

А. В. Шелудков, С. В. Рассказов, Ш. Ф. Фарахутдинов

СЕЛЬСКИЕ МУНИЦИПАЛИТЕТЫ ЮГА ТЮМЕНСКОЙ ОБЛАСТИ:

ПРОСТРАНСТВО, СТАТИСТИКА, ВЛАСТЬ

Главный принцип —
не противодействовать
социальным явлениям,
а использовать существующие
тренды для достижения
поставленных целей
и минимизации социальных рисков

УДК 316.334.55:[311.314+352.071(1-22)](571.12)
ББК 60.561.322(2Рос-4Тюм)+60.546.22(2Рос- 4Тюм)
Ш44

Книга базируется на результатах исследования, выполненного при поддержке Фонда «Хамовники» (проект № 2015 003).

Авторский коллектив: А. В. Шелудков, С. В. Рассказов, Ш. Ф. Фарахутдинов

Рецензенты: А. Н. Кириченко, О. П. Фадеева

Редактор: Л. М. Муравьева

Корректор: В. И. Кинша

Фотографии: А. В. Шелудков, С. В. Рассказов

Картография: А. В. Шелудков

Шелудков, А. В.
Ш44 Сельские муниципалитеты юга Тюменской области: пространство, статистика, власть / Шелудков А. В., Рассказов С. В., Фарахутдинов Ш. Ф. — М. : Страна Оз, 2016. — 184 с. ISBN 978-5-906139-09-2.

И. Рассказов, С. В.

Ш. Фарахутдинов, Ш. Ф.

Монография раскрывает результаты исследования сельских муниципалитетов юга Тюменской области. Цель авторов — комплексное описание сельских территорий, анализ основных регистрируемых явлений и процессов с учетом их территориального распределения и многообразия. Исследование опирается на две группы источников: материалы качественного характера, собранные в ходе полевых исследований (более 100 интервью с главами и специалистами сельских администраций), и количественные показатели, построенные на основе данных хозяйственного учета и ведомственной статистики в разрезе отдельных сельских поселений. В соответствии с наблюдаемыми социально-экономическими процессами проводится классификация сельских поселений. Получившаяся модель призвана не только показать, но и частично объяснить социальные тренды на селе, а также наметить возможные концептуальные подходы к разработке стратегий развития поселений разного типа. Книга носит междисциплинарный характер, представляет интерес для географов, социологов, экономистов, представителей муниципального сообщества, а также всех интересующихся проблемами развития сельских территорий.

УДК 316.334.55:[311.314+352.071(1-22)](571.12)
ББК 60.561.322(2Рос-4Тюм)+60.546.22(2Рос- 4Тюм)

Позиция авторов является независимой
и может не совпадать с позицией фонда и его учредителя.

© Шелудков А. В., Рассказов С. В., Фарахутдинов Ш. Ф., 2016
ISBN 978-5-906139-09-2 © Екатерина Трушина, макет, дизайн, 2016

Оглавление

От авторов	5
Введение	7
ГЛАВА 1. КАК ОПИСАТЬ СЕЛО ЗА УРАЛОМ: КОНЦЕПЦИИ И МЕТОДЫ	14
1.1. Теоретическая и методологическая специфика изучения сельских территорий и обществ	14
1.2. Информационно-аналитическая база проекта: методы сбора и обработки данных	24
1.2.1. Методы сбора информации	24
1.2.2. Методы обработки информации	26
ГЛАВА 2. СОЦИАЛЬНОЕ ПРОСТРАНСТВО СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЙ И ФАКТОРЫ ЕГО ДИФФЕРЕНЦИАЦИИ	32
2.1. Тюменская область: ландшафт, структура и коммуникации	34
2.1.1. Ландшафтные особенности	34
2.1.2. Территориальная структура расселения и хозяйства юга Тюменской области: центр-периферийная модель	40
2.1.3. Удаленность поселений и развитость коммуникаций	43
2.2. Социально-экономическая дифференциация сельского пространства юга Тюменской области	
2.2.1. Трансформация советской модели села: от монофункциональности к многоукладности	49
2.2.2. Земельный вопрос	53
2.2.3. Сельскохозяйственные организации и занятость сельских жителей	56
2.2.4. Миграционные процессы	58
2.2.5. Феномен личных подсобных хозяйств	63
2.2.6. Фермеры и предприниматели	71
2.2.7. Доходы муниципалитетов	73
ГЛАВА 3. ТИПЫ СЕЛЬСКИХ ПОСЕЛЕНИЙ	78
3.1. Построение типологической модели	78
3.2. Центры и субцентры	92
3.2.1. Индустриализированные деревни	92
3.2.2. Районные центры	94
3.2.3. Северные отраслевые поселения	96

