражающих процессы сжатия и деградации, часть которых достаточно подробно проанализирована в современной литературе, хотя некоторым из характерных для данных территорий тенденций не было уделено необходимого внимания. Попытаемся обобщить специфические особенности сообществ на территориях интенсивной депопуляции, оказывающие прямое влияние на спрос и предложение социальных услуг.

Старение населения, отток молодежи. Даже на относительно благоприятных территориях, где есть возможности трудоустройства, доля пенсионеров обычно составляет 50% и выше. Более распространенная ситуация — 70% людей пенсионного возраста. При этом почти на всех проанализированных территориях молодежь уезжает и не возвращается.

В определенном смысле исключением оказался Мантуровский район Костромской области — несмотря на достаточно интенсивный отток населения, в том числе молодежи, здесь несколько меньше доля пенсионеров, больше работоспособного населения, существенно ниже, чем на других территориях, средний возраст работников социальной сферы. Так, среди учителей пенсионеров 12–15%; фельдшеры ФАПов все моложе пенсионного возраста и лишь один — предпенсионного.

¹ *Зубаревич Н.В.* Регионы России: неравенство, кризис, модернизация. М.: НИСП, 2010. С. 100.

В определенной степени это можно объяснить тем, что привлекательность высшего образования для молодежи в районе достаточно низка. Так, в 2012 г. из 40 выпускников 9-х классов в районе только 16 продолжили обучение в 10 классе, значительная часть остальных осталась на территории района (так, 8 поступило в учреждение НПО в Мантурово). Из 22 выпускников 11-х классов лишь 9 пошли в высшие учебные заведения (из них 7 — на территории Костромской области), 6 поступили в учреждения СПО (в основном на территории Костромской области), 1 — в учреждение НПО в Мантурово, остальные были призваны в армию либо по различным причинам не продолжили образование. При этом выпускники вузов на территорию практически никогда не возвращаются, а по выпускникам СПО картина более неоднозначная. Часть из них (хотя и меньшая) приезжает обратно и устраивается на работу, в том числе и в учреждениях социальной сферы, в дальнейшем они могут получить заочно высшее образование.

Факторы, определяющие отток молодежи, могут различаться на разных территориях.

Так, на глубоко депрессивных территориях действуют, в первую очередь, выталкивающие факторы, молодежь уезжает от отсутствия перспектив. В рамках подобной модели миграции обычно выбираются малобюджетные варианты, связанные с продолжением образования после основной, реже — средней школы. Самый очевидный — учреждение начального либо среднего профессионального образования в районном центре или в ближайшем городе. Причем преобразование средних школ в основные, широко идущее в сельской местности во многих регионах, действительно, судя по всему, несколько снижает спрос на высшее образование (логика родителей — все равно в интернат после 9 класса, так пусть хоть профессию получит), однако в большинстве случаев не тормозит миграционные процессы из деревни. Если реализуется стратегия получения высшего образования, то ориентация идет, в первую очередь, на бюджетные места в вузах (филиалах), расположенных часто в городах «второго порядка», где есть общежитие и стоимость жизни не очень высока. Особенно явно проявляются подобные процессы

в тех случаях, когда региональный центр является крупным городом, близким к миллионнику, и имеется несколько более мелких городских центров. Так, в Пермском крае для северных территорий локальным центром притяжения является Брезниковско-Соликамская агломерация, для южных — город Чайковский, для Коми-Пермяцкого автономного округа — город Кудымкар, бывшая столица субъекта Федерации.

Однако такая ориентация не универсальна — среди старшекласников из самых депрессивных территорий часто бывает несколько ребят, жестко мотивированных на качество образования и имеющих явно более высокие амбиции, чем филиал вуза в провинциальном городе. Обычно это дети учителей, хотя не всегда. *«В каждом выпуске есть дети из неблагополучных семей, которые пробиваются».* Так, из одного из сел Мантуровского района Костромской области в московский вуз поступил мальчик, у которого мать — телятница, а отец — алкоголик. Причем родители могут отказываться от многого ради того, чтобы обеспечить ребенку возможность получения достаточно престижного образования с последующей перспективой закрепиться в крупном городе (обычно региональном центре) и сформировать возможности для последующего продвижения.

Однако было бы заблуждением считать, что на более благоприятных в экономическом отношении территориях миграция молодежи не является столь острой проблемой. Стимулы к миграции сохраняются, хотя их характер в определенной мере меняется, баланс выталкивающих и притягивающих факторов здесь несколько другой. В таких населенных пунктах дети воспитываются в достаточно благоприятной социальной среде, что облегчает дальнейшее продвижение. *«Интеллект у ребят хороший, разъезжаются. Может быть, если бы хуже давали образование, больше бы оставались».* Родители, имеющие относительно высокую зарплату, могут обеспечивать детям более солидную финансовую поддержку в городе, снимать квартиру, помогать с текущими расходами. Кроме того, в подобных случаях барьеры адаптации к городской жизни часто бывают ниже — дети с подобных территорий больше путешествуют, более активно поддерживают

социальные контакты, часто имеют родственников и знакомых в городах, куда собираются ехать учиться.

Причем миграция в город обусловлена далеко не только экономическими факторами, хотя и они играют немаловажную роль. *«Пусть плохо, но в городе, чем хорошо, но в деревне — такой менталитет»*; *«Едут в Вологду, снимают жилье и фактически работают на это жилье. Но все равно едут в Вологду. Здесь бы жили в своих домах»*. «Нематериальные» факторы притягательности городов достаточно общеизвестны и в целом нашли подтверждение в ходе исследования:

- отсутствие жесткого контроля местного социума, характерного для сельской местности;
- гораздо большее разнообразие социальных связей, мест приложения труда и способов проведения досуга;
- более широкие возможности продвижения («вертикальные лифты») и самореализации.

Очевидно, что даже если бы была реализована иллюзорная возможность всеобщего повышения комфортности жизни в сельской местности, эти факторы продолжали бы действовать, стимулируя отток населения.

Деградация человеческого капитала. Она также во многом связана с оттоком из села молодежи. На этот фактор, обусловленный процессами «отрицательного отбора», неоднократно обращали внимание исследователи: «...происходило не просто сокращение населения вне городов, *из поколения в поколение в сельской России шел отрицательный социальный отбор*, ведь из деревни в город уезжали наиболее молодые и активные люди»¹. Это подтверждали и наши собеседники в ходе полевых исследований: *«На селе остаются те, кому родители не могут помочь с жильем в городе»*; *«Нормальная молодежь уезжает, остаются те, кто не может прижиться»*.

¹ Нефедова Т.Г. Сжатие внегородского освоенного пространства России — реальность, а не иллюзия // Сжатие социально-экономического пространства: новое в теории регионального развития и практике его государственного регулирования. М., 2010. С. 129.

ся. *Город требует, там работать надо, зарабатывать много надо... Хулиганье, шпана, неработать — эти все на селе оседают. Как через сито»; «Остается молодежь, которая устроиться не может и поступить не может. Такая вот деградация». Эта деградация проявляется в различных формах.*

Так, падает образовательный уровень жителей, с сельских территорий вымываются люди с высшим образованием. Фактически во многих населенных пунктах высшее образование имеют только учителя (да и то не все) и в некоторых местах — бывшие работники агропредприятий. Еще 10–15% населения можно отнести к сельской интеллигенции со средним специальным образованием.

Подобная ситуация сказывается, в частности, на работе школ: *«Контингент меняется в худшую сторону: незрелость, нет внутренней мотивации. <...> Семьи более высокого социального статуса уехали»; «Все большие дети из неблагополучных семей. Интеллектуальный уровень недостаточно высокий»; «Только 10–15% родителей настроены на результат». И совсем пессимистично: «Практически все дети из неблагополучных семей, все семьи пьющие». Причем во многих местах процесс ухудшения продолжает идти достаточно активно: «Контингент стал слабее, в селе остаются неблагополучные семьи. Седьмой—девятый [классы] еще хорошие семьи, первый—второй гораздо хуже».*

Но последствия снижения образовательного уровня населения гораздо более многообразны. Так, кадровая проблема обостряется не только на уровне сельских поселений, но и в районных центрах, даже когда они являются городами. Так, в Мантуровском районе Костромской области, где центром является городской округ и, как отмечалось выше, ситуация несколько более благоприятна, чем на других обследованных территориях, дефицит высококвалифицированных кадров возрастает: не хватает специалистов в городской Мантуровской больнице (обслуживающей также и район), местные предприниматели не могут найти кадры на управленческие должности. В то же время со снижением образовательного уровня падает и уровень социальных притязаний населения.

Широкое распространение получают процессы люмпенизации жителей, потери ими способности к какой бы то ни было регулярной трудовой деятельности. Известны примеры, когда предприниматели пытались развивать бизнес в сельской местности, но не могли найти необходимую рабочую силу даже на вполне конкурентоспособную для данной местности заработную плату. Люди предпочитали получать пособие по безработице и ничего не делать. *«Если появятся рабочие места, люди не пойдут работать. Мужик с пилорамы предлагает 500 руб. в день — не идут. Лучшие — пособие по безработице пропью»*. В результате в данном конкретном примере на пилораме согласились работать только те выпускники школ, которые ждали призыва в армию.

Но даже если рабочая сила находится, трудовая дисциплина бывает чрезвычайно низка, прогулы носят регулярный характер, и организация реального бизнеса связана с большими трудностями и издержками. Работники стремятся не идти на те предприятия, где высокие требования к дисциплине и качеству работы, даже за относительно высокую оплату. Часть населения предпочитает сезонную занятость, чтобы значительную часть года жить на заработанное за несколько месяцев и не прикладывать дополнительных усилий.

Наконец, широкие масштабы приобрела алкоголизация населения и связанная с ней преждевременная смертность. Это определяет достаточно равнодушное отношение значительной части сельских жителей к своему здоровью, к обеспечению продолжительности жизни, отсутствие запроса на здоровый образ жизни¹. Мужское пьянство оказывается практически повсеместным (в нескольких местах в разгар рабочего дня приходилось видеть нетрезвыми даже глав поселений), при этом выделяется прослойка совсем опустившихся алкоголиков — *«как бомжи, только есть крыша*

¹ Вот яркое тому подтверждение. Речь идет о северном Предуралье середины 2000-х гг.: «Никто из перекупщиков сюда не добирается, а технический спирт привозят регулярно. От него умирают семьями, о чем местные жители рассказывают совершенно спокойно». (Нефедова Т., Пэллот Дж. *Неизвестное сельское хозяйство, или Зачем нужна корова?* М.: Новое издательство, 2006. С. 61.).

над головой». У них еще более ослабляются стимулы к производительному труду, основной целью трудовой деятельности становится «заработать на бутылку»¹.

При этом необходимо отметить, что, поскольку экономическая база многих периферийных территорий достаточно нестабильна, нарастание процессов деградации может идти скачкообразно. Яркий пример — многие периферийные территории Пермского края, где основой экономики являются учреждения Государственного управления исполнения наказаний (ГУИН) — исправительные колонии. Изменение месторасположения колоний является вопросом жизни и смерти населенного пункта. С уходом колонии исчезает основной работодатель, основной налогоплательщик и фактически основной центр жизни территории. А с учетом того, что колонии в основном располагаются в отдаленных, труднодоступных местах, решать возникающие при этом проблемы оказывается чрезвычайно трудно.

Негативная трансформация семейных связей. Данный процесс протекает в двух, достаточно противоречивых формах.

С одной стороны, происходит (либо поддерживается там, где данные формы сохранились и в советские времена) архаизация семейных отношений в том смысле, что семья

¹ Протицируем еще одно исследование сельской России Татьяны Нефедовой: «По данным районной статистики в Коссинском районе Коми-Пермяцкого АО каждая третья смерть в 2000 и 2001 г. произошла от неестественных причин. Из них $\frac{1}{2}$ — от прямого отравления алкоголем, остальные — от бытовых и производственных травм, также в основном связанных с пьянством. Таких примеров слишком много, чтобы не прийти к выводу: алкоголизм стал главным бичом сельской местности. Он есть и в городе, но в деревне особенно заметны его последствия. При замкнутости сельского общества, когда люди не могут выбирать занятия, а руководители — работников, алкоголизм разрушает само это сообщество и его экономическую основу — предприятие. Очень многие председатели, фермеры и предприниматели жаловались нам, что в селах с населением 100–300 человек не найти людей, которые не уйдут в запой через несколько дней после начала работы или первой же зарплаты» (Нефедова Т.Г. Сельская Россия на перепутье. Географические очерки. М.: Новое издательство, 2003. С. 340).

становится способом организации экономической деятельности и подчиняется ее требованиям. *«Родителям важно, чтобы дети были с ними. Дети — на хозяйстве, скотину держат. Особо не до уроков — помогать нужно»*. На многих территориях, где дикоросы составляют значительный источник семейного бюджета, в сентябре учебный процесс в школах фактически дезорганизован — ребята помогают взрослым в сборе ягод, грибов, кедровой шишки. В одной из школ директор рассказала случай, когда девочку-отличницу (правда, из приемной семьи) не пустили на выпускной вечер, поскольку надо было доить корову. Репродуктивная политика тоже во многих случаях определяется экономическими соображениями — максимизацией финансовой помощи от государства. То же можно сказать и о приемных детях.

С другой стороны, идет деградация традиционных моделей семейного поведения, во многом связанная с деградацией человеческого капитала. Люмпенизация и алкоголизм родителей дезорганизуют семейную жизнь и часто приводят к раннему появлению вредных привычек у детей. В одной из школ, характеризуя два соседних села, из которых производится подвоз школьников, директор отметила, что в одном из них пьют только родители, а в другом — родители вместе с детьми. Другие руководители сельских школ также отмечают схожие тенденции: *«курят с шестого класса, такого не было»*; *«в восьмом классе пьют с мамой пиво»*. На некоторых особо депрессивных территориях хулиганство банд подростков приобретает такие масштабы, что представители местной администрации вынуждены дежурить по ночам. *«Дети гуляют по ночам — человек 6–7 подростков. Все лето в школе разбивали стекла»*.

Ослабление семейных связей проявляется и в других формах. Так, при вахтовом методе работы мужчина может уехать и надолго оставить семью с детьми без средств к существованию. Вообще в школах отмечали, что если ребенок накормлен и вовремя ложится спать, значит, семья благополучная, удовлетворение запросов более высокого порядка вообще в расчет не принимается.

«Социальная анемия». Процессы деградации неизбежно затрагивают не только семью как базовую ячейку общества, но и все сообщество в целом. Его способность к самоорганизации во многих случаях резко падает. Парадоксально на уровне сельского социума проявляется явление атомизации, характерное для крупных городов. *«Раньше люди жили хуже, но радовались, потому что все сообща. <...> Сейчас люди каждый живет в своем вакууме...».* Жители в таких населенных пунктах могут не знать, что происходит даже у ближайших соседей.

В результате население перестает собираться вместе, участвовать в общих праздниках, какая-либо социальная жизнь на селе затихает. *«Раньше на Троицу собирались. Сейчас нет такого. Сплоченности у людей нету»; «Организовать тяжело. Раньше было веселее, люди [были] легче на подъем. У всех проблемы, в первую очередь нет уверенности в завтрашнем дне».*

Еще одним признаком социальной анемии является разрушение традиционных для села механизмов взаимопомощи, отмечаемое многими исследователями¹. Сельчане отказываются помогать друг другу бесплатно, подобные отношения в тех или иных формах монетизируются. *«Бабушкам дрова наколоть, воды принести — за еду, за деньги, за бутылку».*

Резко снижается и способность к совместным действиям для улучшения быта села. *«Раньше было самообложение. Сейчас нет, да и не надо нам уже»; «Сами крыльцо [в школе] починить не могут. Только требуют, сами ничего делать не могут».* Однако в подобных ситуациях даже готовность власти реагировать на требования сельчан не всегда помогает. Глава одного из сельских поселений рассказывала, что в деревне, зараженной подобной «болезнью места» (выражение Татьяны

¹ «Никто никому почти не помогает, каждый справляется со своими проблемами в одиночку. Люди прямо на глазах превращаются в индивидуалистические субъекты хозяйственной деятельности. Обменным эквивалентом все больше и больше становятся деньги, а не материальные предметы или же услуги» (Покровский Н. Е. Перспективы российского Севера: сельские сообщества // Мир России. 2008. № 4. С. 122). «В современной деревне почти все делается за деньги» (Нефедова Т. Г. Сельская Россия на перепутье... С. 350).

Нефедовой), население потребовало сделать общественный колодец. Местная власть пошла навстречу, однако жители не договорились между собой, где колодец должен находиться, и сказали, что тогда колодца вообще не нужно.

Архаизация социальных отношений. В условиях деградации и разрушения современных форм экономической деятельности то же происходит и с системой общественных отношений. Фактически часть социумов выпадает за рамки современной правовой и в целом институциональной системы. Это происходит по разным причинам:

- из-за замкнутости и транспортной оторванности части сообществ. Приходилось беседовать с людьми, которые по 20 лет жили без паспортов и не испытывали от этого никакого дискомфорта;
- из-за нелегального либо полунелегального характера экономической деятельности: браконьерство, нелегальные лесозаготовки и т. п.;
- из-за нерегулярности экономической деятельности и получения доходов, в результате чего, например, заработную плату могут до сих пор выдавать талонами на продукты, а в магазине давать товары «под запись».

Формальные, закрепленные в законодательстве институциональные механизмы в таких условиях заменяются неформальными правилами и нормами (вообще, данный процесс в определенной степени характерен для страны в целом, но в подобных сообществах он приобретает особо явные формы). *«Там свои правила — любое жилье занимают, могут на ипотеку использовать пустой дом».* Лес делится на участки отдельных охотников, река — на закрепленные за отдельными рыбаками места. И нарушение подобных неформальных границ может приводить к достаточно серьезным последствиям.

Подобные особенности архаичных социумов создают дополнительные барьеры для продвижения молодежи в более открытой социальной среде. Учителя в школах отмечают отсутствие у детей из таких поселений представлений

об общепринятых правилах и нормах поведения: *«там все позволено, были диковатые»*. Есть проблемы адаптации в более крупной школе, с большим количеством учащихся и более жесткими требованиями учителей. В малых школах дети привыкают к постоянной опеке, не приобретают навыков самостоятельной работы, и это может приводить к снижению успеваемости при переходе в более крупную школу.

Другая проблема — *«дети теряются в большом населенном пункте»*. В некоторых случаях невозможность получить продукты «под запись», необходимость расплачиваться в магазинах районного центра деньгами вызывала у детей психологический шок. В большинстве случаев ребята достаточно быстро справляются с подобным изменением «правил игры», адаптация занимает 2–3 месяца, но бывают и исключения.

Иммиграция: асоциальные слои и андерграунд. Хотя эмиграция является наиболее распространенным демографическим процессом на рассматриваемых территориях, нельзя сказать, что вообще не наблюдается движения населения в обратную сторону. Но подобные места оказываются привлекательными для достаточно специфических социальных слоев. Особенности быстро депопулирующих и деградирующих территорий и социумов создают благоприятные условия:

- для «черных риелторов», отбирающих квартиры у люмпенизированного населения в крупных городах и выселяющих бывших владельцев на те территории, где есть значительное предложение дешевого жилья¹;
- для представителей разнообразных запрещенных и полузапрещенных движений и сект, которых привлекает транспортная оторванность и наличие свободного жилья;
- для маргинальных движений культурного андерграунда — по тем же причинам.

Очевидно, что подобная иммиграция не содействует, за редким исключением, улучшению человеческого капитала и,

¹ «Черные риелторы привозят сброд по 16 человек в квартиру».

скорее обостряет, чем способствует решению проблем депопулирующих территорий.

Нельзя сказать, что рассмотренные явления на селе (за исключением оттока молодежи) носят универсальный характер. Встречаются случаи и противоположной практики. Так, достаточно многочисленны факты самоорганизации и взаимопомощи. В некоторых селах жители помогают друг другу строить дома, обрабатывать участки. Есть и примеры самообложения, в том числе на оборудование ФАПа (жители скидывались по 50–100 руб. на глюкометр). В отдаленных деревнях, даже при отсутствии клуба, встречаются случаи «самоорганизации бабушек», которые поют частушки и даже ездят выступать в районный центр. Стремление родителей не отпускать далеко детей может определяться не только хозяйственными соображениями, но и заботой об их безопасности и здоровье. Буквально в соседнем селе с тем, где говорили об активном использовании школьников в подсобном хозяйстве, отношение к детям характеризуется совершенно по-другому: *«Не могу сказать, что дети — дополнительные рабочие руки. Сельское хозяйство семьи не ведут, сенокос — ностальгия. <...> Хочется, чтобы дети были под присмотром. Территория благополучная»*. Можно найти даже примеры того, как пьющие родители закодировались и устроились на работу. Тем не менее негативные социальные тенденции на территориях интенсивной депопуляции, при этом имеющие тенденцию к углублению и расширению масштабов, нельзя сбрасывать со счетов при анализе сельских сообществ.