3.2.4. Многофункциональные субцентры	98
3.3. Полупериферия	105
3.3.1. Спальные районы	107
3.3.2. Поселения пригородной сельскохозяйственной зоны	110
3.3.3. Многоукладные поселения	112
3.3.4. Зависимые от центров поселения	114
3.4. Периферия.....	115
ГЛАВА 4. СЕЛЬСКИЕ ТЕРРИТОРИИ КАК ОБЪЕКТ УПРАВЛЕНИЯ.....	135
4.1. Концептуальные подходы к управлению и территориальному развитию.....	135
4.2. Процесс принятия решений: местное самоуправление vs муниципальное управление	143
4.3. Территориальное планирование сельских поселений юга Тюменской области.....	156
4.4. Ручное управление vs бюджетное выравнивание.....	161
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	167
СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ.....	179

От авторов

Настоящая работа начиналась как запрос практиков. Ее авторы — команда Совета муниципальных образований Тюменской области, некоммерческой организации, объединяющей более 300 городских и сельских муниципалитетов региона.

Находясь территориально в областной столице, аппарат Совета долгое время искал эффективные механизмы взаимодействия со своими членами, сбора актуальной информации на территориях, мнений, пожеланий и запросов в работу. Так началась практика выездов в поселения, сначала бессистемная, посвященная конкретным вопросам и проблемам, а затем и системная. В итоге по прошествии трехлетнего периода сотрудники Совета посетили все районы области — более половины сельских муниципалитетов. Они проводили интервью с главами и специалистами администраций, старостами, предпринимателями, простыми селянами, собирали статистические данные и проблемные кейсы, на основе полученной информации готовили аналитические материалы.

Оказалось, что значительная часть проблем, с которыми сталкиваются сельские муниципалитеты, возникает в результате противоречий между юридическим, или государственным, пространством и реальностью. Много вопросов относится к сфере земельных отношений: законы, призванные создавать условия для развития села, на деле содержат препятствия, ограничивая доступ граждан к локальным ресурсам развития. Но главное — мы увидели, что села очень разные. Уловить эту разницу, используя удаленные инструменты, прежде всего официальную статистику, крайне сложно: методики *досчета* размыывают различия между муниципалитетами, а отдельные явления социальной

жизни и вовсе выпадают из статистики. Все это привело к мысли о необходимости комплексного описания сельских территорий региона: от разговоров о селе в целом было решено перейти к анализу конкретных процессов и практик.

Дополнительным толчком к работе стало знакомство с Фондом поддержки социальных исследований «Хамовники», сотрудники которого проявили интерес к работе Совета. Во многом благодаря им полученное нами знание облекается сегодня в научную форму. В апреле 2015 года на базе Совета был проведен семинар фонда, несколькими месяцами ранее — принято решение о выделении гранта на осуществление нового этапа полевых исследований и написание монографии.

Книга, которую вы держите в руках, задумывалась как атлас муниципалитетов. На основе статистических данных и полевых материалов мы классифицировали сельские поселения исходя из наблюдаемых в них социально-экономических процессов. Получившуюся модель невозможно напрямую использовать в управленческих практиках, однако она удобна для объяснения отдельных аспектов реальности и помогает понять главные, на наш взгляд, социальные тренды на селе. В заключении вы найдете оценки существующих рисков и возможные стратегии их минимизации.