Вторичное освоение периферийных территорий

Некоторая модификация представленной картины связана с процессами «вторичной колонизации» пространства и переструктурирования характера использования территории, т. е. с изменением системы расселения и специализации территорий под воздействием импульсов, идущих от городов. Подобные явления широко известны — это дачная колонизация и туристско-рекреационная специализация. Данные процессы в контексте перспектив периферийных территорий

привлекают большое внимание исследователей. При этом вопрос о степени влияния данного феномена на перспективы сельской глубинки остается открытым. Оптимистические прогнозы основаны на том, что ресурсы дикой природы, ландшафта и экологической качественной среды, столь ценимые в постиндустриальном обществе, станут основой возрождения периферии. Однако есть и гораздо более пессимистические оценки, в соответствии с которыми дачная колонизация дальней периферии не способна остановить ее деградацию. Попытаемся дополнить ведущуюся дискуссию собственными наблюдениями.

Анализ последствий дачной колонизации, проводившийся в Белозерском районе Вологодской области, в целом подтвердил те тенденции, которые ранее выделялись исследователями данного феномена¹.

Действительно, дачная колонизация приводит к существенному сезонному увеличению численности населения ряда территорий: в несколько раз, в отдельных случаях — на порядок (в одном из рассматриваемых поселений сезонный рост с 600 до 6000 человек). В основном это происходит за счет приезда детей к бабушкам и дедушкам от живущих в городе родителей, возвращения студентов на каникулы и собственно дачной колонизации выходцами из других местностей либо теми, кто давно мигрировал из данной местности (например, на Севера) и не имеет здесь жилья. Некоторые населенные пункты фактически полностью превратились в дачные поселки. Характерные примеры: из 47 домов лишь 8 принадлежат местному населению, остальное дачи; из 38 домов лишь один принадлежит местному жителю.

Дачная колонизация оказывает определенное позитивное влияние на ситуацию в сельских населенных пунктах, в частности:

¹ См., например: *Нефедова Т.Г.* Российская глубинка глазами ее обитателей // Угорский проект: экология и люди ближнего Севера / под ред. Н.Е. Покровского. М.: Сообщество профессиональных социологов, 2008; *Нефедова Т.Г.* Российские дачи как социальный феномен // Социальное развитие и институты гражданского общества. http://spero.socpol.ru/docs/N15_2011_07.pdf

- способствует развитию местного бизнеса — на анализируемых нами территориях, подверженных дачной колонизации, обороты торговли в дачный период возрастают от полутора до трех раз;
- позволяет местным жителям получать дополнительные доходы от продажи собственных продуктов питания, дикоросов, оказания дачникам услуг;
- облегчает ситуацию с транспортом и доставкой продуктов в отдаленные территории;
- дачники предъявляют более высокие требования к обслуживанию, под которые вынужден подстраиваться местный бизнес;
- дачники в отдельных случаях осуществляют инвестиции в местную инфраструктуру.

Но при этом перелома сложившихся тенденций не происходит. Из подобных территорий продолжается интенсивный отток молодежи, дачное освоение не приводит к существенному расширению занятости и серьезной активизации бизнеса. Это подтверждается, в частности, тем, что на территориях интенсивной дачной колонизации не наблюдается роста поголовья скота, несмотря на то что спрос на молочные продукты в сезон не удовлетворяется (приходится записываться в очередь) и считается, что держать в таких условиях корову экономически очень выгодно. В то же время местные жители не подтверждали гипотезу, что при отсутствии дачников количество скота уменьшилось бы еще больше — спрос за счет местного населения также достаточно велик. Вообще, насколько удалось понять, лишь единицы из местных строят свою экономическую стратегию в первую очередь на обслуживании дачников.

Кроме того, в некоторых местах наблюдается тенденция обособления дачников от местных жителей, фактический переход их на самообеспечение. Новые жильцы сами привозят срубы, нанимают выходцев из СНГ для производства строительных работ, самостоятельно заготавливают грибы и ягоды, ловят рыбу. Есть территории достаточно интенсивного дачного освоения, где дополнительный спрос со стороны

дачников местными жителями практически не ощущается. Отмечается также снижение спроса на дачные участки — в одном из наиболее «дачных» поселений сказали, что за последний год ни один человек не захотел купить земельный участок.

Варианты конфликтного взаимодействия дачников с местным населением — редкое явление, более распространены конфликты между самими дачниками. Тем не менее были выявлены случаи появления «проблемы безбилетника», связанной с конфликтом потенциально возможных вариантов дальнейшего развития территории. Построенную дачниками в одном из сел дорогу стали использовать лесозаготовители, она очень скоро пришла в негодность, что «отпугнуло» дачников от этого достаточно перспективного с точки зрения дачной колонизации места.

Приведем один из примеров территории интенсивной дачной колонизации, иллюстрирующий некоторые из рассмотренных выше процессов — Антушевское сельское поселение. Численность населения — около 1000 человек, на дачный сезон возрастает примерно в 4 раза. 53 населенных пункта, самые крупные — Антушево и Бечевинка (соответственно, примерно 400 и 300 человек). Экономика поселения функционирует следующим образом.

- Около 30 человек работает в сельскохозяйственном предприятии, положение там достаточно сложное, регулярные задержки заработной платы. При этом в сезон, работая без выходных, механизатор или доярка могут заработать примерно по 15–20 тыс. в месяц (не в сезон — 3–4 тыс.). Тем не менее за эту работу держатся.
- Достаточно активно функционирует бизнес по строительству бань, работает примерно 8 бригад по 2–3 человека в каждой. Эти же бригады нанимаются на сборку домов. Самый крупный такой бизнес — 5 человек, работают круглогодично, изготавливают продукцию в том числе и для других территорий. На подобной работе можно получить 200–250 тыс. за сезон. По масштабам занятости этот сектор сопоставим с сельскохозяйственным, а по доходам явно его превосходит. Однако

местные жители отмечают, что этот бизнес достаточно закрытый, требует «знания дорожек» (в частности, чтобы получить лес), умения работать с клиентом.

- 7–8 человек закупили сельскохозяйственную технику и помогают как дачникам, так и местным жителям с сельскохозяйственными работами — сенокосом, пахотой, посадками картофеля. Здесь заработки меньше, чем в «банном бизнесе».
- Активно развивается торговля. Два года назад был один магазин, куда «на сезон» брали дополнительного продавца. Сейчас постоянно работают три магазина. В дачный сезон, по имеющимся оценкам, выручка увеличивается в три раза.
- В поселении сохранилось примерно 20 коров, 10 лет назад было более 100. Дачники предъявляют дополнительный спрос на молоко.

В целом дачники дают стабильный дополнительный доход примерно 50 жителям, еще 20 подвизаются на несложных разовых работах «за бутылку». Из всех проанализированных территорий интенсивной дачной колонизации это поселение выглядит одним из самых благополучных с точки зрения влияния дачников на местную экономику, в других местах даже при большем числе дачников их экономическое влияние оценивалось как более низкое. Тем не менее в поселении в полной мере проявляются те негативные демографические и социальные тенденции, о которых говорилось выше. В первую очередь это отток молодежи. Для школы за последние два года характерно драматическое снижение численности учеников — практически на 40% (это нелинейно отражает изменение числа детей в самом поселении, поскольку подвоз осуществляется и из других территорий, но дает представление о его масштабах). Работающей молодежи практически нет. В основном все уезжают работать в Череповец, на Северсталь, с которой дачная экономика, естественно, не конкурентоспособна.

Для более корректного сравнения тенденций, связанных с дачной колонизацией, в качестве одного из объектов исследования был выбран Мантуровский район Костромской

области, в котором проводится междисциплинарный проект по изучению сельской периферии. Выводы, которые удалось сделать на базе проведенного исследования, сводятся к следующему.

- Воздействие «дачной экономики» на ситуацию в сельской местности на данной территории, судя по всему, даже меньше, чем в приведенных выше примерах по Вологодской области. В целом по району оборот торговли на лето увеличивается на 20–30%, притом что растет спрос на более дорогие продукты, и часть прироста обуславливается структурными сдвигами в ассортименте. В наиболее «дачном» сельском поселении — Угорском (сейчас — часть Леонтьевского сельского поселения) — продажа хлеба в сезон увеличивается в два раза. Численность населения летом возрастает примерно на 40%. При этом, как и в Белозерском районе Вологодской области, полностью обслуживанием дачников заняты единицы. Два человека занимаются плотницкими работами круглогодично, еще 4 — сезонно. Несколько человек подрабатывает сторожами. Дачники создают некоторый спрос на дикоросы, но при отсутствии дачников эта продукция успешно реализуется перекупщикам (эта сеть на территории района активно развивается). Личное подсобное хозяйство наиболее развито не в «дачных» местах, а там, где оно критично для выживания населения. Так, в Угорах на 215 человек приходится 8 коров, а в селе Медведица на 90 человек — 15 коров. Практически единодушное мнение представителей районной и поселковых администраций также состоит в том, что дачники не оказывают значимого влияния на развитие местной экономики.
- Дачный «бум» явно сходит на нет. Число дачников скачкообразно увеличилось 8–10 лет назад, с тех пор позитивной динамики не наблюдается. Более того, для некоторых населенных пунктов характерен отток дачников — люди перестают приезжать, забрасывают уже приобретенные дома. В первую очередь это

пожилые и не очень обеспеченные люди — им тяжелее преодолевать достаточно большое расстояние (в основном дачники — москвичи), на них в первую очередь сказывается рост транспортных тарифов. Есть единичные случаи переезда людей из крупных городов на постоянное место жительства в район, однако подобный переезд носит в первую очередь не добровольный, а вынужденный характер: по материальным либо медицинским соображениям.

- Сообщество дачников мало влияет на негативные процессы, происходящие в сельской местности. По мнению самих бывших москвичей, *«наличие дачников не влияет на деградацию местного населения. <...> Два разных мира, почти не пересекаются»*. Сельские дети не очень готовы воспринимать образовательные инициативы дачников (кружок кукол, который вела бывшая москвичка, просуществовал 3 месяца), общение местных жителей и дачников в основном касается бытовых вопросов, традиционных местных занятий. Дачники дарят книги библиотеке, но при этом местные жители у дачников почитать книги не просят. Новая культура оформления дворов, принесенная дачниками, не получает особого распространения среди местных.

Тем самым результаты исследования явно не дают оснований для оптимизма по поводу влияния дачной колонизации на перспективы сельской периферии.

Туристско-рекреационная специализация является сейчас достаточно модным направлением стратегической переориентации сельских территорий. О роли различных институтов сельской самоорганизации в данном процессе нам приходилось писать в работе «Проблемы сельского развития в условиях муниципальной реформы», где рассматривался опыт территориального общественного самоуправления в Архангельской области и кооперативного движения в Республике Карелия, нацеленный, в частности, и на усиление рекреационной направленности в экономической деятельности на селе. Рассмотренный опыт весьма противоречив. Причем

важнейшим фактором успеха оказалось вовлечение в этот процесс профессионального бизнеса, позволяющего представлять возможности сельской туристической индустрии во «внешнем мире» и транслировать поставщикам туристических слуг ожидания потребителей и принятые стандарты туристического обслуживания. Вместе с целенаправленной региональной политикой, предусматривающей поддержку туризма и развитие транспортной инфраструктуры, это может оказать положительное воздействие на сельский туризм.

Однако примеры подобного комплексного подхода единичны. В основном усилия по развитию сельского туризма предпринимают местные администрации и иногда разрозненные сельские сообщества. Еще один возможный вариант связан с инвестициями горожан (часто — жителей районных центров или мигрантов в города с данных территорий) в туристско-рекреационную инфраструктуру сельских территорий. Ярким примером является создание рядом с районным центром Харовского района Вологодской области, городом Харовском, экстрим-парка, включающего в себя гостиницу, ресторан, несколько деревянных коттеджей, трассу для квадроциклов и другую спортивную инфраструктуру. Кроме чисто туристско-рекреационных, Экстрим-парк выполняет и дополнительные функции: служит гостиницей для приезжающих в город (собственно городская гостиница «советского типа» закрылась), является одним из самых «модных» мест для проведения досуга жителями Харовска (в выходные дни ресторан заполнен). Здесь начинаются туристические маршруты по району (район пытается активно использовать свой небольшой туристический потенциал, связанный с нахождением здесь географического центра Вологодской области и родины писателя Белова). Аналогичные проекты в сельской местности обсуждаются и на других территориях, например в том же Белозерском районе Вологодской области.

Тем не менее результаты анализа не позволяют говорить о том, что туристско-рекреационная деятельность способна послужить универсальной «палочкой-выручалочкой» для отдаленных территорий интенсивной депопуляции. Услуги сельского, экологического, экстремального туризма

достаточно однотипны, создать отличный от других, пользующийся широким спросом продукт удается далеко не всем, особенно на территориях, не имеющих выдающихся конкурентных преимуществ в виде уникальных объектов природы либо близости крупного города. И эти ограничения активно сказываются.

В одном из поселений Тотемского района Вологодской области с нами делились несбывшимися надеждами на возрождение красивого села Усть-Печенга (примерно 150 жителей, 70 пенсионеров) на берегу реки Сухоны. *«Мечтали, что поедет много туристов. С района говорили — у вас такая красивая местность»*. Для привлечения туристов был создан историко-культурный центр. Собрали предметы народного быта, создали имитацию деревенской избы. Первое время это привлекало экскурсии. *«Но таких музеев много»*. Спрос достаточно быстро упал, сейчас экскурсионных групп мало — не больше 3–4 в месяц из районного центра. Не удалось обеспечить остановку туристических теплоходов, которые в любом случае могут заходить в Усть-Печенгу только по «большой воде». В результате вся работа с туристами практически осуществляется на общественных началах — педагогическим коллективом школы, представителем местной администрации, работниками библиотеки (бывшими и нынешними). Местные жители лишь эпизодически продают туристам продовольствие — по предварительному заказу готовят молочные продукты, коптят рыбу. Гостевых домов нет, на работе с туристами никто не специализируется, инициативу в этом отношении местные жители не проявляют.

Пространственная дифференциация

Выбранные нами для анализа территории относятся к средней и дальней периферии соответствующих регионов. Однако необходимо учитывать, что центрально-периферийные закономерности действуют на разных уровнях, в том числе и в рамках муниципальных районов. Тем самым рассмотренные характеристики местных социумов имеют свои территориальные особенности в зависимости от месторасположения,

характера районного центра и удаленности от него, транспортной доступности и т. п. Именно данные центрально-периферийные закономерности будут проанализированы в настоящем разделе. С этой точки зрения можно выделить три типа территорий.

Ближняя периферия отличается тем, что находится под влиянием районного центра и достаточно активно с ним взаимодействует. Причем это взаимодействие (как, собственно, следует из центрально-периферийных теорий) приводит к весьма неоднозначным результатам. С одной стороны, близость районного центра позволяет соответствующим сообществам достаточно активно пользоваться его ресурсами в самых различных формах: от проведения досуга жителями до привлечения работников из райцентра в ближние поселения. Поэтому здесь может быть больше молодежи, более активна социальная жизнь, есть перспективы инвестиций, в том числе туристско-рекреационной направленности. С другой стороны, та же близость районного центра облегчает отток туда ресурсов, в первую очередь человеческих. Тем самым ближняя периферия в подобных районах характеризуется наличием как наиболее жизнеспособных местных сообществ, так и наиболее деградирующих, спрос и предложение социальных услуг тех и других существенно различаются. Подобная дифференциация может зависеть от различных факторов, которые сложно поддаются формализации. Скорее всего, играют роль качество дороги до соответствующего населенного пункта, наличие оставшихся с советских времен либо новых хозяйственных структур, субъективные факторы.

Средняя периферия (к которой, собственно, можно отнести основную часть периферийных территорий в подобных районах) испытывает слабое влияние центра, здесь жизнь устроена достаточно традиционно, процессы деградации более универсальны, но более «размазаны».

Особыми характеристиками обладают территории, которые можно отнести к *дальней периферии*. Здесь на новой основе и в несколько других формах воспроизводится дифференциация, характерная для ближней периферии. С одной стороны, транспортная оторванность и труднодоступность

формируют условия для ускорения процессов деградации, что подтверждалось многими примерами в ходе полевых исследований. С другой стороны, при ослаблении влияния районного центра на подобных отдаленных территориях формируются альтернативные центры притяжения — крупные и достаточно людные села, концентрирующие социальную инфраструктуру. Издержки миграции в города на таких территориях часто выше из-за изолированности, низкого жизненного уровня, психологических барьеров (хотя есть и исключения). Поэтому молодежи или, во всяком случае, лиц трудоспособного возраста может быть даже больше, чем на «средней» периферии. В то же время большая сохранность природных ресурсов, обусловленная удаленностью и труднодоступностью, создает лучшие условия для экономики домохозяйств, основанной на собирательстве и браконьерстве. Тем самым процессы обезлюживания и социальной деградации могут идти менее активно, чем в более близких и транспортно доступных селах, где экологические условия хуже и куда добираются жители районного центра и иных территорий, конкурируя с местными жителями за дикоросы и другие ресурсы. Подобная картина наблюдалась, в частности, в ряде районов Томской области.

Если сопоставить доходы в подобных поселениях с доходами ближней периферии и даже районного центра, они могут не сильно отличаться. В ходе исследования была получена следующая информация об источниках доходов на таких территориях:

- работа на лесоповале: 20–30 тыс. в месяц, 60–90 тыс. за зимний сезон, в некоторых местах заготовка леса осуществляется круглогодично;
- сбор ягод, грибов: при регулярной работе также можно заработать от 50 до 100 тыс. за сезон, хотя максимальные оценки — 250–300 тыс.;
- кедровая шишка, дополнительный источник дикоросов в некоторых таежных территориях — до 500 тыс., по другим сведениям — до 1 миллиона на домохозяйство за удачный сезон;

- количественных оценок доходов от охоты и рыболовства получено не было, однако очевидно, что это достаточно существенные суммы.

Приведем пример подобного места — сельского поселения Батурино Асиновского района Томской области. На момент проведения исследования в трех населенных пунктах данного села проживало примерно 2400 человек, из них пенсионеров — около 800 человек, инвалидов — 120, детей до 16 лет — 392. Основные сферы занятости: бюджетная сфера (средняя зарплата учителя — примерно 13 тыс. руб.), работа на пиломатериалах (в основном теневых), сбор дикоросов, рыбная ловля. Только на дикоросах семья в удачный сезон может заработать 300–500 тыс. Часть населения держит подсобное хозяйство, в поселении 104 коровы. Но сенокосные угодья далеко, корма дорогие, и это создает проблемы с содержанием скота.

В школе более 200 учеников, численность достаточно стабильная (в частности, за счет приемных детей). Но молодежь активно уезжает, поэтому в перспективе количество детей неизбежно начнет снижаться. По оценкам директора школы, примерно 40% школьников из неблагополучных семей. Лишь пятая часть детей имеет дома компьютеры (на ближней периферии обычно больше половины). Хотя школа является средней, большая часть учеников уходит в техникумы и училища после 9 класса, в год проведения исследования из 22 учеников в 10 классе осталось 8 человек. По результатам ЕГЭ школа держится на среднерайонном уровне. Из 25 учителей только двое младше 40 лет. Остро стоит проблема учителя иностранного языка — его не могут найти уже длительное время.

Очевидно, такие альтернативные замыкающие центры в подавляющем большинстве случаев не могут служить источниками модернизации и инноваций для окружающей территории, «количество» здесь не переходит в «качество». Напротив, для них характерна именно архаизация социальных отношений, рассмотренная нами выше. Причем в условиях широкого распространения нелегальных видов деятельности поддержание собственной изолированности, а не ее преодоление, становится интересом местного сообщества. В одном

из подобных населенных пунктов Томской области жители категорически воспротивились расчистке дороги от снега: «*Вы что, к нам же Рыбнадзор приедет!*»

1.2. СПРОС И ПРЕДЛОЖЕНИЕ НА СОЦИАЛЬНЫЕ УСЛУГИ

Как уже указывалось выше, особенности сообществ оказывают существенное влияние как на спрос, так и на предложение социальных услуг. Рассмотрим данное влияние на примере услуг общего образования, здравоохранения и культуры.

Общее образование

Фактически на рассмотренных территориях выявилось три стратегии семей в отношении общего образования детей.

1. Нацеленность на качество образования. Во многих районах, где проводились полевые исследования, отмечалось, что часть родителей стремится устроить детей в школы райцентра, дающие более качественное образование, или же в ближайший более крупный город, причем их не останавливают даже достаточно высокие издержки по снятию квартиры. Иногда стремление отдать детей в хорошую школу характерно не только для родителей старшекласников, но и для семей со школьниками 8–9 классов. При этом интернат, расположенный в одном из поселений ближней периферии, может быть не заполнен, потому что качественные характеристики периферийной школы родителей не устраивают. Однако, как уже указывалось выше, на периферии ориентируются на качественное образование с перспективой поступления в приличный вуз в первую очередь дети учителей.

2. Нацеленность на доступность образования. Это связано с уже обсуждавшейся нами проблемой желания родителей оставить детей при себе, будь то из хозяйственных соображений либо из соображений контроля, здоровья и безопасности. Иногда эта стратегия определяется достаточно высокими качественными показателями местной школы, где сохраняются специалисты и ведется фактически индивидуальное

обучение. Но далеко не всегда: *«Родителям главное, чтобы школа была рядом. Некоторые учителя безобразно относятся к работе. А родители будут учителей хвалить»*. В населенных пунктах, подверженных сильным деградационным процессам, приоритет доступности над качеством может быть абсолютен — *«пусть местный почтальон ведет уроки»*.

Ориентация на доступность может определяться и тем, что планы по дальнейшему образованию детей у местных жителей достаточно скромны. Так, в поселке, находящемся в 25 км от г. Губаха Пермского края у родителей есть выбор — либо продолжать обучение в старших классах в местной школе, либо возить старшеклассников в Губаху, где создана специальная школа для старшеклассников — НОЦ — с более качественным преподавательским составом, индивидуальными траекториями обучения и т. п. Родители предпочитают местную школу, поскольку она позволяет большинству выпускников поступить на бюджетные места в вузы Соликамска, а больших амбиций у них нет. В то же время старшеклассники в НОЦ однозначно ориентированы на вузы Перми.

3. Безразличие родителей к образовательным перспективам детей. *«Половина родителей пьющие, судьба детей им безразлична»*.

Что касается предложения образовательных услуг, то практически на всей периферийной сельской территории возникают проблемы с обеспечением кадрами образовательного процесса. Идет старение преподавательских кадров (в некоторых районах до 80% учителей — пенсионеры). Приток молодых кадров незначителен, часто это студенты педколледжей, которые в некоторых случаях затем получают заочно высшее образование. Преподавание предметов неспециалистами, окончившими краткосрочные курсы, стало рассматриваться как нормальная практика, распределение предметов между преподавателями скорее преследует цель обеспечить всех имеющихся учителей нагрузкой, чем ориентироваться на качество преподавания. *«Уезжают математик и историк, пенсионеры — не специалисты заместят»*; *«Проблем с кадрами не будет. У многих — право преподавания дополнительных предметов»*. В то же время среди преподавателей все больше

людей, вообще не имеющих профильного образования. Обычно это воспитатели или помощники воспитателей дошкольных групп. Есть случаи, когда отдельные предметы ведут студенты-практиканты.

Тем не менее проблемы дифференцируются в зависимости от месторасположения школы и характера местного общества. При прочих равных, наиболее благоприятные условия складываются в полнокомплектных школах районного центра либо близкорасположенных крупных поселений — здесь:

- основные предметы ведут специалисты-предметники с высшим образованием (хотя и здесь уже возникают проблемы, в частности с физикой, математикой, иностранным языком, историей), совмещение преподавания нескольких предметов одним специалистом особо не практикуется;
- школьники не объединяются в класс-комплекты;
- более активно внедряются новые форматы образования, компетентностные подходы, предпрофильное и профильное обучение;
- более содержательна внеучебная деятельность, работают разнообразные кружки и секции.

Ближняя периферия характеризуется разнонаправленными тенденциями. С одной стороны, здесь больше вероятности привлечь молодежь, шире возможности использования педагогических кадров с близлежащих территорий, в первую очередь из районного центра, и это помогает восполнить кадровый дефицит. Более активно используются современные образовательные технологии, механизмы социализации детей. *«Ряд детей нарабатывает компетенции и здесь, потому что имеют возможность много ездить, выступать на областном уровне, побеждать в олимпиадах»*. В некоторых школах такой деятельностью удается охватить до 25–30% школьников.

С другой стороны, идет отток кадров, всегда есть угроза, что преподаватели найдут более привлекательную работу

в другом месте. Очень ярко это видно на примере Калининского сельского поселения Тотемского района. Поселение находится между двумя «центрами притяжения» — районным центром Тотьмой и поселком газовиков Юбилейный. В средней школе, расположенной в административном центре поселения, учится 70 учеников, 15 — на подвозе. Из 18 учителей 7 предпенсионного и пенсионного возраста. Из пяти молодых учителей трое ездят из Тотьмы (преподаватели русского языка, иностранного языка, физики). Директор школы — молодой, 33 года, собирается уходить, так как нашел работу в Тотьме. Вместо него физику будет вести математик.

Но есть и более «экстремальные» случаи. Приведем пример одной из основных школ ближней периферии Харовского района (17 км от г. Харовска). На момент проведения исследования в школе был 21 ученик (предыдущий учебный год — 25). При этом одна многодетная семья собиралась уехать в Харовск (мама работает почтальоном, мало зарабатывает, в Харовске есть дом). Если это произойдет, в школе останется 16 детей. Есть классы по 1 ученику. Классы объединяются на уроки физкультуры, музыки, изобразительного искусства, в младшей школе — класс-комплекты. Из 10 преподавателей 6 — пенсионного возраста, из них двое пенсионеров (старше 60 лет), ведущие физику, химию, иностранный язык, ездят из Харовска. Изобразительное искусство ведет помощник воспитателя дошкольной группы, технологию — ночной сторож. Собирается увольняться учитель физкультуры, поскольку очень маленькая нагрузка и есть возможность работать в городе. Единственный в педагогическом коллективе молодой специалист ушла в декрет. Директор школы сама также ездит из другого поселения (за 40 км), где средняя школа преобразована в основную. Внеурочной работы в школе практически не ведется.

Положение, складывающееся на более дальней периферии, обычно бывает не на много проще. Приведем пример достаточно крупной основной школы Чердынского района Пермского края, расположенной в 35 км от районного центра по плохой грунтовой дороге. В школе 110 учеников, 16 учителей. Нет учителя географии, географию ведет историк, раньше вел математик. Иностранный язык и информатику плюс

к русскому языку и литературе преподает филолог. Музыка ведет специалист из Дома культуры, не владеющий музыкальными инструментами, технологию — воспитатель детского сада. Преподавателю физики 72 года, физкультуры — более 60, начальных классов — 60 лет. Средняя зарплата — 12 тыс. рублей. Интернет работает плохо. Вывод директора: *«Школа сама собой закроется. Некому будет учить»*.

Другая характерная ситуация — наличие учителей при резком сокращении числа учеников. Часто базу учительского коллектива при этом составляют пенсионеры. В одной из основных школ Белозерского района Вологодской области на 30 учеников приходится 15 учителей, 12 из них — с высшим образованием, 10 — пенсионеры. Практически все предметы ведут специалисты. При этом подавляющее большинство работает с неполной нагрузкой. Динамика числа учеников за последние годы: 40–37–29–30.

Однако еще более типичной для средней и дальней периферии является ситуация, когда возникает дефицит учителей на фоне снижающегося числа учеников. Приведем несколько примеров.

В одной из дальних основных школ Тотемского района Вологодской области (70 км от районного центра) учится 16 детей. Нагрузка между 7 учителями распределена следующим образом:

- директор одновременно является учителем начальных классов;
- завуч преподает русский, литературу, изобразительное искусство;
- одним преподавателем ведется биология, информатика, математика, история, география, а также предмет регионального компонента образования (истоки);
- одним преподавателем ведется история, география, обществознание, ОБЖ, истоки;
- одним преподавателем ведется физкультура, химия, английский;
- один преподаватель ведет физику и математику;
- один преподаватель ведет технологию и географию.

В рассматриваемой школе на удивление много молодежи — четверо из семи преподавателей имеют возраст до 30 лет, все — без очного высшего образования. Результаты обучения, несмотря на его практически индивидуальный характер, не очень высоки. Серьезные вопросы вызывает социализация ребят — *«дети боятся выйти, в больших классах не были, стеснительные»*. Еще одна принципиальная проблема — неустойчивость существования подобной школы. На момент проведения исследования учитель, преподающий больше всего предметов (6), планировал переехать в Тотьму, где он нашел работу, хотя и не по специальности. Никаких вариантов действий в этой ситуации у руководства школы не просматривалось. *«Совместить некому — у всех по 30 часов. Родители учеников умоляют, чтобы не сбежали. Года три продержимся, если найдем замену»*¹.

В чем-то похожая, хотя и не столь драматичная ситуация в одной из небольших основных школ Мантуровского района Костромской области. В школе 16 учеников, 10 детей посещают дошкольную группу. Работает 6 учителей и воспитатель дошкольной группы. Лишь два учителя имеют очное высшее образование, остальные окончили педагогический колледж, большинство получает заочное высшее образование. Возраст всех педагогов — до 40 лет. Предметы распределяются следующим образом:

- директор ведет биологию, географию и химию;
- один учитель преподает математику, информатику и физику;
- один учитель ведет русский язык и литературу;
- один преподаватель ведет историю и обществознание;
- один учитель ведет физкультуру и технологию;
- есть учитель начальных классов.

¹ Подобная неустойчивость периферийных школ — не исключение. Так, в одной из основных школ Каргасокского района Томской области, где обучалось 28 учеников, на момент проведения исследования семья, члены которой вели 7 школьных предметов, собиралась переезжать в другой населенный пункт.

Иностранный язык, а также музыку и изобразительное искусство ведут совместители, приезжающие из более крупной школы.

Класс-комплекты создаются не только в начальной школе, но и в 5–6; 7–8 классах.

В школе ведется достаточно активная внеурочная деятельность, в том числе кружок веб-дизайна, используются информационные технологии, дистанционное обучение. Учителя стремятся проводить социализацию детей и другими способами — организуют экскурсии в Мантурово, по возможности — в Кострому.

При этом проблемы во многом схожи с теми, которые характерны для рассмотренного ранее случая. Очень мало выпускников продолжает образование в старшей школе, в основном ребята идут в учреждения НПО и СПО на территории области. Активность внешкольной работы в основном связана с учителем информатики, которая занимается с учениками не только информационными технологиями, но и, например, эстетическим воспитанием. Если этот преподаватель уйдет из школы, ее новаторские подходы во многом могут сойти на нет. А по имеющимся свидетельствам, проблема текучки кадров в школе есть, хотя директор предпринимает активные усилия по стабилизации коллектива.

Еще один характерный пример основной школы Тотемского района. В школе на 29 учеников приходится 8 педагогов, из которых лишь двое — предпенсионного и пенсионного возраста. Нагрузка распределена так, что практически удастся избежать совмещения совсем разноплановых предметов. Исключение — преподаватель географии, известный краевед, который ведет также изобразительное искусство и физкультуру, а в последнее время вынужден был взять на себя преподавание истории после того, как историк ушла на пенсию. Учитель начальных классов ведет также обществознание. При этом быстро снижается количество детей: на следующий год их будет 25, еще через год — 22.

Как показывают приведенные примеры, по ряду параметров предложение образовательных услуг в подобных периферийных школах может существенно различаться. Так,

варьируется качество учителей, а тем самым и их способность обеспечивать результаты образовательного процесса. Поэтому в таких школах проблемы качества образования стоят с разной степенью остроты, хотя результаты во многом зависят от того, насколько сильным или слабым оказывается класс, где остается всего несколько школьников. Так, на некоторых территориях отмечали, что даже безусловно сильные коллективы учителей не способны обеспечить высокие результаты обучения, поскольку контингент учеников очень слабый. То же подтверждают и директора крупных школ, осуществляющие подвоз в старшие классы с достаточно большой территории — очень трудно выделить территории с лучшим и худшим качеством образования, поскольку все зависит от конкретных детей.

В малокомплектных школах есть также ограничения, связанные с невозможностью использования в малочисленных классах новых образовательных технологий. На это жалуются учителя с сельской периферии. *«Класс три ученика — это каторга»; «Вести урок, где три человека, не очень интересно, где восемь человек — гораздо интереснее. Большие классы — интереснее работать».* Так, в небольших классах невозможно разделить ребят на группы, организовать работу в парах, стимулировать высказывать и обосновывать свое мнение.

Использование современных технических средств в процессе обучения в подобных школах также различается, причем во многом это зависит от возраста учительского коллектива. Так, в уже упоминавшейся школе Мантуровского района с молодым составом преподавателей информационные технологии не только активно используются на многих уроках, но и школьники имеют возможность пользоваться Интернетом во внеурочное время, поскольку подключенный к Интернету компьютер стоит в кабинете информатики и является общедоступным. Ситуация в другой школе того же района совершенно иная. По объективным параметрам эта школа похожа на описанную выше: 6 учителей, 24 ученика, в следующем учебном году ожидается только 15 школьников. Но учебный процесс осуществляют в основном «пенсионеры советской закалки». По имеющейся информации,

половина учителей в данной школе может только набрать текст на компьютере, а выход в Интернет есть лишь в учительской и для детей практически не доступен.

В то же время ряд проблем являются общими для всех периферийных школ, в первую очередь относящихся к малокомплектным.

Во-первых, это экстремально высокие расходы на обучение одного ученика. Проиллюстрируем это на примере Харовского района Вологодской области.

Таблица 1.1. Расходы на ученика нескольких образовательных учреждений Харовского района Вологодской области

Наименование	План на год	Кол-во учеников	Стоимость ученика
МБОУ «Харовская СОШ № 3»	25 072 203,00	813	30 839,12
МБОУ «Ильинская ООШ»	3 989 299,62	25	159 571,98
МБОУ «Нижне-Кубенская НШДС»	2 727 700,00	12	227 308,33

Из таблицы 1.1 видно, что стоимость обучения школьника напрямую зависит от числа учеников в школе, даже с учетом того, что в более старших классах обучение обходится дороже.

Иногда расходы удается снизить, если директор школы либо местные власти предпринимают сознательные усилия в данном направлении. Так, директор уже упоминавшейся «молодой» основной школы Мантуровского района Костромской области снизила расходы на ученика почти в два раза. Были задействованы два источника экономии. С одной стороны, оптимизация использования недвижимости: в здании школы сейчас расположены ФАП, местная администрация, библиотека, а также детский сад. С другой стороны, экономия на учебном процессе за счет создания класс-комплектов, что, вполне возможно, могло негативно сказаться на качестве обучения. Однако все равно стоимость обучения остается существенно выше, чем в полнокомплектных школах.

Во-вторых, это проблемы социализации учеников. Действительно, за счет практически индивидуального обучения дети в некоторых случаях могут получить определенный объем знаний. Но при этом они далеко не всегда обладают компетенциями, необходимыми для эффективного встраивания в современные форматы деятельности — привычкой к самостоятельной работе, умением сосредоточиться на изучаемом материале. Переехавшая в Мантуровский район москвичка отмечала, что дети сохраняют интерес к внешкольным занятиям только до тех пор, пока для этого нет необходимости прикладывать дополнительные усилия. Усложнение заданий приводит к быстрой потере интереса. Негативное влияние оказывает и отсутствие конкуренции. *«Привыкли — три человека сидят в классе, каждого спрашивают, каждого дергают. Объяснят по пять раз».* Ограниченность контактов со сверстниками, чрезвычайно узкая география поездок (не все школьники бывают даже в областных центрах) сужают кругозор и повышают издержки адаптации к новым условиям¹.

В-третьих, это нестабильность существования подобных школ, связанная с неустойчивостью как коллектива учителей, так и числа учеников. Как показали приведенные выше примеры, иногда отъезд или переход на другую работу одного учителя, ведущего несколько предметов, может внезапно лишить школу возможности осуществлять учебный процесс даже в минимальном объеме. Аналогичные угрозы связаны со снижением числа учеников. Иногда переезд одной многодетной семьи может поставить школу на грань закрытия.

В то же время есть примеры достаточно успешных и устойчивых периферийных школ, дающих стабильно высокие результаты. В основном это — отдельные крупные школы дальней периферии, расположенные в существующих здесь

¹ Конечно, бывают и исключения. Директор одной из малокомплектных школ Тотемского района Вологодской области говорила, что ее 14-летняя дочь сама ездит в областной центр, может оплатить счет в банке. По ее словам, все ученики этой школы бывают в областном центре. Для сравнения — из 16 учеников дальней школы того же района практически никто не выезжал дальше районного центра.

«центрах притяжения». Ярким примером подобной школы является средняя школа в поселке Нарым Парабельского района Томской области. На момент проведения исследования в школе обучалось около 150 учеников, численность учеников падала, и эта тенденция неизбежно сохранится (около 70% населения Нарыма — пенсионеры). Школа занимает первое место среди сельских школ области по результатам ЕГЭ, практически все выпускники поступают в вузы (около 10% населения Нарыма — студенты). Среди 19 учителей 7 человек пенсионного возраста, 10 — до 40 лет. Пока серьезных проблем с обновлением кадрового состава нет: директор лично отслеживает судьбу бывших выпускников и обращается к тем, кто заканчивает педагогические специальности. Северные надбавки усиливают привлекательность работы на данной территории, молодой специалист получает 14–15 тыс. руб. В то же время нет специалистов для проведения уроков музыки, изобразительного искусства, ритмики. Организовано взаимодействие с Томским государственным университетом, ведутся дистанционные курсы. Созданы условия для дополнительных занятий английским языком и информатикой.

Однако подобные случаи достаточно редки — обычно для таких результатов не хватает человеческих ресурсов. Да и архаичный социум в большинстве случаев не формирует спрос на высокое качество образования.

Культура

В сфере культуры наблюдается явное падение спроса на традиционные формы культурных услуг, связанное с двумя основными факторами.

С одной стороны, подобными услугами перестает пользоваться молодежь, которую не устраивают предлагаемые традиционные культурные форматы. *«Молодежь говорит: нам здесь делать нечего. Мы их приглашаем на соревнования — не идут, на мероприятия — не идут. Пассивный настрой, потребительский»;* *«Молодежь завлечь сложно. Нужно только пиво. Раньше в волейбол играли, в футбол, сейчас им не надо»;* *«Раньше на дискотеках — конкурсы, игровые программы. Сейчас*

молодежи этого не нужно. Нужно, чтобы музыка громче играла, спецэффекты». На самом деле есть запрос на современные формы молодежного досуга: посидеть в кафе¹, послушать музыку, сходить в современный кинотеатр (традиционные формы кинопоказа на большинстве территорий особым спросом не пользуются), в боулинг. Если он не удовлетворяется, альтернативой становится проведение времени на свежем воздухе либо Интернет, распространение которого по территории быстро нарастает: *«Все по берегам, на мотоциклах, или за компьютером»*; *«Интернет, никому ничего не надо»*. Даже дискотеки не везде пользуются спросом, хотя в дачный сезон активность их посещения возрастает.

Несколько снижает дисбаланс спроса и предложения культурных услуг для молодежи транспортная доступность более крупного центра — районного или областного. Тогда достаточно регулярные выезды в места, где культурные услуги представлены более широко и их форматы разнообразнее, способствуют лучшему удовлетворению спроса. *«Молодежь — совсем другие приоритеты стали. Все, кто могут, проводят досуг в городе. Молодежи нужно общение»*. В Мантуровском районе Костромской области многие сельские дискотеки пустуют, а дискотеки в городе Мантурово пользуются спросом несмотря на то, что цена там в три раза больше. В одном из отдаленных, но достаточно обеспеченных районов Томской области (минимум 4 часа от областного центра на автомобиле в одну сторону) некоторые представители молодежи имеют обыкновение ездить в Томск в кинотеатр и возвращаться обратно в течение одних суток.

С другой стороны, снижается спрос на культурные услуги со стороны пенсионеров, которые были достаточно устойчивым контингентом пользователей традиционными культурными форматами. *«Не поют бабушки. <...> Пели бабушки. Кто умерли, кто постарели. Не могут уже. Те, кто сейчас вышли на пенсию, не поют. Кто с внуками, у кого огороды»*. Данная тенденция не является всеобщей (в некоторых местах

¹ *«Молодежь просто ревом просит, чтобы было какое-то кафе, куда прийти отдохнуть»*.

сохраняются и хоровые коллективы, и «посиделки» пенсионеров, и некоторые другие формы культурного досуга), но ее масштабы явно нарастают.