Авторы благодарят своих коллег, без которых эта работа не могла бы состояться, — коллектив Совета муниципальных образований Тюменской области: председателя Совета Виктора Рейна, обеспечившего условия для проведения исследования, а также предпринимающего усилия, чтобы выводы работы нашли практическое воплощение; руководителя аппарата общественных советников Андрея Кириченко — идейного вдохновителя команды, чьи ценные консультации и оригинальные идеи стали одной из опор монографии; управляющего делами Совета Егора Быстрова — автора и руководителя проекта; аналитика Егора Фомичева, а также всех сотрудников аппарата Совета, непосредственно участвовавших в организации и проведении полевых исследований и сбора статистических данных.

Авторы выражают благодарность сотрудникам фонда «Хамовники» и лично Симону Кордонскому и Ольге Моляренко. Благодарим новосибирского исследователя села Ольгу Фадееву и тюменского специалиста в области муниципального управления Николая Шилиева за ценные замечания на этапе подготовки и обсуждения текста монографии.

Отдельная благодарность — главным героям этой книги, руководителям и специалистам сельских администраций, участникам опросов и интервью, а также сотрудникам департаментов экономики и агропромышленного комплекса Тюменской области, поделившимся статистическими материалами.

Введение

Российская сельская местность сегодня представляет собой уникальное явление. После разложения советской командной системы управления на ее пространстве возникли или усилились социальные процессы и феномены, определившие ее крайнюю неоднородность, сложность и неоднозначность для анализа. Разнонаправленные миграционные процессы — отток молодежи в города, отходничество, с одной стороны, дачное и коттеджное освоение и реосвоение, обратная миграция и дауншифтинг — с другой, очертили границы полюсов расселения и экономической активности. В сельской экономике действуют фермеры и многочисленные скромные собственники личных подсобных хозяйств, крупные агропредприятия и «распределенные мануфактуры» — каждая из указанных групп являет собой не просто особый субъект экономических отношений, а ядро особого уклада в сложной мозаике аграрной многоукладности. Значительная часть демографических процессов и экономических отношений находится вне поля зрения государства и большей части населения страны — горожан.

Многоукладность означает не только присутствие разных экономических моделей, но и распространение различных социокультурных и политических моделей и практик. Фрагментация сель-

ского пространства привела к вынужденной изоляции отдельных социумов, а иногда и к архаизации образа жизни. В то же время появились сообщества, которые сами стремятся к этой изоляции и порой извлекают из нее определенную выгоду. Город и его пригороды, с одной стороны, и отдаленные сельские населенные пункты — с другой, живут сегодня по разным социальным законам и в разных социальных временах.

Мы можем рассматривать поляризацию и сжатие сельского пространства¹ как объективный, исторически обусловленный процесс. Однако для жителей сельских территорий за терминами «сжатие» или «фрагментарность» лежат вполне конкретные проблемы низкого уровня жизни, низких доходов, недоступности социальных благ — как в сравнении с городом, так и в сравнении одних сельских территорий с другими. Эти разрывы развития приводят к бегству в города — урбанизации, которая по своей сути означает осознание значительной частью сельского населения потребности в иных условиях жизни и возможностей собственной реализации, нежели текущая сельская среда способна им предложить. В то же время население периферийных, окраинных территорий часто сталкивается с отсутствием альтернативных жизненных стратегий и просто застревает в ситуации переходного безвременья.

Эти проблемы во многом порождены старым, советским по генезису подходом, в рамках которого село рассматривалось как источник трудовых ресурсов для разного рода предприятий — совхозов, колхозов, рыбхозов, леспромхозов и пр., а его жители сами по себе не были объектом специального интереса. Советское село часто отличали монофункциональность и зависимость социального развития от экономики размещенных на его территории сельхозпредприятий². Управлением сельскими населенными пунктами и планированием их развития фактически занимались соответствующие отраслевые ведомства.

Заккрытие в 1990-е годы предприятия базовой отрасли почти наверняка означало упадок целой группы поселений и сокращение количества жителей — вплоть до исчезновения отдельных деревень.

1 Нефедова Т. Г. Сжатие и поляризация сельского пространства России // Демоскоп Weekly. 16—30 апреля 2012 г. № 507—508. URL: <http://demoscope.ru/weekly/2012/0507/analit01.php>.

2 Фадеева О. П. Сельские сообщества и хозяйственные уклады: от выживания к развитию / Под ред. З. И. Калугиной. Новосибирск: ИЗОПП СО РАН, 2015. С. 42.

Позднее в приближенные к инфраструктурным центрам поселения на место советских хозяйств пришли новые крупные предприятия, но им, как правило, необходимо куда меньшее число работников, причем желательно квалифицированных. Неразвитость земельного рынка многих регионов не позволила развиваться фермерским хозяйствам.

Периферийные территории, куда новые предприятия не приходят, обычно оказываются в ситуации тотальной безработицы, при которой можно выжить за счет развития разнообразных дополнительных хозяйственных практик, в том числе очень похожих на полунатуральное хозяйство. Основным институтом выживания стали личные подсобные хозяйства, большая часть которых, по нашим наблюдениям, имеет весьма ограниченное отношение к товарной экономике. Таким образом, основные проблемы современной сельской местности это клубок трансформационных, управленческих, институциональных, экономических и территориальных процессов с разными направлениями развития и возможными результатами.

При этом многие управленцы продолжают смотреть на село через призму аграрного отраслевого похода. В ходе интервью с главами администраций сельских поселений Тюменской области на вопрос о перспективных производствах редкие ответы включали в себя что-то помимо растениеводства и разведения скота. Развитие альтернативных производств на основе иных технологий или новых отраслей на повестке дня не стоит. Отраслевой подход не является чем-то особенным, свойственным, например, чиновникам из областной столицы. Это парадигма, в рамках которой выстраиваются отношения на всех уровнях власти и образ мышления простых жителей села, мечтающих о возрождении колхозов.

Как замечает географ Владимир Каганский, СССР как структура культурного ландшафта, как генератор пространственных отношений просуществует много дольше государства СССР: «Это — на десятилетия, и даже на века». Государство как бы выросло в ландшафт — оно рушится, но его формы остаются и после его исчезновения³. Институционалисты называют этот феномен *path dependence* — институциональной инерцией, или эффектом колеи⁴.

3 Каганский В. Л. Пространство, государство и реформы // Отечественные записки. 2004. № 2. URL: <http://old.strana-oz.ru/?numid=17&article=824>.

4 Аузан А. А. «Колея» российской модернизации // Общественные науки и современность. 2007. № 6. С. 54—60.

Село может иметь свою специфику развития, но вряд ли определять и диктовать данную специфику должно государство, особенно в жестких формах. Чем более многофункциональна и многоукладна экономика села, чем сильнее связи города и деревни, тем устойчивее сельский социум, а его члены имеют больше возможностей для самореализации и развития. Достигается эта многофункциональность в том числе и при помощи определенной независимости сельских жителей от той или иной политики развития и от бюрократических кампаний — когда есть возможность самостоятельно бороться за собственные интересы, не становясь заложником временных всплесков патерналистских идей.

Авторы настоящей работы поставили перед собой две цели:

во-первых, описать социальное пространство сельских территорий — проанализировать основные регистрируемые явления и процессы с учетом их территориального распределения и многообразия, построить модели, которые позволили бы не только показать, но и хотя бы частично объяснить неоднородность этого пространства;

во-вторых, выделить типы поселений и определить возможные концептуальные подходы к разработке стратегий их развития, которые предусматривали бы максимальное использование локальных потенциалов, включая потенциал местных социумов.