В связи со старением населения и социальной анемией практически сходит на нет спрос на культурные услуги в малочисленных и удаленных населенных пунктах — их жители перестают посещать общепоселковые мероприятия, даже когда для этого есть возможность, отказываются от проведения дня деревни, на который раньше приезжал клуб с концертом. Даже сохранение здания клуба или клубного работника в активно депопулирующих поселениях не всегда помогает. В одной из отдаленных деревень клубный работник за полтора года не провел ни одного мероприятия — «*им не надо*». На другой территории работников клубов называют ключниками. Основная функция — открыть и закрыть здание клуба.

В результате, если дом культуры (клуб) не способен подстроить свою деятельность под более современные форматы, он во многом переключается на работу с детьми, фактически оказываясь продолжением внеурочной деятельности школы. Активно посещаются, да и то не везде, в первую очередь большие праздничные концерты, связанные с празднованием Дня победы, Дня пожилого человека, а также гастрولي «внешних» коллективов. Когда приезжает цирк, бывает полный зал.

Более сложно оценить спрос на услуги библиотек, поскольку количество пользователей во многих случаях является для них отчетным показателем, и для его обеспечения прикладываются значительные усилия. Часто библиотекарь сама разносит книги и журналы по домам, выезжает на предприятия. Судя по всему, есть спрос на периодические издания (во всяком случае, ограничения в подписке вызывают серьезные нарекания библиотекарей), а также на «легкое чтение» — детективы, любовные романы. Но и здесь складывается ощущение, что основными пользователями являются школьники, вынужденные читать в соответствии с требованиями школьной программы. В Мантуровском районе Костромской области посчитали, что в среднем за день сельские библиотеки посещают 8–10 человек, 80% из них — дети. На некоторых

территориях отмечают, что посещаемость библиотек тоже падает.

В отдельных местах есть заинтересованность в развитии традиционных народных промыслов: вязание, лозоплетение, работа по дереву, изготовление кружев, половиков и т. п. Но подобной деятельностью также занимаются единицы. Так, в поселении на 1000 человек в картотеке числится 5 народных умельцев.

Что касается предложения услуг культуры, то здесь можно выделить следующие тенденции.

Во-первых, в некоторых районных центрах и крупных поселениях возникают современные форматы культуры, в первую очередь молодежной (хотя, естественно, их предложение гораздо более ограничено, чем в крупных городах). Появляются 3D-кинотеатры, как в рамках муниципальных учреждений культуры, так и как частный бизнес. Кое-где работают ночные клубы. Получает развитие молодежная уличная культура, проводятся соответствующие фестивали. Однако за эти пространственные пределы новые форматы практически не выходят — не хватает ресурсов, квалификации, заинтересованных субъектов. На периферии культурная деятельность придерживается традиционных форматов: хоровые коллективы, танцевальные группы, кружки по типу «умелые руки», иногда — театральные кружки. К праздникам проводятся концерты, организуется также работа с детьми (обычно совместно с библиотекой). Часто клубы занимаются также организацией спортивной деятельности.

Во-вторых, наблюдается возрастающий дефицит работников сферы культуры на селе. Особенно это относится к клубным работникам — здесь сочетаются факторы низкой зарплаты и неудобного рабочего графика (нужно работать по вечерам, устраивать дискотеки). Место библиотекаря пользуется несколько большим спросом — график работы удобнее. Не менее важный фактор, судя по всему — невозможность профессиональной реализации. Так, две выпускницы педагогического колледжа в районном центре так мотивировали свое нежелание продолжать работать на периферии (причем ближней периферии) после года работы в сфере культуры:

«Тут неинтересно, реализовать себя невозможно. Никто в дом культуры не идет, нужно за рукав тащить». Вообще, судя по всему, деградация социальной среды наиболее негативно сказывается именно на профессиональных работниках сферы культуры — тоска, разочарование, неуверенность в завтрашнем дне для них характерны в наибольшей мере. Однако таких работников все меньше.

Встречаются ситуации, когда в деревне на клуб выделена одна ставка, полставки директора клуба и полставки уборщицы занимает один и тот же человек. Бывают случаи, когда нанять клубного работника невозможно физически. Так, в Калининском сельском поселении Вологодской области оказалось чрезвычайно сложным найти работника культуры и в центре поселения Царево, и в уже упоминавшемся селе Усть-Печенга. На момент проведения исследования на два дома культуры был один работник, в Усть-Печенге не было ни работника в клубе, ни методиста в Историко-культурном центре. Но даже там, где ситуация с кадрами более позитивная, молодежь в данную сферу практически не идет.

В-третьих, наряду с культурными услугами бюджетной сети возникают и другие источники предоставления услуг в данной сфере. Один из них — самоорганизация жителей, культурные инициативы населения. В крупных сельских поселениях есть случаи, когда даже при отсутствии соответствующего культурного работника молодежь самоорганизуется и сама занимается современными форматами уличной культуры. Иногда самоорганизация молодежи идет еще дальше. Так, в г. Асино Асиновского района Томской области действует неформальное молодежное объединение «Экшн». Эта возникшая «снизу» организация в течение нескольких лет проводила молодежный рэп-фестиваль на самостоятельно заработанные средства. В последнее время районная администрация стала активно привлекать участников данного объединения к организации досуговых мероприятий. Последний рэп-фестиваль также проводился при поддержке муниципального образования (в том числе финансовой). Культурные общественные инициативы характерны и для периферии. Одна из наиболее известных — зародившийся в Томской

области проект «Помни и прости», в рамках которого школьники проплывали по рекам северных территорий области и ставили кресты там, где в сталинские времена высаживали спецпереселенцев. Инициатива распространилась на другие регионы: Иркутскую область, Красноярский край.

Частный бизнес нечасто оказывается вовлечен в предоставление культурных услуг на периферийных территориях, однако такие прецеденты также встречаются. Так, в Парабельском районе Томской области индивидуальным предпринимателем является хореограф. Он ведет группы для детей и взрослых, услуги пользуются спросом, в занятиях участвуют более 70 человек. На момент проведения исследования одно занятие стоило 150 руб., месячный абонемент (8 занятий) — 1000 руб.

Здравоохранение

В здравоохранении можно наблюдать достаточно определенную дифференциацию спроса:

- на текущие услуги, не требующие особой квалификации (обычно оказываемые ФАПом), четко выражен спрос на доступность услуг,
- также спрос на доступность «по определению» доминирует в услугах неотложной медицинской помощи;
- критерий доступности преобладает и применительно к услугам по родовспоможению;
- что касается серьезных заболеваний, то здесь критерии качества услуг явно преобладают над доступностью, часто проявляется готовность нести транспортные издержки и платить за качественные услуги.

Предложение медицинских услуг достаточно сильно дифференцировано по территориям. Тем не менее можно выделить следующие его характерные черты.

- Старение и все возрастающий дефицит фельдшерского персонала в ФАПах. Наиболее часто встречающийся

возраст фельдшеров — 60–70 лет (как уже указывалось выше, среди всех пилотных территорий нашлось одно исключение — Мантуровский район Костромской области). Нередки случаи, когда фельдшером временно работает сотрудник ЦРБ, один фельдшер обслуживает несколько ФАПов или ФАПы закрываются из-за отсутствия персонала.

- Ограниченная доступность скорой медицинской помощи. Это определяется низкой транспортной оснащённостью служб скорой помощи, слабой доступностью многих населённых пунктов, негибкостью системы организации соответствующих услуг. Достаточно часто к решению данной задачи подключаются другие субъекты — местные администрации, предприниматели и т. п. Однако есть и случаи отказов, например, в использовании муниципального транспорта для доставки тяжелобольного в больницу. Достаточно типична ситуация, когда навстречу друг другу направляется местный транспорт с больным и машина скорой помощи, бригаде которой передают больного в месте встречи. На некоторых территориях, с целью снижения спроса на услуги скорой помощи, для получения данной услуги необходимо заручиться согласием фельдшера. На наиболее труднодоступных территориях используется вертолётный транспорт, однако его услуги очень дороги и обычно не очень оперативны.
- Неравномерность качества услуг ЦРБ. Ситуация в центральных районных больницах обычно характеризуется тем, что способные оказывать качественные услуги врачи имеются по ограниченному числу направлений, по остальным врачи не обладают необходимой квалификацией либо вместо врачей услуги оказывают фельдшеры. При этом ситуация может существенно различаться по разным ЦРБ — где-то может быть несколько врачей, обладающих хорошей репутацией, где-то — ни одного.
- Появление альтернативных источников предложения медицинских услуг. В сфере здравоохранения наиболее активно проявляется роль крупных городских центров

в обслуживании периферии. Это происходит в различных формах — частные медицинские клиники выезжают в районные центры, куда подтягиваются жители периферии (такая практика характерна, например, для Вологодской области); водные артерии используются для обеспечения доступности столичного медицинского персонала в отдаленные населенные пункты (в частности, Обь в Томской области).

*Особенности баланса спроса
и предложения на отдельных территориях*

Проведенное исследование показывает, что объемы и качество предоставляемых социальных услуг сами по себе не формируют удовлетворенность населения действиями власти в данной сфере. В зависимости от запросов местного сообщества, одинаковые услуги могут рассматриваться либо как вполне удовлетворительные, либо как абсолютно недостаточные. При этом, если определенные услуги не предоставляются, реакция сообщества может быть различной, в том числе:

- сохранение спроса на услугу (например, по дошкольному образованию);
- удовлетворение спроса за счет альтернативных услуг (использование Интернета для удовлетворения культурных потребностей);
- отмирание спроса на соответствующую услугу (прекращение общих досуговых мероприятий там, где отсутствует их клубный формат);
- самоорганизация для обеспечения услуги (проведение простейших медицинских манипуляций членами сообщества без медицинского образования в отсутствие фельдшера).

Для изучения данных процессов особый интерес представляют те населенные пункты, где социальные услуги практически не предоставляются (необходимо отметить, что на селе их не так мало).

Приведем пример села *Межурки Харовского района Вологодской области*, 22 км от центра Азлицкого сельского поселения — деревни Поповка. Раньше в данном месте был лесопункт. Сейчас в селе фактически проживает примерно 60 человек (формально — 108), из них менее трети — трудоспособного возраста. Мужское пьянство практически повсеместно. Автобусное сообщение с центром поселения (Азлы) — 2 раза в неделю летом и 1 раз в неделю — зимой. Основная занятость — лесоповал, дикоросы, отходничество. Работают два магазина. Ситуация с социальной сферой следующая.

Школы нет, детей (8 человек) еженедельно возят в интернат соседнего (Шапшинского) поселения (в Азлицком поселении школы нет). В целом интернате довольны — есть компьютер, Интернет. Исключение — одна неблагополучная семья: у девочки вши, энурез, соответственно — проблемы. Единственная в селе многодетная семья жестко ориентирована на качество образования и последующую карьеру детей, тем самым ситуация с интернатом ее полностью устраивает. Две посещающие школу девочки из этой семьи — отличницы с хорошими перспективами.

Медицинский пункт формально существует, в нем есть санитарка, но практически никаких услуг не оказывает. Один раз в месяц приезжает фельдшер из центра поселения, один раз в месяц — терапевт из соседнего поселения. ФАП закрыли, когда терапевт уехала работать в Харовск (районный центр). Теперь приезжает на выходные и в отпуск, и жители используют эту возможность для получения медицинских услуг. По непроверенной информации, одна из продавщиц в магазине умеет делать уколы и при необходимости за деньги подобные услуги оказывает. Но обучиться и получить формальный диплом никто не хочет — пугает необходимость уезжать из села (формально аргумент «некогда»!).

Учреждения культуры нет. 1–2 раза в месяц приезжает библиотека, 1–2 раза в год — клуб (народ собирается в медпункте). Желания приезжать на общепоселенческие мероприятия в центр поселения жители не проявляют. Собрания проводятся в одном из магазинов в «хлебный день». Хотя в магазине достаточно свободного места, никаких

инициатив по организации какого-либо общественного пространства и самоорганизации населения для проведения досуга нет.

В селе активно развита взаимопомощь на возмездной основе — более молодые жители оказывают услуги пожилым за плату. Так, санитарка готовит, стирает, топит печь старикам. Безвозмездная помощь, судя по всему, не получила распространения.

В этих условиях чрезвычайно любопытным является набор пожеланий местных жителей по улучшению качества жизни. Фактически упоминается два момента:

- отсутствие устойчивой сотовой связи на территории села (у некоторых жителей есть стационарные телефоны, но они отнюдь не рассматриваются как «общественное благо»);
- желательность наличия фельдшера два раза в год на 7–10 дней, чтобы проколоть курсом необходимые лекарства.

Собственно, этим список пожеланий исчерпывается. О возможности переселения жители говорят абстрактно и надежд на это не испытывают. Судя по всему, спрос и предложение социальных услуг в сообществе практически сбалансированы на предельно низком уровне, дополнительные потребности либо не актуализированы, либо удовлетворяются за счет внутренних ресурсов.

Однако есть и диаметрально противоположные случаи, когда местное сообщество «до последнего» борется за сохранение социальных услуг «в шаговой доступности», даже если качество этих услуг на чрезвычайно низком уровне, примеры чего были приведены выше. Но иногда выбираются другие стратегии удовлетворения спроса. Так, в Чердынском районе Пермского края по инициативе главы района была организована программа переселения семей с детьми из отдаленного, транспортно оторванного села Булдыри в населенный пункт (Искор) поблизости от одного из крупнейших поселений в районе — Ныробского. Из интервью с родителями многодетной семьи (7 детей) выяснилось, что основным

И. В. СТАРОДУБРОВСКАЯ

аргументом в пользу переезда было нежелание отдавать детей в интернат. Сейчас дети учатся в Нырбской школе на ежедневном подвозе, это родителей устраивает. Дети также довольны меньшей оторванностью нового места жительства от «цивилизации». В то же время тот факт, что уже после переезда в Искоре закрыли функционировавший там до этого клуб, рассматривается семьей как нарушение «социального контракта» — большая доступность услуг культуры для детей также было дополнительным аргументом в пользу переезда.

2. Концептуальные подходы к оптимизации социальной сферы на сельских территориях

2.1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ПОДХОДОВ К ОПТИМИЗАЦИИ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ

Государственная политика по отношению к территориям интенсивной депопуляции никогда детально не формулировалась. Для федерального центра это явно не было приоритетной сферой, на региональном уровне вопросы обычно решались в зависимости от личной позиции главы региона.

Тем не менее на федеральном уровне не раз выражалось стремление затормозить те негативные тенденции, которые характерны для многих сельских территорий. Так, в документе, озаглавленном «Концепция устойчивого развития сельских территорий РФ на период до 2020 года»¹, выделяются следующие цели государственной политики в области устойчивого сельского развития:

- создание благоприятных социально-экономических условий для выполнения селом его производственной и других общенациональных функций и задач территориального развития;

¹ Распоряжение Правительства РФ № 2136-р от 30.11.2010.

- устойчивый рост сельской экономики, повышение эффективности сельского хозяйства и вклада села в экономику страны и благосостояние российских граждан;
- повышение занятости, уровня и качества жизни сельского населения, а также приближение села к городским жизненным стандартам;
- замедление процесса депопуляции, стабилизация численности сельского населения и увеличение ожидаемой продолжительности жизни;
- сокращение межрегиональной и внутрирегиональной дифференциации в уровне и качестве жизни сельского населения;
- рационализация использования природных ресурсов и сохранение природной среды;
- сохранение и приумножение культурного потенциала села.

Одним из принципов государственной политики в области устойчивого сельского развития рассматривается «обеспечение конституционных прав сельских граждан на труд с достойной оплатой, а также доступность качественного образования, медицинской помощи и других социальных услуг», в качестве одной из задач выступает «создание современной социальной, инженерной и транспортной инфраструктуры в сельской местности». При этом «...государственная политика в области развития социальной и инженерной инфраструктуры сельских территорий ориентируется на кардинальное улучшение социальной среды обитания лиц, проживающих в сельской местности, повышение доступности социально-культурных и торгово-бытовых услуг на основе развития дорожно-транспортных коммуникаций, стационарных, мобильных и дистанционных форм обслуживания».

Подобные концептуальные установки подкрепляются и финансовыми мерами. Так, предусмотрена единовременная выплата в 1 млн рублей медицинским работникам в возрасте до 35 лет с высшим образованием, заключившим договор на работу в сельском населенном пункте на пять лет. Федерация также готова поддерживать предоставление

медицинским работникам, имеющим высшее медицинское образование или среднее медицинское образование, работающим в сельском населенном пункте, жилого помещения, земельного участка для жилищного строительства, компенсации части процентной ставки по кредитам, предоставляемым на приобретение жилья, иных мер социальной поддержки¹. Предусмотрено и установление медицинским и фармацевтическим работникам, проживающим и работающим по трудовому договору в сельских населенных пунктах, в качестве меры социальной поддержки ежемесячной денежной выплаты по оплате жилых помещений, отопления и освещения в размере 1200 рублей². Законом об образовании РФ закреплено право на предоставление педагогическим работникам, проживающим и работающим в сельской местности, компенсации расходов на оплату жилых помещений, отопления и освещения (причем вне зависимости от педагогической нагрузки, которая может быть минимальной). Данной категории работников также предоставлено право на первоочередное предоставление жилой площади. Причем если льготы сельским учителям имеют долгую историю, то финансовые меры, направленные на привлечение в сельскую местность медицинского персонала, введены достаточно недавно.

Обращает на себя внимание, что в соответствии со сложившейся в данной сфере традицией в соответствующих документах сельские территории рассматриваются как нечто однородное, не проводится различие между ближней и дальней периферией, сельским Севером и сельским Югом. Мы не ставим задачу оценить действенность приведенных

¹ См.: Федеральный закон от 29 ноября 2010 года № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» (изменение внесено федеральным законом от 30 ноября 2011 г. № 369-ФЗ), ст. 51.

² Постановление Правительства Российской Федерации от 17 октября 2011 г. № 839 «О мерах социальной поддержки в 2012–2014 годах медицинских и фармацевтических работников, проживающих и работающих в сельских населенных пунктах, рабочих поселках (поселках городского типа), занятых на должностях в федеральных государственных учреждениях».

подходов к привлечению кадров и повышению качества социальных услуг применительно к разным типам сельских территорий, на данный момент нас интересуют только территории интенсивной депопуляции, в основном относящиеся к дальней периферии. Применительно к ним рассматриваемые цели и задачи в большинстве своем представляются малореалистичными. Проведенный анализ основных характеристик социальной сферы на сельских территориях, относящихся к данной категории, позволяет сделать следующие выводы:

- 1) процессы оттока населения с подобных территорий являются объективными и в весьма ограниченной степени поддаются государственному регулированию;
- 2) основная проблема деградации социальной сферы на подобных территориях связана не с дефицитом финансов, а с деградацией человеческого капитала;
- 3) ситуация, связанная со спросом и предложением социальных услуг, существенно различается на различных территориях, хотя процессы деградации во многом универсальны.

Подобный диагноз позволяет достаточно скептически отнестись к реалистичности задач снижения миграционного оттока и создания условий для дополнительного переселения в сельскую местность, в том числе к проектам значительного привлечения новых работников социальной сферы на подобные территории под воздействием финансовых стимулов.

Региональная практика показывает, что подобные программы в первую очередь используются молодыми специалистами для того, чтобы найти себе место в рамках агломерации, рядом с крупным городом, а не на дальней периферии, хотя идея состояла именно в том, чтобы привлечь работников «в глубинку». Пока еще достаточно привлекательным стимулом является наличие жилья, и районные администрации, имеющие подобный ресурс, оказываются в лучшем положении, чем их соседи, не способные предоставить молодым специалистам жилье. Тем не менее и этот стимул действует

далеко не повсеместно. Более того, в среднесрочной перспективе ситуация будет ухудшаться.

Дело в том, что в ближайшее десятилетие предоставление социальных услуг окажется под воздействием следующих факторов, формирующих среднесрочные вызовы в данной сфере.

Во-первых, это повышение числа потребителей социальных услуг, особенно в крупных городах. Рост рождаемости уже сейчас создал кризис предоставления услуг дошкольного образования и воспитания, в ближайшее время этот кризис станет захватывать и систему общего образования. Ситуация в общем образовании окажется еще более острой, поскольку обязательность предоставления подобной услуги не позволит использовать механизм очереди для сокращения давления на существующую бюджетную сеть. И хотя частично подобное давление возможно будет смягчить путем оптимизации сети, очевидно, возникнет дополнительный спрос, который придется удовлетворять за счет найма новых работников, использования дополнительных площадей, дополнительного оборудования и т.п. Старение населения будет постепенно увеличивать спрос и на услуги здравоохранения.

При этом динамика числа пользователей неравномерна на различных территориях, основной рост концентрируется в городах и ближней периферии, а также в «сырьевых» районах. Так, детальные расчеты, проведенные по Томской области, показывают, что рост числа потребителей услуг общего образования к 2020 г. будет происходить в 11 из 19 муниципальных районов и городских округов, при этом его значения будут колебаться от более чем 50% в городе Томске и 14–15% на наиболее богатых нефтяных территориях до 3–5% на менее привлекательных территориях. В то же время дальнейшее падение количества пользователей данными услугами будет характерно для 8 муниципальных образований и будет составлять от 3 до почти 15%. Резкий взлет числа школьников, выявленный для города Томска, характерен и для других региональных столиц.

Во-вторых, это постепенная «смена поколений» в бюджетной сфере. До сих пор спрос на услуги социальной

сферы в значительной степени удовлетворялся работниками, начавшими трудовую деятельность еще в советское время. В среднесрочной перспективе будет происходить их неизбежное старение и постепенное прекращение трудовой деятельности. Так, расчеты по Томской области показывают, что во всех муниципальных районах и городских округах, кроме двух, если предположить, что все работающие в 2010 г. учителя продолжат трудовую деятельность, прогнозная доля учителей в возрасте старше 60 лет превысит 20%, в 11 муниципальных образованиях, в том числе в городе Томске, она будет находиться в промежутке от 30 до 40%. Очевидно, что на самом деле многие из этих учителей к тому моменту уже прекратят трудовую деятельность.

В-третьих, непривлекательность работы в социальной сфере для молодых специалистов привела к тому, что в ответствующие вузы (в первую очередь в педагогический) происходил отрицательный отбор, а после завершения учебы выпускники стремились не работать по специальности (или, во всяком случае, в рамках «обычной» бюджетной сети). Тем самым приток молодых специалистов в социальную сферу был неудовлетворительным как по количественным, так и по качественным характеристикам. Принятые на государственном уровне решения по существенному увеличению оплаты труда учителям и врачам¹ могут несколько изменить ситуацию, однако в условиях возрастающего дефицита

¹ Так, Указ Президента РФ № 597 от 07.05.2012 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» предусматривает:

- доведение в 2012 г. средней заработной платы педагогических работников образовательных учреждений общего образования до средней заработной платы в соответствующем регионе;
- доведение к 2013 г. средней заработной платы педагогических работников дошкольных образовательных учреждений до средней заработной платы в сфере общего образования в соответствующем регионе;
- доведение к 2018 г. средней заработной платы преподавателей и мастеров производственного обучения образовательных учреждений начального и среднего профессионального образования, работников учреждений культуры до средней заработной платы в соответствующем регионе;

работников бюджетной сферы (связанного как с ростом числа пользователей, так и со «сменой поколений») города и ближние пригороды в любом случае окажутся конкурентоспособнее и привлекательнее для молодых специалистов, чем дальняя периферия. Но и для них риск чрезмерной оплаты за недостаточно качественные услуги, связанные с низким уровнем выпускников соответствующих вузов, является вполне реальным.

Что касается дальней периферии, то там, очевидно, нет оснований надеяться на массовое восполнение специалистов, выбывших в рамках «смены поколений». Естественно, и здесь ситуация будет различной. Так, привязка заработной платы бюджетников к средней по региону может создать совершенно непропорциональную выгодность работы в бюджетном секторе в тех районах, где среднерайонная заработная плата значительно ниже среднерегиональной. Однако очевидно, что такие стимулы могут возникнуть и тем более оказаться эффективными лишь в отдельных случаях, которые не определяют общей картины. Тем самым с высокой степенью вероятности можно прогнозировать, что кризис социальной сферы на подобных территориях в среднесрочной перспективе будет усиливаться.

В этих условиях может использоваться три принципиальных стратегических ответа на вызовы, стоящие перед социальной сферой сельских территорий интенсивной депопуляции:

- 1) максимальное использование и максимально эффективное комбинирование ресурсов, которыми эти территории до сих пор обладают, в том числе человеческих;
 - 2) обеспечение жителям территорий интенсивной депопуляции доступа к услугам, предоставляемым на других территориях (мобильные, дистанционные и другие
- повышение к 2018 г. средней заработной платы врачей, преподавателей образовательных учреждений высшего профессионального образования и научных сотрудников до 200% от средней заработной платы в соответствующем регионе.

подобные формы предоставления услуг, обеспечение транспортной и административной доступности услуг большего объема и более высокого качества на других территориях и т. п.);

- 3) поддержка миграции населения на территории, где социальные услуги предоставляются в большем объеме и более высокого качества.

2.2. МАКСИМАЛЬНОЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ПОТЕНЦИАЛА, СОХРАНИВШЕГОСЯ НА ТЕРРИТОРИЯХ ИНТЕНСИВНОЙ ДЕПОПУЛЯЦИИ

Данное направление напрашивается как наиболее очевидный ответ на рассмотренные выше вызовы. Его реализация в основном связана с адаптацией характеристик бюджетной сети к сжимающимся потребностям и возможностям сельских сообществ и стремлением к максимально эффективной комбинации жестко ограниченных ресурсов территорий для предоставления социальных услуг. На практике подобная политика принимает следующие формы.

1. Создание более компактных учреждений, масштабы которых отражают реальные потребности сообщества. Обычно это строительство новых зданий или (реже) реконструкция существующих, гораздо более соответствующих имеющимся потребностям в услугах и более экономичных, чем прежние. Интересный опыт в этом направлении накоплен в Кич-Городецком районе Вологодской области. Более серьезные институциональные преобразования в данной сфере проводятся гораздо реже. Можно привести пример опыта Пермского края по созданию школы-учительского дома.

2. Объединение нескольких учреждений в одном здании. Так, в Томской области достаточно распространена ситуация, когда клуб, сельская библиотека (иногда объединенная со школьной), ФАП и сельская администрация находятся в одном здании. Гораздо более сложной является интеграция в этот имущественный комплекс образовательного учреждения. Отдельные примеры подобной интеграции на территории области есть, однако данный процесс вызвал достаточно большие проблемы, связанные:

- с сопротивлением местного сообщества;
- с конфликтом между учреждениями при использовании общих помещений (например, фойе).

Но в некоторых местах эти проблемы достаточно успешно решаются. Так, в Новосергиевской школе Кожевниковского района Томской области в одном помещении объединены функции спортивного и актового зала, он же используется как зал клуба. Праздники проводятся совместно с клубом. Во второй половине дня на спортивные занятия приходит сельская молодежь. Дискотеки организуются в фойе школы. Серьезных конфликтов подобное взаимодействие не вызывает, новые форматы предоставления услуг стали привычными.

В некоторых регионах данный процесс находится на начальной стадии. Так, есть случаи, когда в поселении с численностью менее 500 человек социальная сфера может быть расположена в трех двухэтажных зданиях (отдельно — школа, отдельно — детский сад, отдельно — клуб), оплата коммунальных услуг по каждому из которых приближается к миллиону рублей. Причем сохранение зданий, как уже было описано выше, еще не означает предоставление соответствующих услуг — двухэтажный клуб может не иметь ни одного работника. Столь неоптимальное использование имущественных комплексов является не только расточительством весьма ограниченных ресурсов, но и непосредственно сказывается на качестве услуг, причем далеко не всегда в лучшую сторону. *«Смысла нет в сохранении сети. Везде холодно».*

3. Использование существующей бюджетной сети для предоставления непрофильных услуг. Наиболее часто встречающийся вариант — спортивные занятия сельской молодежи в спортзале или тренажерном зале школы во внеурочное время. Еще более интересный вариант подобной интеграции был реализован в Томской области, где за счет областного бюджета финансировались ставки спортивных инструкторов и приобретение спортивного инвентаря для физкультурно-оздоровительной работы в муниципалитетах области. Подобную ставку обычно занимал школьный учитель физкультуры, что усиливало его закрепление на территории. В то же время

без создания дополнительной инфраструктуры и бюджетной сети значительно активизировались занятия спортом местного населения. Аналогичный опыт был и в Мантуровском районе Вологодской области, где в отдельных поселениях учителям физкультуры оплачивали проведение секций в вечернее время не только для школьников, но для всего населения соответствующей территории.

4. Поддержка самоорганизации населения для предоставления отдельных социальных услуг. В регионах, где проводились полевые исследования, данное направление не получило широкого распространения, единственная выявленная его форма — это самообложение населения для решения какой-либо отдельной актуальной задачи (выше приводился пример покупки глюкометра для ФАПа). Однако на других территориях подобный опыт получил гораздо большее распространение.

Так, в рамках исследования «Проблемы сельского развития в условиях муниципальной реформы» был проанализирован опыт такой поддержки в Архангельской области, где в рамках территориального общественного самоуправления при содействии администрации области сельские жители вносили свой вклад в решение социальных проблем территории (хотя большим приоритетом пользовались, безусловно, проекты в сфере коммунальной инфраструктуры)¹. За период 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 получало грантовую поддержку из регионального бюджета. Данные об объемах субсидий регионального бюджета на эти цели представлены в таблице 2.1.

Весьма незначительные суммы позволяли тем не менее достичь достаточно существенных для населенных пунктов «в глубинке» результатов. Так, в рамках конкурса «Сельская инициатива» 2008 г. было представлено 150 заявок из 19 муниципальных образований. Из них 119 были сочтены соответствующими формальным условиям участия в кон-

¹ См.: Стародубровская И., Миронова Н. Проблемы сельского развития в условиях муниципальной реформы. М: Издательство Ин-та Гайдара, 2010. С. 62–78.

курсе. Победителями признаны 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.

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

В дальнейшем поведение конкурса было переведено на районный уровень, где также представлялись проекты социального характера. Так, в Пинежском районе в 2010 г., по информации местной администрации, в конкурсе приняло участие 13 из 17 ТОСов, из них победителями стали 8. По направлениям деятельности выигравшие проекты распределились следующим образом:

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

В качестве примера можно привести деревню Ваймуша Пинежского района (800 жителей), где комитет ТОС в составе 9 человек (4 мужчин и 5 женщин) осуществляет активную помощь органам местного самоуправления в решении вопросов местного значения: организации уличного освещения,

починке тротуара и спуска к реке, приведении в порядок кладбища и стадиона, строительстве детской площадки¹.

В то же время до сих пор использование имеющихся резервов в практической политике далеко от оптимального, что, безусловно, негативно сказывается на жизнеспособности территорий интенсивной депопуляции.

Во-первых, за исключением объединения ряда учреждений в рамках одного имущественного комплекса, другие формы интеграции и повышения эффективности использования имеющихся на подобных территориях ресурсов не получили широкого распространения. Позитивные примеры здесь обычно ограничиваются несколькими муниципальными образованияами, в крайнем случае — территорией одного региона. Распространение лучшей практики не получило должного развития, она не поддерживается и не тиражируется с федерального уровня.

Во-вторых, за очень редким исключением поиск внутренних резервов связан в первую очередь с оптимизацией использования имущества. Тогда как наиболее дефицитным ресурсом на подобных территориях, как уже указывалось выше, является человеческий капитал. Однако на пути максимального использования резервов человеческого капитала в рамках бюджетной сети существуют серьезные барьеры.

Так, эффективной формой интеграции на многих интенсивно депопулирующих территориях могло бы стать создание образовательно-культурных центров, в которых осуществлялось бы как предоставление услуг дошкольного и общего образования, так и услуг культуры. Можно привести следующие аргументы в пользу создания подобных центров:

- посещаемость клубов падает и в общем случае составляет несколько десятков человек в день, причем основной

¹ См.: *Миронова М.И.* Социокультурные процессы формирования местных сообществ (по результатам исследования в пилотных регионах) // Местные сообщества: проблемы социокультурного развития: Сб. науч. ст./под ред. Ю. М. Резника и Н. И. Мироновой. М.: Независимый институт гражданского общества, 2010. С. 156.

контингент пользователей клубами и библиотеками — это дети, тем самым культурная деятельность во многом является продолжением и заменителем внеурочной работы со школьниками и дополнительного образования¹; другой характерный контингент — школьные учителя (хотя не везде, в некоторых местах отмечали, что сельская интеллигенция в культурной жизни не участвует);

- объединение учреждений образования и культуры позволяет существенно повысить эффективность использования помещений, в частности использовать актовЫй или спортивный зал школы для проведения клубных мероприятий;
- школа обычно — самое «теплое» учреждение в населенном пункте, в ней в первую очередь проводятся мероприятия по утеплению и повышению энергоэффективности, тем самым при объединении с образовательным учреждением комфортность потребления услуг культуры во многих случаях возрастет;
- при прочих равных условиях, образовательные учреждения на селе пока все же лучше обеспечены кадрами, тогда как дефицит клубных работников нарастает быстрыми темпами, на некоторых территориях даже школьники-старшеклассники привлекаются в летний период к клубной работе;
- при сохранении двух учреждений — школы и клуба — в одном имущественном комплексе между ними часто возникают серьезные конфликты², при этом возможности

¹ Вообще разделение между сферами дополнительного образования и культуры во многом условно, меняется от региона к региону и даже в рамках одного региона. Так, в Томской области на момент проведения исследования учреждения дополнительного образования частично входили в систему учреждений образования, частично — учреждений культуры и спорта, причем их подчиненность на каждой территории сложилась исторически и не отражает какого-либо явного функционального принципа.

² Показателен разговор с директором одной из малокомплектных школ Мантуровского района, где был проведен временный эксперимент по объединению школы и клуба в одном здании, но за-

повышения эффективности использования человеческого потенциала за счет его концентрации и ориентации на предоставление как образовательных услуг, так и услуг в сфере культуры, минимальны.

Потребность в подобном расширении интеграции ощущается на многих территориях, в том числе и руководителями органов местного самоуправления. Но, хотя в некоторых районах, где проводилось полевое исследование, руководство декларировало свою готовность на подобные продвинутые формы интеграции, на практике ни на одной из исследованных территорий такой подход не нашел воплощения.

Представляется, что наиболее серьезные барьеры для принятия соответствующих решений связаны со следующими факторами:

- особенности реализованной в России модели муниципальной организации;
- сложившиеся управленческие традиции и связанные с ними интересы;
- подходы федерального законодателя к решению данных вопросов.

Существующая в России модель муниципальной организации предусматривает двухуровневую систему территориальной организации местного самоуправления (муниципальный район — поселение) с достаточно сложной и нечеткой системой разграничения полномочий между ними. Вопросы дошкольного и общего образования (за исключением финан-

тем от этой практики отказались. Основная проблема изначально была сформулирована как необходимость контролировать поведение не относящейся к школе молодежи, в том числе приезжающей с других территорий, в здании школы. *«Приходилось по ночам приходить и контролировать»*. Однако затем выяснилось, что во многом та же сельская молодежь пользуется школьным спортивным залом — *«под нашу ответственность, проблем нет»*. На вопрос, не проще ли было бы школе самой взяться за организацию дискотек, директор ответила в целом положительно — *«скорее всего, да»*.

сирования учебного процесса, которое осуществляется с регионального уровня) на момент проведения исследования были закреплены за муниципальными районами; вопросы культуры, физической культуры и спорта, а также молодежной политики так или иначе относились к ведению и районного, и поселенческого уровня. Кроме того, поселение и муниципальный район могут передавать друг другу полномочия по решению вопросов местного значения.

В результате на разных территориях сложились различные модели управления в сфере культуры: где-то сохранены централизованные клубные и библиотечные сети, где-то клубная сеть децентрализована, а библиотечная — централизована, где-то полномочия в сфере культуры полностью переданы на уровень поселений. При этом в большинстве случаев модель является единой на уровне муниципального района и не дифференцируется между вполне жизнеспособными поселениями, которые реально могут выполнять эти полномочия самостоятельно, и активно депопулирующими территориями, на которых концентрация и максимально эффективное использование всех человеческих ресурсов является более актуальной задачей, чем обеспечение любой ценой муниципальной самостоятельности. Очевидно, что там, где предоставление услуг культуры децентрализовано, создание единых организаций для обеспечения образовательных и культурных услуг существенно затруднено (хотя и в принципе возможно в рамках межмуниципального сотрудничества).

Что касается традиций, то очевидно, что отраслевое управление социальной сферой пустило глубокие корни. Как нам было сказано в одном из районов: *«образование — это образование, а культура — это культура»*. Объединение в единое учреждение клубов и библиотек там, где это удалось реализовать (что само по себе воспринимается как огромное достижение), вписалось в существующие подходы, поскольку и те и другие учреждения относятся к сфере культуры.

Подобная же политика чисто отраслевой интеграции поддерживается и на федеральном уровне. Так, в Концепции социально-экономического развития России до 2020 г.

предусмотрено формирование сети многофункциональных культурных комплексов (многопрофильных учреждений, соединяющих в едином центре клуб, библиотеку, музей, галерею, детскую школу искусств и др.), но не рассматривается возможность интеграции бюджетных учреждений различных отраслей. Концепция устойчивого развития сельских территорий РФ на период до 2020 г., наряду с созданием «многофункциональных культурных центров путем реструктуризации учреждений культуры с обеспечением доступа к электронным базам данных и оцифрованным библиотечным и музейным фондам учреждений культуры, библиотечного и музейного обслуживания, кинопоказа, доступа к информационно-телекоммуникационной сети Интернет», предлагает ориентироваться и на «внедрение новых моделей образовательных и социокультурных комплексов», но не раскрывает, что это означает на практике.

Между тем объединение школ и клубов требует гораздо более серьезных преобразований в системе управления муниципальных районов, чем просто объединение отдельных учреждений культуры. В условиях, когда образовательно-культурные комплексы целесообразно создавать на большей части территории района, может оказаться эффективным объединение управлений образования и культуры районной администрации в единый блок, являющийся учредителем образовательно-культурных центров, а также отдельных учреждений образования и (возможно) культуры там, где объединение этих функций нецелесообразно. Однако такое преобразование чрезвычайно сложно по ряду причин.

Во-первых, оно нарушает баланс между разными статусными группами и группами интересов, сложившийся на районном уровне в рамках отраслевой системы управления. Укрупнение управлений уменьшает количество руководящих должностей, может привести к оптимизации штата, что достаточно болезненно в тех условиях, когда работа в районной администрации, тем более на руководящей должности, является чрезвычайно привлекательным местом трудоустройства в сельской местности.

Во-вторых, подобная система управления требует компетенций, которые существующая отраслевая система не вырабатывает, связанных с гораздо более комплексным взглядом на организацию предоставления социальных услуг на сельских территориях. Поэтому качественно решить кадровую проблему при таком преобразовании будет достаточно трудно.

Наконец, в-третьих, ее очень непросто вписать в существующую отраслевую систему управления на региональном и федеральном уровнях, где в рамках «управленческой вертикали» подавляющее большинство нормативных актов и практически вся отчетность носят отраслевой характер.

В принципе все эти проблемы решаемы. Однако они требуют управленческого потенциала и управленческих компетенций, которые в подавляющем большинстве случаев отсутствуют на сельских территориях, особенно на территориях интенсивной депопуляции (уже сейчас на многих из них возникают проблемы заполнения вакансий, требующих специальной квалификации, даже в районных администрациях).

Однако, пожалуй, наиболее серьезным барьером на пути эффективной интеграции ресурсов подобных территорий является позиция федерального законодателя, который проводит жестко отраслевой подход к системе управления вне зависимости от пространственной специфики тех или иных территорий. Стандарты услуг также едины для различных типов территорий, хотя явно ориентируются на городской уровень предоставления услуг. Приведем конкретные примеры того, как федеральное регулирование препятствует эффективному использованию имеющихся ресурсов и их интеграции на территориях интенсивной депопуляции.

В соответствии с СанПиНами использование помещений общеобразовательных учреждений не по назначению не допускается. Использование помещений для предоставления культурных услуг в общеобразовательном учреждении вполне может рассматриваться как «не по назначению». Тем самым становится чрезвычайно затруднительным не только объединение в одно учреждение учреждений образования и культуры, но и продолжение уже существующих форматов интеграции ресурсов — использование спортзалов школ для спортивных занятий

сельской молодежи, аренда клубом актового или спортивного зала и других помещений в школе и т. п. Так, на некоторых из исследованных территорий, по имеющейся информации, школы не соглашаются предоставлять свой спортивный зал для спортивных игр молодежи во внеучебное время, хотя такое желание молодежью было проявлено.

В нормативных документах федерального уровня неоднократно ставилась задача обеспечения пешей доступности начальной школы на селе¹. Между тем принятие новых федеральных образовательных стандартов, предусматривающих преподавание информатики и иностранного языка со 2 класса, ставит под вопрос перспективы начальных школ на отдаленных территориях, поскольку еще оставшиеся там учителя (часто пенсионеры) вряд ли смогут (и захотят) овладеть подобными новыми компетенциями. Повышенные требования стимулируют и увольнение медицинских работников — пенсионеры маломобильны, не всегда хотят проходить переподготовку, предпочитают уйти.