Наша основная задача состояла в том, чтобы выработать язык, который позволил бы, с одной стороны, адекватно описать село и его особенности, с другой стороны, был бы понятен не только представителям академического сообщества, но и более широкому кругу лиц, включая управленцев, политиков, членов общественных организаций и т. д.

При описании сельских территорий мы искали их главные дифференцирующие факторы. Различия, о которых пойдет речь, в основном исторически обусловлены и могут отражать как старые, устоявшиеся, так и относительно новые социальные явления. На основе различий выделены типы поселений, особенности которых помогли наметить возможные векторы их развития. Этим векторам теоретически могут соответствовать новые подходы к управлению, не совпадающие со сложившейся административной практикой.

Исследование проведено на материале, собранном на юге Тюменской области⁵. Для большинства россиян сегодня Тюмень — это не-

5 Здесь и далее под «югом Тюменской области» подразумевается южный регион трехсоставной «большой» Тюменской области. «Большая» область включает в себя помимо «юга» также Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа, ко-

фтегазовая столица России. Вместе с тем нефть и газ являются скорее достоянием северных автономных округов, в то время как юг области исторически был и во многом остается аграрным регионом, а Тюмень, областная столица, в восприятии местных жителей закрепила за собой славу «столицы деревень». В последние годы областному правительству удалось существенно нарастить индустриальную составляющую экономики региона за счет реализации таких крупных проектов, как «Антипинский НПЗ», «Тобольск-Полимер», «УГМК-Сталь» и др. Тем не менее, структура населения «административной матрешки» наглядно показывает специфику ее южной части. По данным Росстата на 2015 год, из более чем 3,5-миллионного населения большой Тюменской области 719 тыс. — сельские жители, 70 % из которых (505 тыс.) живут в южных районах, причем если доля сельского населения на юге составляет 35 %, то на севере она чуть меньше 10 %⁶.

Географические рамки исследования охватили 293 поселения⁷ в 21 муниципальном районе, а также сельские территории Заводоуковского городского округа⁸. В силу административно-территориальных особенностей сбора статистики сельские территории этого округа не включены в типологическую модель (глава 3), однако в других разделах монографии материалы по Заводоуковскому округу представлены наравне с материалами по иным муниципальным образованиям. Не попали в поле нашего зрения межселенные территории Уватского района, занимающие около 90 % площади этой обширной и самой северной административной единицы юга области.

Методология. В своей работе мы рассматриваем село как социально-территориальную общность, имеющую устойчивую струк-

.....

торые в этой работе часто обозначаются как «Север» или «северные регионы» — в соответствии с локальным речевым обыкновением. Все употребления слов «регион», а иногда «область», и даже «Тюменская область», без особых пояснений относятся исключительно к «югу». Каждый раз, когда имеется в виду «большая» Тюменская область, это оговаривается особо.

6 Численность населения Тюменской области. Росстат, 2015. URL: http://tumstat.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/tumstat/resources/97103d004d15698f8b5bbbc5b34c73c1/Численн15.htm.

7 На момент написания монографии два из обследованных муниципалитетов были слиты в один; началась процедура слияния администраций сельских поселений, расположенных в районных центрах, с районными администрациями.

8 Заводоуковский городской округ — сложное муниципальное образование, созданное путем слияния города Заводоуковска и Заводоуковского района. В состав округа помимо города Заводоуковска входят еще 46 населенных пунктов. В большинстве своем это сельские территории, которыми управляют сельские администрации.

туру. Сельская территория / сообщество — это социальный организм, экосистема, которая адаптируется и развивается во времени. Из особенностей социальных процессов, происходящих внутри локальных социумов под воздействием внешних и внутренних сил, складываются различные типы этих социумов, которые мы можем хотя бы частично отследить при помощи статистики сельских поселений.

Комбинируя возможности количественного и качественного исследования, методов социологии и географии, авторы использовали средства обработки статистики и кластерного анализа для выделения первичных границ групп сельских поселений и проводили дальнейшее погружение через обработку и интерпретацию материалов полевых экспедиций.

Факторы дифференциации сельских территорий складываются из их ландшафтных особенностей (ресурсы, климат, плодородие почв и пр.), географического положения (близость к городам и иным экономическим центрам) и развитости коммуникаций, институциональной среды и особенностей локального социума (сила локальной идентичности, готовность к самоорганизации, наличие лидеров и пр.).

Источники информации. В основании информационно-аналитической базы проекта лежат материалы полевых исследований, собранные в ходе 10 экспедиций, охвативших 20 муниципальных районов и один городской округ — более 100 сельских поселений и сельских администраций Тюменской области. Помимо работы с качественными данными авторы использовали количественные показатели, построенные на основе данных похозяйственного учета, ведомственной статистики и информации Росстата.

Проект «Учет интересов местных сообществ и ландшафтных особенностей в практике территориального планирования муниципальных образований на примере сельских территорий Тюменской области» (2015 003) реализован на базе Совета муниципальных образований Тюменской области с использованием средств, выделенных в качестве гранта Фондом поддержки социальных исследований «Хамовники».

Структура монографии. Монография состоит из четырех глав. Первая глава раскрывает теоретико-методологические особенности изучения сельских территорий и потенциала их развития. В ней дается подробная характеристика источниковой базы исследования и применяемых в работе методов. Вторая глава посвящена описанию социального пространства сельских территорий, в том числе базовых предпосылок его поляризации — ландшафта и территориальной структуры расселения, развитости коммуникаций, а также социаль-

ных процессов, определяющих разнообразие хозяйственных укладов и их сочетаний и в конечном счете — разнообразие типов сельских поселений. В этой главе раскрывается зависимость текущего социально-экономического положения села от процессов трансформации советской отраслевой структуры хозяйства, дается характеристика процесса формирования нового институционального контекста. Показаны также некоторые особенности сельских социумов, способные повлиять на характер социальных отношений и уровень развития поселений. В третьей главе приводятся результаты типологизации сельских поселений Тюменской области. Показано место отдельных поселений в системе «центр — периферия», дается характеристика отдельных типов. В четвертой главе авторы анализируют текущую политику государства и показывают место муниципальной власти в системе управления поселениями (процесс принятия решений, положение муниципальных администраций во властной иерархии, имеющиеся ресурсы и стратегии поведения, стратегии действия населения и т. д.).

Апробация работы. Собранные в ходе исследования материалы использовались для обеспечения информационно-аналитического сопровождения деятельности Совета муниципальных образований Тюменской области и его членов.

1

Как описать село за Уралом: концепции и методы

1.1. ТЕОРЕТИЧЕСКАЯ И МЕТОДОЛОГИЧЕСКАЯ СПЕЦИФИКА ИЗУЧЕНИЯ СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЙ И ОБЩЕСТВ

Сельская проблематика была в центре внимания почти всех основоположников классической социологии как в России, так и на Западе, однако для нашей страны она приобрела особое значение. Это обусловлено тем, что Россия долгое время оставалась слабо урбанизированной, и поэтому теоретический и прикладной аспекты отечественной гуманитарной науки развивались именно в социальном пространстве села. К середине XIX века была сформирована солидная база опросных обследований, которые известны, согласно русским летописям, еще со времен Домосковской Руси. Эти исследования с эволюционно сформировавшейся собственной методологией логично переросли в практику социологических исследований⁹.

Активное развитие социологии села в дореволюционной России получило еще больший размах после революции и прервалось, по ряду причин, в 1930-е годы. Изучение проблем развития советского села

.....

⁹ Староверов В. И. К истории возрождения российской сельской социологии // Социологические исследования. 2008. № 10. С. 40—52.