Отраслевые документы также часто ориентируются на завышенные стандарты, которые дезориентируют работников на местах и не позволяют наиболее эффективно использовать имеющиеся ресурсы. Это хорошо видно, например, из требований к сельскому клубу, содержащихся в приказе Министерства культуры Российской Федерации № 32 от 20.02.2008: «Сельское клубное учреждение должно иметь здание со зрительным и танцевальными залами, с помещениями для проведения работы с семьями, физкультурно-оздоровительных мероприятий, просмотра видеофильмов, игровой комнатой для детей, комнатами для настольных игр, для уголка народной традиционной культуры (русская горница), для проведения салонных встреч (музыкальные, литературные, краеведческие, театральные, консультации по социальным вопросам), работы

¹ Подобное требование содержится в ряде нормативных документов. Например, Концепция устойчивого развития сельских территорий РФ на период до 2020 г. предусматривает ориентацию «на обеспечение пешеходной доступности для детей начальной школы» (Распоряжение Правительства РФ № 2136-р от 30.11.2010).

клубных формирований и другими». Очевидно, что при таких требованиях к масштабам деятельности клуба никаких резервов для интеграции не остается.

По мнению местных работников, завышенные требования и стандарты на сельских территориях абсолютно невыполнимы: «*Эти требования иногда как бы пишутся из космоса*»; «*Я не знаю, какой марсианин их писал*».

Таким образом, можно сделать вывод, что, хотя определенные шаги для повышения эффективности использования ресурсов на территориях интенсивной депопуляции осуществляются, в полной мере потенциал оптимизации здесь не задействован, что связано с тем, что его более широкое использование противоречит как сложившимся управленческим практикам, так и установкам федерального законодателя, который не учитывает в своей социальной политике существенную пространственную дифференциацию российских территорий.

2.3. ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЖИТЕЛЯМ ТЕРРИТОРИЙ ИНТЕНСИВНОЙ ДЕПОПУЛЯЦИИ ДОСТУПА К УСЛУГАМ, ПРЕДОСТАВЛЯЕМЫМ НА ДРУГИХ ТЕРРИТОРИЯХ

Данное направление политики также имеет достаточно долгую историю и осуществляется в различных сферах и формах.

Общее образование

В образовании наиболее распространенной формой реализации данного направления является создание на территории муниципального района базовых школ и организация подвоза учеников в подобные школы. При этом школы, из которых организован подвоз, могут или менять свой статус, оставаясь отдельным юридическим лицом (из средней — в основную, из основной — в начальную), либо становиться филиалом базовой школы, либо ликвидироваться. Очевидно, что именно последний вариант является наиболее радикальным и дающим наибольший финансовый выигрыш, в то же время именно он относится к наиболее конфликтным.

Борьба за поддержку таких школ, в первую очередь со стороны местной власти, идет под идеологическим лозунгом: «закроем школу — умрет село». Подобная идеология заставляет сохранять неэффективные школы даже тогда, когда их можно было бы вполне безболезненно закрыть, причем с позитивными последствиями для качества образования (например, когда есть возможность подвоза детей в районный центр). При этом наличие подобной причинно-следственной связи подтверждается далеко не всегда. В некоторых местах отъезд молодежи напрямую связывался с закрытием школы: *«Школу закрыли, так уехали все молодые семьи с детьми. Молодые учителя уехали...»*; *«Школу закрыли — уехали пять семей с детьми»*; *«Из Заозерья, когда закрыли школу, очень многие уехали. Оставалось 8–9 детей. Большинство семей сразу уехали»*. Однако на других территориях закрытие школы рассматривается как закономерный итог деградации села: *«Если работы нет, никакая школа не спасет территорию»*; *«Школа — это не причина того, что деревня умирает, это следствие. Если нет молодых семей, нет детей...»*.

В Мантуровском районе в полевое исследование была включена деревня Медведица, в которой недавно была закрыта школа. На момент ликвидации в школе было 17 учеников, 5 человек — в дошкольной группе. Опасения по поводу массового отъезда с данной территории выражали представители поселенческой власти, руководитель местного СПК. *«Если школа закроется, все равно люди будут уезжать»*. Однако при более предметном разговоре выяснилось, что из почти сотни местных жителей уезжать планируют две семьи. Причем одна из них — по причинам, не связанным с закрытием школы, а вторая еще окончательно не определилась со своими миграционными планами. Общий настрой: *«Мы бы с удовольствием уехали, но куда нам ехать?»*. Из 6 учителей лишь одна не нашла работу, в первую очередь по семейным обстоятельствам (сын — инвалид, сложно работать на другой территории). Половина учителей преподает в базовой школе, бывший директор работает заместителем руководителя местного СПК. Миграционные планы учителей также неочевидны: *«Учителя не уехали, ищут другую работу»*.

Часто против закрытия школ активно выступают родители, хотя обычно протест проявляется только в начальный период после принятия решения, в дальнейшем к такому варианту привыкают и воспринимают его как вполне приемлемый¹. Так, после закрытия школы в Медведице жалобы продолжались примерно год. Местные жители в целом отмечают, что дети устают, не могут полноценно заниматься (хотя вполне возможно, что сказываются те недостатки социализации в малокомплектных школах, о которых говорилось выше). Однако, когда речь заходит о конкретных семьях, картина оказывается гораздо более неоднозначной. Ребята, увлеченные спортом, довольны тем, что в новой школе большой спортзал, есть учитель физкультуры, можно с приятелями поиграть в футбол. В другой семье говорилось, что *«детям здесь больше нравилось, но сейчас попривыкли»*. При этом основным преимуществом школы в селе было то, что можно быстрее прийти домой, а дома — компьютер и Интернет.

Серьезной силой, противодействующей закрытию школы, обычно является преподавательский коллектив. Протест родителей также часто подогревается учителями. При этом надо понимать, что на подобных территориях образовательное учреждение воспринимается в первую очередь не как способ предоставления услуг (как уже показывалось выше, далеко не во всех случаях в школах есть условия и ресурсы для реального предоставления образовательной услуги), а как место трудоустройства работников сферы образования, для руководства школы — как способ занять определенное место в социальной иерархии на территории. Причем альтернатив

¹ Этот фактор был очень удачно учтен, например в Бакчарском районе Томской области. В деревнях Крыловка (подвоз на 17 км) и Пчелка (подвоз на 12 км) была достигнута следующая договоренность с родителями. В течение года осуществлялся подвоз детей начальных классов в базовую школу. Однако школы в этих селах не считались закрытыми, их «консервировали» на один учебный год, но по истечении этого срока по желанию родителей школу можно было снова открыть. По итогам года родители согласились на продолжение осуществления подвоза, и в 2009/2010 учебном году школы были окончательно закрыты.

бывает не так много. Все это, естественно, усиливает конфликтность процесса закрытия школ.

В то же время, если факты физического закрытия школ не столь многочисленны, практика подвоза учащихся используется достаточно широко фактически на всех исследованных территориях. Обычно подвоз осуществляется не более чем на 15–20 км, хотя есть и исключения. Несмотря на то что это не соответствует федеральным рекомендациям, все большее распространение получает подвоз в начальную школу и даже в дошкольные группы.

В качестве примера можно привести организацию подвоза школьников в Харовском районе Вологодской области. В районе реализуется подвоз в школы районного центра, а также ряд крупных сельских школ. Всего на подвозе 198 учеников, из них 147 — ежедневно. Используются следующие формы подвоза:

- подвоз школьными автобусами, закрепленными за школами (всего 9 автобусов);
- подвоз автотранспортным предприятием, которому в аренду передано 4 школьных автобуса;
- бесплатный подвоз старшеклассников рейсовыми автобусами.

В таблице 2.2 продемонстрированы последние два направления организации подвоза с участием автотранспортного предприятия (АТП).

Примером самого масштабного подвоза, обнаруженного в рамках проведения полевых исследований, является средняя школа в поселке городского типа Североуглеуральске. Общая численность учеников в ней — 977 человек, в том числе более 260 человек — на подвозе. Подвоз производится из 2 окрестных населенных пунктов, задействованы три транспортных средства. Услуга осуществляется на аутсорсинге частным предпринимателем. Автобусы ездят в разных направлениях раз в полчаса. Занятия в школе начинаются в разное время, что связано с расписанием движения автобусов. Цена данной услуги на момент проведения исследования — примерно 100 000 руб. в квартал.

Таблица 2.2. Подвоз обучающихся общеобразовательных учреждений Харовского муниципального района автобусами АТП

№ п/п	Наименование ОУ	Подвозится автобусами АТП всего	в том числе	
			автобус	талоны
1.	МБОУ «Харовская СОШ № 3»	60	29	31
	Бараниха	27	19 (нач. кл.)	8 (старшие кл.)
	Азлецкое направление	10	10	0
	ЛПК	19	0	19
	п. Ситинский	3	0	3
	д. Сорожино	1	0	1
2.	МБОУ «Харовская СОШ № 2» (п. Ситинский)	15	15	0
3.	МБОУ «Пундужская СОШ»	17	17	0
4.	МБОУ «Сорожинская СОШ»	21	21	0
	<i>Всего по району</i>	<i>113</i>	<i>82</i>	<i>31</i>

Одним из выявленных ограничений пространственной оптимизации подвоза учащихся являются границы между муниципальными образованиями в отсутствие стимулов к межмуниципальной кооперации. В единственном из пилотных территорий случае, когда центром района является городской округ (Мантуровский район Костромской области), альтернатива подвоза из малокомплектных сельских школ в город Мантурово даже не принимается во внимание. При рассмотрении варианта закрытия школы в селе, находящемся в 3 км от города, обсуждаются перспективы подвоза в школу,

находящуюся на расстоянии 17 км. При этом родители самостоятельно могут устроить детей в городскую школу, и это не вызывает проблем ни у городских, ни у районных властей.

В отдельных случаях подвоз используется и в рамках других форм повышения доступности услуг (так называемое сетевое взаимодействие), в том числе:

- для обеспечения преподавания отдельных предметов на основе базовых школ в тех случаях, когда соответствующие преподаватели отсутствуют в других школах, в том числе профильного обучения;
- для организации дополнительного образования, в том числе для подготовки к поступлению в вуз.

Из всех рассмотренных форм подобной организации доступности услуг наиболее конфликтной и дискуссионной, судя по всему, является проживание детей в интернате с возвращением в семьи лишь на выходные. Здесь задача доступности качественных услуг вступает в противоречие с проблемой поддержания семейных ценностей и воспитания ребенка в семье. Проведенное исследование позволило сделать следующие выводы по данному вопросу.

1. В условиях существующей системы расселения избежать интернатной формы обучения детей оказывается практически невозможно. Большие расстояния и низкая транспортная доступность многих территорий, где сохранилось население, предполагают неизбежность наличия интернатов, в том числе и там, где региональная власть идеологически против данной формы организации обучения (например, в Пермском крае).
2. Качество услуг в различных интернатах оценивается родителями и самими учениками совершенно по-разному. В некоторых интернатах отмечается теплая, практически семейная атмосфера, поддержка младших старшими; достаточно интересное проведение досуга, доступность современных средств коммуникации. В других есть жалобы на то, что обижают младших, формально относятся

к детям, недостаточно вкусно кормят. В отдельных случаях проявляется острое недовольство качеством услуг в интернатах: грязь, воровство, клопы, невнимательность персонала. Но таких примеров мало. Причем серьезные проблемы и конфликты появляются тогда, когда вместе оказываются как дети из достаточно благополучных сел, так и с дальней, архаичной периферии. Степень благоустройства мало влияет на оценку качества услуг в интернате — сельские дети привыкли к неблагоустроенному жилью, атмосфера оказывается гораздо важнее. При этом детей с периферии приходится приучать пользоваться туалетом.

3. Политика размещения интернатов на разных территориях различается: где-то они расположены при сильной школе в районном центре, где-то — напротив, на сельской периферии и при слабой школе. Гораздо большей популярностью пользуются интернаты при сильных школах, где реально может быть обеспечено более высокое качество образования. Так, в Харовском районе Вологодской области интернат расположен в городе Харовске при Харовской СОШ № 3. Интернат пользуется спросом, причем иногда родители, заинтересованные в качественном образовании детей, просят поселить туда не только учеников 10–11-х, но и 8–9-х классов. Другая ситуация в Белозерском районе, где интернат расположен в Антушевском сельском поселении. Снижение спроса на его услуги местная администрация объясняет как тем, что молодежь с периферии меньше идет в среднюю школу, так и тем, что заинтересованные в получении качественного образования едут в Белозерск, если находят способы устроиться с жильем.

Все более активно обсуждается такая форма повышения доступности образовательных услуг, как дистанционное образование. Однако на практике на момент проведения исследования данная форма использовалась:

- для обучения детей-инвалидов;
- для повышения квалификации учителей;

- для проведения конкурсов, олимпиад, школьных игр;
- для взаимодействия учителей и учеников в периоды, когда посещение общеобразовательных учреждений оказывается невозможным (домашние задания в дистанционном режиме в период карантина);
- при подготовке старшеклассников к поступлению в вузы.

Данные направления дистанционного образования в ряде регионов получили достаточно широкое распространение. Так, в Томской области в дистанционной форме осуществляется взаимодействие школ и вузов, преподаватели вузов ведут подготовительные занятия для старшеклассников по различным предметам. Достаточно активно подобную работу проводит Томский государственный университет. На информационных технологиях базирует свою деятельность также Открытый молодежный университет, который раньше входил в состав ТУСУРа. Часть сельских школ (особенно в районных центрах) включена в подобные механизмы взаимодействия.

Что касается использования дистанционного обучения в малокомплектных и слабых школах, то здесь в регионах пока делаются лишь первые шаги. Так, некоторые сильные школы размещают на своих сайтах в открытом доступе материалы, помогающие в подготовке школьников к ГИА и ЕГЭ. Примеры именно дистанционного обучения пока носят единственный, ограниченный по времени характер. Однако развитие данной технологии планируется во многих регионах. Так, в Вологодской области с сентября 2012 г. начинается реализация дистанционного образования в 8 районах для старшеклассников 9 малокомплектных школ. Планируется внедрение двух моделей дистанционного образования:

- проведение уроков специально для учеников малокомплектной школы;
- обеспечение виртуального присутствия учеников малокомплектной школы на уроках в базовой школе.

При этом учителя, ведущие подобные уроки, будут по совместительству устраиваться на работу в базовую школу.

При отсутствии реального практического опыта сложно делать какие-либо выводы о перспективах и границах распространения подобной формы обучения. Тем не менее уже сейчас очевидны риски, которые могут повлиять на ее реальную эффективность.

Во-первых, дистанционное обучение достаточно сложно для восприятия школьниками, особенно младшей и средней ступени. В наибольшей степени оно подходит для старших классов (хотя в отдельных местах на периферии нам говорили, что для адаптации ребят к дистанционным курсам по подготовке в вуз потребовалась помощь психолога). Однако средние школы редко бывают малокомплектными, данная форма обучения актуальна в первую очередь именно для основных школ. Вопрос о том, насколько ученики 5–7 классов смогут воспринимать дистанционное обучение, остается открытым.

Во-вторых, не везде легко будет решить проблему кадров учителей для проведения дистанционных занятий. Опытные и квалифицированные учителя в крупных школах обычно сильно загружены и далеко не всегда имеют возможности и желание брать на себя дополнительную нагрузку в виде дистанционных занятий. С учетом того, что, как уже указывалось выше, дефицит учителей в сельской местности будет неизбежно возрастать, данная проблема также, скорее всего, будет обостряться.

В-третьих, дистанционное обучение — это не тот вариант, при котором первоначальное вложение ресурсов может дать в дальнейшем текущую экономию. Этот вариант приводит к увеличению и текущих, и капитальных расходов. Экономии текущих затрат не наблюдается, поскольку необходимо сохранять школьное здание, учителя в классе, где проводится дистанционный урок. Кроме того, необходимо затрачивать дополнительные средства на оплату преподавателя, ведущего дистанционное обучение. Капитальные затраты также достаточно весомы. По имеющейся информации, оборудование, не обеспечивающее эффект виртуального присутствия,

на момент проведения исследования для базовой школы обошлось примерно в 700 тыс. рублей, для малокомплектной школы — 250 тыс. рублей. Недостаток финансовых ресурсов может стать значимым ограничителем распространения дистанционного образования.

В-четвертых, дистанционное обучение требует технических условий, которые не всегда имеются в сельской местности. В первую очередь это, естественно, наличие качественного (быстрого, способного передавать большие объемы информации, устойчивого) Интернета. Данная предпосылка на дальней периферии наличествует далеко не всегда, хотя ситуация с Интернетом достаточно быстро улучшается. Кроме того, необходимы ресурсы для технической поддержки используемого оборудования. Очевидно, что на периферии персонал соответствующей квалификации обычно отсутствует. В случае ограниченной транспортной доступности крупных городских центров, когда, например, ремонт не может регулярно осуществляться бригадами, приезжающими из города, это может стать серьезной проблемой.

Таким образом, по нашему мнению, дистанционное обучение не сможет стать универсальным решением проблемы предоставления услуг общего образования на территориях дальней периферии. Насколько оно сможет способствовать смягчению хотя бы некоторых из них, покажет практика ближайших лет.

При этом представляется, что максимальный экономический эффект от внедрения дистанционного образования мог бы достигаться в следующем случае. На периферийных территориях достаточно широко распространена ситуация, когда подвоз из малокомплектной школы в базовую считается нереализуемым, поскольку нет возможности обеспечить транспортную доступность базовой школы в межсезонье, в течение 1,5–2 месяцев в году. Перспективной моделью могло бы стать использование в течение данного периода наиболее простых вариантов информационных технологий: выкладывание необходимой информации на сайте, обмен между учителями и учениками по электронной почте. Подобный вариант дистанционного образования:

- не требует сложных технических решений и дорогого дополнительного оборудования;
- уже апробирован в ряде школ, в том числе сельских, в условиях болезни учащихся, карантина;
- дает возможность расширить практику подвоза в базовые школы, не требуя сохранения малокомплектной школы в соответствующем населенном пункте (целесообразно использование максимум одного работника для осуществления контроля).

Необходимым условием является наличие компьютеров и Интернета у достаточно большого числа сельских школьников в тех населенных пунктах, откуда организуется подвоз (не обязательно у всех, здесь возможна групповая работа).

На значительной доле территорий уже сейчас это условие выполняется — распространение информационных технологий в сельскую местность, в том числе на дальнюю периферию, происходит достаточно быстро. Где-то, возможно, потребуются дополнительные вложения. Однако очевидно, что эти вложения гораздо меньше, а получаемый экономический эффект — существенно больше, чем в случае использования полномасштабного дистанционного образования.

Еще одно преимущество данной модели состоит в том, что дистанционные технологии используются только в течение непродолжительного периода (ориентировочно — 2 недели осенью и месяц — весной), затем школьники возобновляют учебу в привычном формате, получают возможность общения со сверстниками. И с точки зрения качества образования, и с точки зрения социализации подобный вариант представляется предпочтительным. В то же время есть вероятность, что восприятие материала в период дистанционного обучения, во многом основанного на самоконтроле, будет недостаточно качественным, и в дальнейшем его придется прорабатывать дополнительно. Хотя у этой медали есть и другая сторона — подобная практика воспитывает привычку к самостоятельной работе, чего так не хватает ученикам малокомплектных школ в сельской местности.

Достаточно интересной, хотя и не получившей широкого распространения формой повышения доступности образовательных услуг является проведение образовательными коллективами сильных образовательных учреждений кратковременных образовательных мероприятий для школьников с дальней периферии. Так, в Первомайском районе Томской области лучшие учителя школы районного центра проводят профильные лагеря по русскому языку и математике для одаренных детей, в том числе из отдаленных территорий района. Подобные мероприятия проводятся в каникулярное время либо в выходные. К ним привлекаются и преподаватели вузов.

Здравоохранение

Обеспечение жителям территорий интенсивной депопуляции доступа к услугам, предоставляемым на других территориях, также осуществляется в здравоохранении. Здесь можно выделить следующие направления:

- иерархическое построение системы здравоохранения (более сложные, качественные, высокотехнологичные услуги оказываются в более крупных территориальных центрах);
- оборудование медицинских пунктов (ФАПов, амбулаторий) на отдаленных сельских территориях дистанционным доступом в более крупные медицинские центры;
- мобильные ФАПы;
- периодический выезд групп врачей из областных и районных центров на периферию.

Часть данных направлений уже достаточно давно используется в практике здравоохранения, часть начинает внедряться или планируется к внедрению в ближайшем будущем.

Так, в Томской области для повышения доступности медицинской помощи используется крупнейшая водная артерия — река Обь. Периодически группы врачей из областного центра проплывают по Оби по всей территории области, обеспечивая медицинскую помощь там, куда другими видами транспорта добраться практически невозможно. Причем

к подобному мобильному предоставлению услуг привлекаются не только государственные, но и частные медицинские учреждения, демонстрируя высокую эффективность предоставления медицинской помощи.

Например, в рамках благотворительной акции плавучая поликлиника «Востокгазпрома» ежегодно предоставляет медицинскую помощь жителям Каргасокского, Парабельского и Александровского районов. За 1–1,5 месяца около полутора десятков докторов оказывают медицинские услуги (консультации хирурга, педиатра, окулиста, стоматолога, гастроэнтеролога, гинеколога и других специалистов) примерно 5 тыс. человек в 40 поселках. При этом каждый специалист осматривает не менее 700 пациентов. На борту плавучей поликлиники находится современная медицинская техника для амбулаторных исследований: УЗИ, ЭКГ, эндоскопия, анализ крови и т.д. Оператором плавучей поликлиники является частная организация — медицинское объединение «Здоровье». В таблице 2.3 представлено сравнение деятельности «плавучей поликлиники» и трех ЦРБ (Александровского, Парабельского и Каргасокского районов).

Из представленных в таблице 2.3 данных видно, что частная организация, обладая кадровым потенциалом в 7,3 раза меньшим, чем три районные поликлиники, оказала объем помощи, измеряемый в посещениях, лишь в 3,3 раза меньше, чем муниципальные поликлиники. Если же рассматривать объем лабораторных исследований (как в расчете на единицу оборудования, так и в расчете на одного врача), то «плавучая поликлиника» существенно опередила своих муниципальных коллег. В целом объемы оказанной медицинской помощи в трех районных поликлиниках и «плавучей поликлиникой» вполне сопоставимы. При этом «плавучая» поликлиника оказывала медицинскую помощь в более сложных условиях: львиная доля пациентов рассматриваемых муниципальных поликлиник — жители районных центров, тогда как среди пациентов «плавучей поликлиники» таких было лишь 8%.

В Вологодской области ФАПы (которые из-за дефицита кадров уже фактически носят межпоселенческий характер) начинают оснащаться технологиями дистанционной

диагностики, при этом информация (включая ЭКГ) передается через мобильный телефон. Возможность внедрения мобильных ФАПов обсуждается, хотя решение еще не принято. Данный вариант требует достаточно серьезных вложений: 3–4 млн рублей на один ФАП. Мобильные бригады из медицинских учреждений областного и районных центров выезжают на периферию в рамках работы по профилактике заболеваний. Кроме того, выезды на периферию практикуют частные медицинские центры. Еще одной формой повышения доступности услуг оказывается командирование на ограниченный срок работника районной ЦРБ в те сельские ФАПы, где дефицит кадров ощущается особенно остро. Подобная практика также получает все более широкое развитие.

ТАБЛИЦА 2.3. Сравнение деятельности «плавучей поликлиники» и трех ЦРБ (Александровского, Парабельского и Каргасокского районов) в 2010 г.

	«Плавучая поликлиника»	3 ЦРБ
Расходы за 1,5 мес., млн руб.	6,0	15,7
Заработная плата, тыс. руб. в мес.	57,0	27,4
Численность врачей (терапевты, педиатры, узкие специалисты)	15	110
Число посещений за 1,5 мес., тыс.	14,5	48,6

В то же время далеко не все резервы в данной сфере полноценно используются. Так, по факту во многих регионах затруднен доступ жителей периферии в медицинские учреждения более крупных центров: это требует значительных временных, организационных, финансовых издержек. Есть достаточно серьезные затруднения с записью к специалистам; график предоставления услуг не адаптирован к потребностям данной категории населения (даже минимальное обследование требует нескольких дней проживания в том месте, где расположено медицинское учреждение). Причем

внедрение электронной записи, которая могла бы облегчить данные проблемы, тормозится не только отсутствием технических возможностей, но и кадров соответствующей квалификации (как сказали нам в одном из регионов, в соседнем Сбербанке такому сотруднику заплатят в 6 раз больше). Особенно сложная ситуация возникает для «пограничных» территорий, где медицинские учреждения соседнего региона обладают гораздо большей транспортной доступностью, чем того региона, к которому административно относится соответствующая территория.

Как и в рассмотренных выше случаях, ограничителем служит и чрезмерная жесткость федерального регулирования. Так, существующий на многих территориях острый дефицит медицинских работников мог бы смягчаться за счет привлечения к практической работе студентов медицинских вузов, хотя бы на уровне фельдшеров. Однако федеральное регулирование препятствует реализации данного варианта повышения доступности медицинской помощи. Список должностей, к которым допускают студентов после сдачи экзамена по допуску к осуществлению медицинской деятельности или фармацевтической деятельности на должностях среднего медицинского или среднего фармацевтического персонала, является закрытым и не включает в себя должность фельдшера¹.

Тормозит внедрение мобильных форм и чрезмерная централизация финансовых средств, недостаточная свобода органов местного самоуправления в использовании их в соответствии с местными условиями. По словам одного из руководителей района, если бы он мог распоряжаться средствами, централизованно выделяемыми на здравоохранение, он бы

¹ См.: Приказ Минздравсоцразвития РФ от 19 марта 2012 г. № 239н «Об утверждении положения о порядке допуска лиц, не завершивших освоение основных образовательных программ высшего медицинского или высшего фармацевтического образования, а также лиц с высшим медицинским или высшим фармацевтическим образованием к осуществлению медицинской деятельности или фармацевтической деятельности на должностях среднего медицинского или среднего фармацевтического персонала».

купил машину, купил флюорограф, создал бы мобильную бригаду объезжать территории, но направления расходования средств жестко предписываются «сверху».

Культура

Использование мобильных форм предоставления услуг культуры также рассматривается как перспективная форма повышения их доступности. Так, Концепция социально-экономического развития России до 2020 г. видит один из путей повышения доступности культурных услуг в увеличении количества универсальных передвижных систем (автоклубов, библиобусов, киноустановок, а также многофункциональных центров, имеющих возможность предоставления культурно-досуговых, библиотечных, выставочных услуг, кинопоказа и др.). Концепция устойчивого развития сельских территорий РФ на период до 2020 г. предусматривает создание и внедрение мобильных многофункциональных культурных центров с возможностями обеспечения цифрового контента, доступа к библиотечным и музейным фондам.

Однако на практике подобные формы не получили особого распространения. Мобильные клубы и многофункциональные центры — это достаточно дорогие системы, и очевидно, что при прочих равных условиях более вероятно, что бюджетные средства будут выделены на мобильный ФАП, чем на мобильный клуб. Кроме того, децентрализация полномочий по организации предоставления культурных услуг также создает здесь определенные организационные проблемы.

На практике используются более простые формы обеспечения мобильности культурных услуг:

- регулярный выезд библиотеки на те территории, где нет стационарного библиотечного пункта;
- периодический (1–2 раза в год) выезд художественных коллективов клуба на те территории, где нет клубных учреждений;

- подвоз жителей дальней периферии в более крупные центры на наиболее популярные праздники: День победы, День пожилого человека;
- гастрольные поездки художественных коллективов из городских центров на периферию (раньше было достаточно распространено, сейчас процесс затухает).

Дистанционно культурные услуги могут получаться жителями через Интернет в индивидуальном порядке.

2.4. ПОДДЕРЖКА МИГРАЦИИ НАСЕЛЕНИЯ НА ТЕРРИТОРИИ, ГДЕ СОЦИАЛЬНЫЕ УСЛУГИ ПРЕДОСТАВЛЯЮТСЯ В БОЛЬШЕМ ОБЪЕМЕ И БОЛЕЕ ВЫСОКОГО КАЧЕСТВА

Если два рассмотренных выше направления, несмотря на трудности, связанные с их реализацией, тем не менее считаются региональными и муниципальными властями достаточно перспективными, проекты, задействующие механизмы переселения населения, в основном вызывают активное противодействие. И связано это не только с идеологическими представлениями о необходимости сохранять село (что характерно для более консервативных регионов), но и с неудачными попытками проведения такой политики более реформаторски настроенными региональными лидерами. Действительно, в ряде регионов власти попытались организовать проекты переселения сел с глубоко депрессивной экономикой, экстремально дорогими услугами и плохой транспортной доступностью. Практически везде эти проекты характеризовались следующими основными чертами:

- населенные пункты — кандидаты на переселение «назначались» региональной властью;
- предполагалось переселение всего населения соответствующего населенного пункта и его официальное закрытие.

На практике данные проекты столкнулись с серьезными трудностями:

- после первоначально выраженного согласия населения часть домохозяйств отказывалась переезжать, оставалась на прежнем месте жительства;
- в результате большинство подобных населенных пунктов сохранили население, хотя и очень малочисленное;
- часто процесс переселения сопровождался трудностями и даже конфликтами с местным населением.

Тем не менее примеры удачных проектов переселения также имеются. Судя по всему, вероятность успеха проекта повышается, если выполняются следующие условия:

- маленький размер переселяемого населенного пункта;
- действительно тяжелые условия проживания в нем;
- существенный выигрыш в качестве жизни в результате переселения;
- активное взаимодействие регионального руководства с населением переселяемого населенного пункта.

В качестве примера достаточно успешного проекта переселения можно привести переселение из ряда населенных пунктов поселения Семигородня Харовского района Вологодской области. В этом поселении несколько лесных участков и поселков, находящихся на узкоколейке, после ее официального закрытия (по факту она действует до сих пор) оказались оторванными от основной территории поселения. Судьба этих населенных пунктов решалась с участием губернатора, и решалась по-разному. Два из них до сих пор существуют, связанные с «большой землей» лишь официально не работающей узкоколейкой (автолавка и почта приезжают по ней раз в неделю). К двум достаточно большим поселкам была построена автодорога из соседнего района, и эти два населенных пункта были переданы в тот район. А один из небольших участков (47 километр) удалось полностью переселить в военный городок под Вологдой.

В военном городке под переселение было выделено примерно 25 квартир, предоставленных на условиях социального найма. Квартиры были выделены в старых домах, не полностью оборудованных современными удобствами (без газа, горячей воды). Тем не менее по сравнению с жизнью в лесном поселке это представляло собой принципиальное улучшение — «*ни дров, ни воды, ничего не надо [таскать]*»; «*здесь цивилизация*». Переселенцы вспоминают условия жизни на прошлом месте проживания: света нет, связи нет, хлеба нет. За хлебом ездили один раз в неделю в соседний район, дрова возили на санях. Сдавали клюкву, грибы, чтобы хватило на муку, сахар, соль, растительное масло. Здесь в основном устроились вполне комфортно: некоторые работают в Вологде (близость большого города, безусловно, облегчает положение переселенцев), некоторые в самом поселке: «*на стройке, на лесе*». Часть даже построила себе дачи.

Тем не менее, по воспоминаниям работников администрации городка, адаптационный период был не простым¹. Переселенцы привыкли к сельскому образу жизни, не умели пользоваться сантехническим оборудованием. Некоторые до сих пор не нашли себя, ведут асоциальный образ жизни (при этом необходимо отметить, что в оставшихся не переселенными поселках асоциальный образ жизни распространен практически повсеместно). Особенно сложно проходила адаптация пожилых людей. Но конфликтов на бытовой почве с местным населением удалось избежать.

В городке живут также переселенцы из более крупных поселков (например, Дружба), но оттуда переселение было добровольным, и переехала только часть населения. Были также семьи, которые переселились из лесных поселков в центр поселения — в Семигородную.

Но и в тех случаях, когда проекты переселения воспринимаются властями как неудачные, необходимо отметить, что все зависит от критериев оценки. Действительно, подавляющее большинство формально переселенных населенных

¹ Любопытно, что сами переселенцы говорили о трудностях адаптации гораздо меньше, чем работники поселковой администрации.

пунктов сохранили малочисленное население. Однако предоставление коммунальных и социальных услуг в них прекращено, экономия расходов достигнута, конфликты постепенно сошли на нет. Люди, оставшиеся жить в подобных местах (причем в основном это не пожилые люди, или не только они¹, но те, кто промышляет охотой и рыболовством и для кого транспортная оторванность не столько зло, сколько благо) добровольно предпочли отказаться от удобств современной цивилизации, которые, как уже указывалось выше, для архаизированных социумов представляют гораздо меньшую ценность, чем для более модернизированных сообществ.

Наряду с подобными, инициированными региональной властью проектами переселения, в регионах, в первую очередь на районном уровне, получила распространение и другая практика. Районные власти, закрывая в населенном пункте школу, стимулируют переезд семей с детьми. Примеры подобного опыта были выявлены в Томской области и Пермском крае, планы по реализации данной модели есть также в одном из районов Вологодской области. Обычно такие проекты осуществляются за счет средств муниципального района и не получают поддержки на региональном уровне. Рассмотрим на примерах, как реализуется данная модель переселения.

В 2005–2006 гг. из поселка Францево Первомайского района Томской области был организован переезд всех семей с детьми (на тот момент всего их было семь): четырем семьям было выделено по 50 тыс. руб. на переезд, а три семьи переехали в муниципальное жилье в центр поселения поселок Комсомольск. При этом за этими семьями была сохранена собственность на жилье во Францево, а тем самым и возможность использования данного жилья в период заготовки дикоросов. После закрытия школы поселок все больше стал

¹ Аналогичным образом характеризуют ситуацию и на тех глубоко депрессивных территориях, где подобные программы не реализовывались, но варианты миграции активно обсуждаются: *«Не хотят переезжать [жители] от 50 до 60 лет. Пенсионеры переехали бы поближе к детям».*

использоваться как дачный на время сбора грибов и ягод. Постоянных жителей осталось немного. В настоящее время в поселке есть две семьи с детьми дошкольного возраста: одна семья имеет родственников в Томске и планирует обучение ребенка именно там, другая семья рассчитывает на использование материнского капитала для переезда в центр поселения. Обе семьи не считают целесообразным восстановление школы во Францево.

Аналогичный опыт имеется и в Чердынском районе Пермского края. Здесь программа была реализована в 2011 году. Была закрыта школа в лесном поселке Булдыри, девять семей с детьми получили помощь в переселении. По информации районной администрации, все семьи с детьми хотели выехать, в отличие от пенсионеров, которые *«корнями приросли»*. Семьям с детьми предоставлялось свободное жилье на территориях, характеризующихся большей транспортной доступностью, в частности в деревне Искор рядом с городским поселением Ныроб. Качество жилья достаточно низкое. В лесном поселке остались огороды, бани, стоимость которых не компенсировалась. При этом годовая экономия от закрытия школы была распределена между семьями в качестве «подъемных» пропорционально числу детей школьного возраста, в расчете на одного учащегося получилось 10 тыс. рублей.

На момент проведения исследования прошло недостаточно времени для того, чтобы оценивать результативность программы. Очевидно, что на момент проведения исследования адаптационный период еще не закончился. По непроверенной информации, три из девяти семей переехали обратно, хотя, возможно, они вернулись лишь на летний период. У главы района отношение к программе смешанное — с одной стороны, он не уверен в ее эффективности, с другой — понимает, что для отдаленных, транспортно оторванных территорий другой альтернативы не просматривается.

2.5. НЕИСПОЛЬЗОВАННЫЕ РЕЗЕРВЫ

Проведенный анализ показал, что в настоящий момент используются далеко не все имеющиеся резервы повышения

качества и экономичности предоставления социальных услуг на территориях интенсивной депопуляции. Представляется, что основными барьерами на пути решения данных проблем являются следующие.

1. Идеологические стереотипы, связанные со стремлением любой ценой сохранять сложившуюся систему расселения из геополитических либо каких-либо других (включая ностальгические) соображений или по меньшей мере тормозить ее сжатие. Подобные подходы не учитывают ряда принципиальных особенностей динамики современной системы расселения:

- основным ограничением предоставления социальных услуг на территориях интенсивной депопуляции является не финансовый, а человеческий фактор, причем конкуренция за человеческие ресурсы идет явно не в пользу данных территорий;
- деградация местных сообществ на подобных территориях может существенно ограничивать возможности жизненного продвижения молодого поколения, способствовать формированию своеобразных «гетто»;
- принципиальным фактором конкурентоспособности любого региона (возможно, за исключением южных, где сельскохозяйственное производство действительно рентабельно) является в первую очередь развитие крупных городов и городских агломераций (в том числе сельских территорий в рамках этих агломераций), стремление к искусственному поддержанию нежизнеспособных сообществ отвлекает ресурсы от решения этой задачи;
- именно расширение и развитие городских агломераций под влиянием инновационных импульсов, идущих от городов, позволяет модернизировать экономику и образ жизни на сельских территориях, превращая их в привлекательные для жизни и бизнеса места¹.

¹ Пока такой эффект наиболее наглядно заметен на примере Московской агломерации. Как отмечает Н. Зубаревич, «...в России

При этом очевидно, что данные идеологические стереотипы возникают не на пустом месте, но поддерживаются существующей системой интересов сложившейся бюджетной сети, управленческих структур и т. п.

2. Централизация принятия решений и финансовых ресурсов на федеральном уровне, в результате чего:

- принимаемые исходя из политических, часто популистских соображений федеральные решения непосредственно транслируются на нижестоящие уровни без учета местных условий и возможностей;
- финансовые средства тратятся на крупные общенациональные инициативы в социальной сфере, которые не всегда адаптированы к особенностям различных типов территорий;
- отсутствует гибкость в использовании бюджетных средств на локальных уровнях, где непосредственно ощущаются специфические условия и потребности территорий интенсивной депопуляции и могут быть сформированы адекватные механизмы их удовлетворения;
- дестимулируется внедрение новых, экспериментальных механизмов предоставления социальных услуг на региональных и местных уровнях, нет механизма выявления и распространения лучших практик; новации в социальной сфере в основном внедряются «сверху» и далеко не всегда учитывают многообразие российских условий.

3. Особенности федерального регулирования социальной сферы, не учитывающего разнообразие условий предоставления социальных услуг на различных типах территорий. Основные недостатки данного регулирования применительно

сохраняется сверхконцентрация экономики страны в столичной агломерации... проблема гиперконцентрации отчасти смягчается тем, что влияние мощной столичной агломерации территориально «растекается» и начинает стимулировать экономический рост в прилегающих областях Центрального макрорегиона» (*Зубаревич Н.В. Регионы России... С. 101–102*).

к территориям интенсивной депопуляции и деградирующего человеческого капитала связаны с:

- абсолютизацией отраслевого подхода к управлению социальной сферой, не позволяющего использовать потенциал интеграции ограниченных материальных и человеческих ресурсов для повышения качества предоставления социальных услуг;
- механическим распространением завышенных социальных стандартов, сформированных городскими условиями, на все территории, включая территории интенсивной депопуляции, что дополнительно стимулирует отток работников из социальной сферы и свертывание сети.

4. Недостаточная мобильность сельского населения. Данный фактор влияет на эффективность программ переселения либо программ содействия миграции, однако его роль не стоит переоценивать.

Во-первых, продолжающийся отток из сельской местности демонстрирует, что на самом деле миграция не столь мала, подавляющая часть молодежи уезжает в города и агломерации.

Во-вторых, в стране имеется опыт реализации крупных миграционных программ: применительно к шахтерам закрывающихся угольных шахт, работникам северных территорий, территориям стихийного бедствия и т. п. Хотя большинство этих программ сталкивалось с определенными трудностями, ни одну из них нельзя считать провальной.

В-третьих, даже те программы переселения отдельных населенных пунктов, которые осуществлялись в регионах, и опыт реализации которых вызывает столько нареканий, нельзя считать полностью неудавшимися. Хотя переселить все население соответствующих населенных пунктов не удалось, предоставление в них социальных услуг прекращено.

В-четвертых, инициативы по переселению сталкиваются с наибольшим противодействием на том этапе своего осу-

ществления, когда желающие уехать уже воспользовались предоставленными возможностями, но данный опыт является новым и непривычным и вызывает отторжение у не столь мотивированных жителей. Если подобные программы входят в практику и носят добровольный характер, отношение к ним может постепенно меняться. Так, в тех поселках Пермского края, где закрывались угольные шахты и стимулировалась миграция шахтеров, перспективы переселения воспринимаются не столь негативно, как там, где подобного опыта не было.

В-пятых, миграция с территорий интенсивной депопуляции часто тормозится тем, что подавляющая часть жилья там не приватизирована (изначально жилье принадлежало хозяйствующим субъектам, где-то подобная практика продолжается, где-то статус данного жилья сейчас вообще непонятен). Активизация процессов приватизации в данных местностях могла бы в определенной степени усилить мобильность и позволила бы использовать в программах переселения более рыночные подходы, связанные с выкупом жилья.

Политика, направленная на использование всех резервов повышения качества и оптимизации затрат на предоставление социальных услуг на территориях интенсивной депопуляции, неизбежно должна включать в себя отказ от искусственного сохранения учреждений социальной сферы исходя из субъективных соображений, без учета объективных реалий. Связанные с этим конфликтные вопросы с местным сообществом наиболее успешно разрешаются в том случае, если к этому привлекается руководство регионального уровня. При этом опыт показывает, что по прошествии определенного адаптационного периода новые практики становятся привычными и конфликты сходят на нет.

Кроме того, подобная политика предполагает активное использование уже накопленной лучшей региональной практики организации предоставления социальных услуг на территориях интенсивной депопуляции, в том числе в следующих сферах:

- распределение капитальных вложений в социальной сфере с учетом демографических перспектив соответствующих населенных пунктов;
- повышение самостоятельности местных органов власти в определении направлений расходов на предоставление социальных услуг;
- поддержка местных инициатив в сфере предоставления локальных услуг, в том числе социальных;
- развитие дистанционных и мобильных услуг в сфере здравоохранения, привлечение частного сектора к этому процессу;
- оптимизация использования недвижимости и расходов на коммунальные услуги в условиях сжатия социальной сети;
- выявление некапиталоемких путей повышения качества и разнообразия предоставления социальных услуг, не связанных с наращиванием бюджетной сети (пример — сельские спортинструктора в Томской области);
- введение в регулярные форматы практики проведения образовательных мероприятий для детей с периферии с привлечением кадров из районных и областных центров в каникулярное время;
- организация добровольного выезда родителей с детьми с условием последующего закрытия школы из тех населенных пунктов, где сохранение общего образования невозможно или неэффективно и число детей невелико (при этом целесообразна поддержка этого процесса на региональном уровне).

Из механизмов, применение которых не выявлено в настоящем исследовании, в первоочередном порядке могли бы использоваться следующие:

- 1) максимальная ориентация на создание образовательно-культурных центров там, где в перспективе оправдано сохранение школы по меньшей мере на уровне основной, с соответствующей перестройкой системы

управления на районном уровне (затруднено существующим федеральным регулированием);

- 2) использование дистанционных методов обучения — в первую очередь в наиболее простой и уже опробованной форме — для активизации процесса оптимизации сети образовательных учреждений;
- 3) более широкое привлечение частного сектора к организации комплекса услуг здравоохранения на отдельных территориях, с предоставлением возможности подрядчику решать, какие услуги оказывать в стационарных, а какие — в дистанционных и мобильных формах;
- 4) внедрение общественного контроля за организацией тех форм предоставления социальных услуг, которые вызывают наибольшую озабоченность и наибольшее противодействие в обществе: за деятельностью интернатов, организацией подвоза школьников (особенно младших классов)¹ и т. п.

В то же время проведение подобных преобразований ставит вопрос о том, каким образом обеспечивается баланс между доступностью и качеством услуги, достижением бюджетной экономии и соблюдением прав граждан. Очевидно, что конкретная ситуация может диктовать свои специфические решения. Тем не менее попытаемся сформулировать ряд методологических принципов, которыми можно руководствоваться в данном вопросе.

1. Ориентироваться на доступность предоставляемых услуг необходимо в первую очередь в тех случаях, когда данная услуга:

¹ Сказать, что подобной практики вообще нет, было бы неправильно. Так, в приводимом выше примере масштабного подвоза в школу в Североуральске на этапе организации данного процесса депутаты Губахинского района осуществляли контроль за своевременностью подачи автобусов, соблюдением правил безопасности детей и т. п. В результате существовавшие в данной сфере проблемы удалось быстро устранить, и недовольство родителей не приняло широких масштабов.

- является недорогой;
- не требует высокой квалификации;
- может использовать ресурсы местной инициативы;
- предоставляется маломобильным категориям граждан;
- носит неотложный характер.

Если пытаться сохранять доступность услуг за данными, условно необходимыми рамками, это не только накладывает на бюджет дополнительные расходы, но и делает ситуацию более неопределенной: отъезд или выход на пенсию нескольких или даже одного местного специалиста, ухудшение финансового положения территории могут внезапно создать кризисную ситуацию с предоставлением безусловно необходимых населению услуг без ясного представления о том, как из этого кризиса выходить, поскольку предпосылки для этого не были созданы заранее. Именно таким образом видится основной риск сценария «ничего не делать, ждать, когда ситуация с периферийными территориями разрешится эволюционно», который представляется наиболее привлекательным многим экспертам и региональным руководителям.

2. Целесообразно брать за основу пространственно-иерархическое построение системы предоставления услуг. Сейчас этот подход наиболее полно реализуется в здравоохранении. Базовая схема состоит в следующем: наиболее простые и повседневные услуги оказываются на сельских территориях в рамках ФАПов; более сложные, но массовые услуги сконцентрированы в центральных районных больницах; на высокотехнологичных услугах специализируются крупные города, в первую очередь областной центр. В последние годы эта схема модифицируется: на территориях появляются врачи общей практики, которые, как предполагается, способны оказывать более квалифицированные услуги, чем фельдшера; на базе некоторых ЦРБ создаются межрайонные центры, оснащенные лучшим оборудованием и т. п. Тем не менее принцип иерархического построения сохраняется.

Что касается системы образования, то здесь иерархичность проявляется, скорее, применительно к различным образовательным ступеням. Так, достаточно распространена

следующая ситуация: основная школа в деревне — средняя школа в более крупном селе или в центре поселения — начальное профессиональное образование в районном центре — среднее и высшее профессиональное образование — в более крупных городах. В рамках общего образования как такового этот подход не получил широкого распространения. Между тем здесь явно имеются неиспользованные резервы.

Во-первых, наличие в районном центре сильной школы (либо сильных школ) может служить существенным источником инновационных импульсов для периферийных школ, в том числе такая школа может:

- осуществлять методическую помощь учителям с периферии;
- являться базовой школой для территорий ближней периферии, откуда осуществляется подвоз;
- иметь при себе интернат, при этом проживающим там детям с периферии обеспечивается качественное образование;
- внедрять по мере возможности различные формы дистанционного обучения;
- являться центром внешкольной деятельности, в которой могут принимать участие школьники с периферии, в том числе подготовки к поступлению в вуз;
- проводить для школьников с периферии обучающие мероприятия в каникулярное время.

Необходимо заметить, что на некоторых территориях, кроме школ районного центра, аналогичные функции могут выполнять школы других крупных населенных пунктов, однако такая ситуация для дальней периферии не очень характерна. Тем самым вложения в качество образования в районном центре могут оказывать существенное влияние на качество образования на периферии. Причем для решения данной задачи эффективность подобных вложений может оказаться выше, чем непосредственно вложений в периферийные школы. С одной стороны, объективно районные центры обычно обладают большими человеческими ресурсами; с другой

стороны, предлагаемый подход позволяет концентрировать ограниченные финансовые средства на нескольких направлениях, где может быть обеспечен серьезный прорыв, а не «размазывать» их между многочисленными мелкими объектами.

Во-вторых, активизация взаимодействия образовательных структур региональной столицы с периферийными территориями также может способствовать совершенствованию образовательного процесса, в том числе:

- содействовать повышению качества образования в районных школах — лидерах; а также более успешному исполнению ими роли «центра инновационных импульсов» для периферии;
- создавать возможности вертикальных лифтов (карьерных траекторий) для талантливых и мотивированных детей с периферии, давая им возможность на временной (каникулярные мероприятия) или на постоянной (проживание в интернате областного центра, обучение в хорошей городской школе) основе получать образовательные услуги принципиально более высокого уровня, чем в местах их постоянного проживания, и проходить социализацию, способствующую дальнейшему продвижению.

В то же время конкретные подходы к пространственно-иерархической системе предоставления услуг зависят от многих факторов: территориальной разбросанности, транспортной доступности, кадровой ситуации и т.п. С этой точки зрения стремление унифицировать данные схемы не только в рамках всей страны, но и в рамках одного региона, не позволит достичь максимального эффекта ни с точки зрения качества услуг, ни с точки зрения расходов на их предоставление.

Так, в определенных условиях альтернативой создания межрайонных медицинских центров на базе ЦРБ могло бы быть превращение части ЦРБ фактически в больницы скорой помощи с концентрацией более широкого круга медицинских услуг в областном центре. Очевидно, что подобный вариант способствует повышению качества медицинских услуг

и менее подвержен рискам, связанным с недостатком персонала необходимой для выполнения возложенных на межрайонные центры функций квалификации. Кроме того, он позволяет развивать социальную сферу крупного городского центра и тем самым повышать его конкурентоспособность, привлекательность для современных квалифицированных работников. В то же время подобная модель предполагает принципиально иные требования к обеспечению доступности услуг, сосредоточенных в крупных городах, жителям периферии, что на многих территориях также является достаточно сложной задачей, требующей значительных финансовых затрат.

3. Необходимую гибкость в предоставлении услуг в подобной ситуации может создать привлечение частных поставщиков услуг. При этом необходимо понимать, что конкурентным преимуществом частного сектора по сравнению с государственным либо муниципальным является именно большая гибкость в подстройке к особенностям каждой конкретной ситуации, что позволяет обеспечивать большую доступность и качество услуг в условиях, когда бюджетная сеть оказывается неспособной решить эти задачи, а не экономия на финансовых издержках. Расширение опыта аутсорсинга в социальной сфере демонстрирует, что это, скорее, приводит к удорожанию, а не к удешевлению услуг.

Яркий пример — аутсорсинг функций по подвозу школьников в базовые школы. Данный процесс затронул разные регионы, и отношение к нему сложилось неоднозначное. Территория, где данный процесс воспринимается сугубо положительно — Губахинский район Пермского края. Здесь в большинстве тендеров на организацию подвоза победил частный предприниматель (при этом участие принимали также муниципальные структуры). Стоимость подвоза выросла в 2–3 раза, но перевозчик достаточно четко выполняет свои обязательства, оказался способен реализовывать сложные схемы подвоза, охватывающие сотни детей. В то же время руководители образовательных учреждений получили возможность не отвлекаться на решение вопросов организации подвоза, обеспечения исправности транспортных

средств, соблюдения требований безопасности и т. п.¹. В то же время в Вологодской области, где функции по подвозу взяли на себя муниципальные автотранспортные предприятия, удорожание произошло фактически в тех же масштабах, однако, по мнению директоров школ, качество не повысилось, а риски возросли (возможно, это определяется сложным финансовым положением части школ и связанными с этим неплатежами).

4. Возможность получения непосредственной финансовой экономии от оптимизации бюджетной сети на периферийных территориях во многом является иллюзией. Практически любое мероприятие по оптимизации предполагает дополнительные затраты, часто во много раз перекрывающие полученную экономию, во всяком случае в краткосрочной перспективе. Так, закрытие малокомплектных школ может потребовать:

- вложения дополнительных средств в оснащение базовой школы;
- покупки и дальнейшей эксплуатации школьных автобусов;
- ремонта дороги и поддержания ее в нормативном состоянии;
- строительства либо ремонта пришкольного интерната и его дальнейшей эксплуатации.

Причем лишь в немногих случаях можно ограничиться покупкой автобусов. Обычно актуальными оказываются несколько направлений расходов, поскольку наиболее очевидные и малозатратные направления подвоза уже реализованы.

¹ Очевидно, при оценке выгодности аутсорсинга здесь нужно учитывать не только прямые, но и альтернативные издержки — директора школ относятся к столь дефицитным на периферийных территориях квалифицированным кадрам, и их отвлечение на непрофильные функции явно несло угрозу потерь в сфере их основной деятельности.

Поскольку данный вопрос часто рассматривается с узко финансовой точки зрения, приоритет в практической политике получают не мероприятия, связанные со стягиванием социальной инфраструктуры в места, где могут оказываться качественные услуги; превращением районных и областных центров в центры распространения на периферию инноваций в социальной сфере, оптимизацией системы расселения, а меры, способные дать непосредственную финансовую экономию: снижение численности персонала в бюджетной сфере, формальное объединение учреждений для экономии на управленческих расходах и т. п.

Затраты на оптимизацию резко повышаются избыточным федеральным регулированием и завышенными стандартами, что при желании дает прекрасные аргументы для сохранения status quo и отказа от любых пространственных преобразований в социальной сфере. Но даже если этот фактор будет скорректирован, источником серьезной бюджетной экономии оптимизация все равно не станет.

Однако ситуация выглядит совершенно по-другому, если взглянуть на нее не с краткосрочных, а хотя бы со среднесрочных позиций, и учитывать не только прямые, но и косвенные эффекты. Здесь следует обратить внимание на ряд факторов.

Во-первых, целенаправленная политика по оптимизации организации предоставления услуг в социальной сфере делает всю систему более предсказуемой, менее зависимой от случайных факторов, которые столь значимы, если речь идет о малых структурах (выше это было достаточно детально рассмотрено на примере малокомплектных школ). Очевидно, что ликвидация внезапных «пожаров» может потребовать значительных ресурсов в непредсказуемые моменты, а вероятность таких «пожаров» неизбежно будет возрастать по мере исчерпания ресурсов сети, оставшихся с советских времен. А при отсутствии необходимых ресурсов население на периферии может остаться без доступа к базовым услугам как раз в результате того, что ранее всячески декларировался приоритет доступности услуг вместо реалистичной оценки перспектив их предоставления. Поэтому наиболее

предпочтительной стратегией здесь представляется действие на опережение, хотя бы в краткосрочном периоде.

Во-вторых, многие организации бюджетной сети на периферии фактически не способны предоставлять услуги приемлемого качества и являются в первую очередь механизмом обеспечения работы для наименее люмпенизированной части сельского населения, то есть выполняют совсем другую социальную функцию по сравнению с той, для которой они формально созданы. Вложения в такие организации можно рассматривать как инвестиции в занятость и социальную стабильность, но никак не инвестиции в социальные услуги. При этом вряд ли недовольство сельских жителей необходимостью адаптации к новым, непривычным форматам предоставления услуг, тем более относительно непродолжительное, может представлять серьезную угрозу для власти. В то же время быстро идущая деградация качества услуг действительно является реальным вызовом, способным вести к долгосрочным негативным эффектам, в том числе связанным неспособностью сельской молодежи реализовать себя в современном обществе¹. Стремление к текущей экономии в рамках существующей сети способно лишь усугубить эту проблему. С этой точки зрения вложения в структуры, действительно способные оказывать услуги, явно обладает большей эффективностью.

В-третьих, на многих территориях активной депопуляции личностное становление ребенка происходит в чрезвычайно

¹ Действительно, степень радикальности предложений по оптимизации системы предоставления социальных услуг и стягиванию системы расселения во многом определяется ценностными вопросами, центральный из которых — должна ли молодежь в городе и на селе получать сопоставимые стартовые условия в жизни либо для детей из села ограниченность мира границами традиционного образа жизни и традиционных видов деятельности является естественной и нет необходимости насильственно ее ломать. В одном из предыдущих исследований на вопрос к главе поселения, также расположенного на территории интенсивной депопуляции (периферия Тверской области), как дальше смогут продвинуться в жизни выпускники местной школы с учетом качества образования, которое в ней дается, был получен ответ: «А какая разница? Все равно девочки будут доярками, а мальчики — механизаторами».

неблагоприятных условиях: деградация семейных отношений, распространение вредных привычек, люмпенская психология и образ жизни. Возможность для ребенка на ранней стадии развития хотя бы ознакомиться с другими жизненными стандартами и установками, иметь возможность погружения в другую социальную среду представляется безусловным благом. Данный эффект является серьезным аргументом в пользу решений, связанных с отрывом ребенка от привычной социальной среды, будь то организация подвоза в базовую школу, стимулирование переезда родителей с детьми в другой населенный пункт и даже интернатная форма обучения при условии, что будет обеспечена реальная защита прав ребенка и общественный контроль. При этом, естественно, неизбежны определенные издержки адаптации к новым условиям, однако, как показывает опыт, в большинстве случаев они достаточно непродолжительны. Если процесс формирования личности будет полностью проходить в атмосфере деградации, издержки, связанные с асоциальным поведением в сознательном возрасте, могут быть гораздо более серьезными, а вызываемые этим дополнительные расходы, в том числе бюджетные — весьма значительными.

Таким образом, основные эффекты оптимизации, имеющие финансовую составляющую, заключаются в том, что:

- снижается вероятность будущих расходов на ликвидацию «чрезвычайных ситуаций», связанных с невозможностью обеспечить население базовыми социальными услугами;
- вложение средств происходит в действительное предоставление социальных услуг, а не в сохранение занятости, которое в подобной ситуации можно рассматривать как социальное вспомоществование;
- за счет более активной социализации детей снижается вероятность будущих расходов на борьбу с асоциальным поведением (алкоголизмом, наркоманией, преступностью), но при этом необходимо учитывать, что при отсутствии необходимого контроля «обвальная» оптимизация может привести и к противоположному эффекту.

Список используемой литературы

1. *Грицай О.В., Йоффе Г.В., Тревиш А.И.* Центр и периферия в региональном развитии. М.: Наука, 1991.
2. Доклад Всемирного банка о мировом развитии — 2009: Новый взгляд на экономическую географию. М.: Весь мир, 2009.
3. *Зубаревич Н.В.* Социальное развитие регионов России: проблемы и тенденции переходного периода. М.: URSS, 2003.
4. *Зубаревич Н.В.* Регионы России: неравенство, кризис, модернизация. М.: Независимый институт социальной политики, 2010.
5. *Миронова М.И.* Социокультурные процессы формирования местных сообществ (по результатам исследования в пилотных регионах) // Местные сообщества: проблемы социокультурного развития: Сб. науч. ст./под ред. Ю.М. Резника и Н.И. Мироновой. М.: Независимый институт гражданского общества, 2010.
6. Модернизация России: территориальное измерение/под ред. А.А. Нещадина, Г.Л. Тульчинского. СПб.: Алетейя, 2011.
7. *Нефедова Т.Г.* Сельская Россия на перепутье. Географические очерки. М.: Новое издательство, 2003.
8. *Нефедова Т., Пэллот Дж.* Неизвестное сельское хозяйство, или Зачем нужна корова? М.: Новое издательство, 2006.
9. *Нефедова Т.Г.* Российская глубинка глазами ее обитателей // Угорский проект: экология и люди ближнего Севера/под ред. Н.Е. Покровского. М.: Сообщество профессиональных социологов, 2008.

10. *Нефедова Т.Г.* Сжатие социально-экономического пространства: новое в теории регионального развития и практике его государственного регулирования. М.: Институт географии РАН, 2010.

11. *Нефедова Т.Г.* Российские дачи как социальный феномен // Социальное развитие и институты гражданского общества. http://spero.socpol.ru/docs/N15_2011_07.pdf

12. *Нефедова Т.Г.* Сжатие и поляризация сельского пространства России. <http://demoscope.ru/weekly/2012/0507/analit01.php>

13. *Нефедова Т.Г.* Основные тенденции изменения социально-экономического пространства сельской России // Известия РАН. Серия географическая, 2012. № 3.

14. *Покровский Н.Е.* Перспективы российского севера: сельские сообщества // Мир России. 2008. № 4.

15. Сжатие социально-экономического пространства: новое в теории регионального развития и практике его государственного регулирования. М., 2010.

16. *Стародубровская И., Миронова Н.* Проблемы сельского развития в условиях муниципальной реформы. М: Издательство Ин-та Гайдара, 2010.

Научная литература

Серия «Научные доклады: социальная политика»

Заказное издание

Ирина Викторовна Стародубровская

**Социальная политика
на периферийных территориях**
Актуальные проблемы

Выпускающий редактор *Е. В. Попова*

Редактор *О. В. Черкасова*

Художник *В. П. Коршунов*

Оригинал-макет *О. З. Элоев*

Компьютерная верстка *Т. А. Файзуллина*

Подписано в печать 23.12.13. Формат 60х90/16

Гарнитура ПТ Сериф. Усл. печ. л. 6,75. Тираж 500 экз.

Заказ № 1083.

Издательский дом «Дело» РАНХиГС

119571, Москва, пр-т Вернадского, 82–84

Коммерческий отдел – тел. (495) 433–25–10, (495) 433–25–02

com@anx.ru

www.domdelo.org

Отпечатано в типографии РАНХиГС

119571, Москва, пр-т Вернадского, 82–84