возобновилось лишь в первое десятилетие после войны. Появились оригинальные, сочетавшие теоретико-методологические традиции и мировые инновации исследования, например, «Колхоз — школа коммунизма» или «Колхозная молодежь 30-х и 60-х годов». Чуть позже последовали серии оригинальных исследований социальной структуры сельского населения Ю. В. Арутюняна, сельской миграции и деревни как социальной системы Т. И. Заславской, Р. В. Рывкиной, В. И. Старовойра. Проблемы крестьянства изучал П. И. Симуш, сельскую молодежь исследовали И. Т. Левыкин и И. М. Слепенков. К концу 1970-х годов не оставалось ни одной области сельского бытия, которая не попала бы в зеркало социологических исследований. Практически во всех советских республиках имелись лаборатории, сектора, социологические группы сельского профиля. Ежегодно проводились десятки крупномасштабных эмпирических исследований, организовывались конференции¹⁰.

Некоторый спад в исследовании села, обусловленный перестройкой и отходом общественной мысли от идей марксизма, создал теоретико-методологический пробел, который сегодня активно восполняется. Работу по изучению села в России ведет ряд крупнейших научных центров. Среди них можно выделить Институт аграрных проблем Российской академии наук, Центр всероссийского мониторинга социально-трудовой сферы села ГНУ ВНИИЭСХ, Центр аграрных исследований РАНХиГС. Вопросы села сегодня также занимается значительное количество самостоятельных, в том числе региональных исследователей.

Определение **теоретико-методологических оснований** является важнейшим этапом при разработке программы исследования. В этой связи представляется целесообразным провести краткий обзор подходов к изучению села, сложившихся в российской науке. Обширная история и традиции обогатили отечественную социологию методологией, которая в разные периоды времени детерминировалась существующими на тот момент исследовательскими потребностями.

В советское время доминировал подход, согласно которому деревня рассматривалась, с одной стороны, как составной элемент советского общества, с другой — как относительно самостоятельная социальная система, охватывающая многие стороны жизнедеятельности сельского населения¹¹. В этот период применялись в основном исследования количественного характера.

10 *Старовойр В. И.* Указ. соч. С. 45.

11 Методологические проблемы системного изучения деревни / Ред. Т. И. Заславская и др. Новосибирск: Наука, 1977. 272 с.

Десятилетие 1990-х годов XX века характеризовалось изучением трансформационных процессов на селе, обусловленных переходом страны к рыночным отношениям. Одним из наиболее ярких подходов в это время стала концепция двойной рефлексивности Т. Шанина, в которой сочетаются теории, стратегии и стили коллективной исследовательской работы. Для осуществления этих концепций в полевом исследовании особенно значимы интерактивность наблюдения, связанная с вживанием в изучаемое общество, глубокое интервью с помощью полуструктурированных опросников, а также метод коллективной интеллектуальной поддержки¹².

Современные тенденции в изучении сельской местности обусловлены развитием социологии пространства и ростом популярности работ специалистов по социально-экономической географии села. Сегодня изучение социума осуществляется во взаимосвязи с его историей, особенностями окружающего культурного и антропогенного ландшафта. Основные проблемы, попадающие в поле зрения современных исследователей в этой сфере, это территориальная организация и проблемы сельского хозяйства, развитие сельского предпринимательства¹³; социально-культурное развитие современного села; проникновение глобализационных процессов и информационных технологий в сельские регионы; взаимодействие городов и сельской местности (в т. ч. деревенский дауншифтинг), российские пригороды и дачная субурбанизация¹⁴, отходничество¹⁵ и т. п.

12 Шанин Т. Методология двойной рефлексивности в исследованиях современной российской деревни // Социологический журнал. 1998. № 3/4. С. 101—116.

13 Нефедова Т. Г., Пэллот Д. Неизвестное сельское хозяйство, или Зачем нужна корова? М.: Новое издательство, 2006. 320 с.; Нефедова Т. Г. Десять актуальных вопросов о сельской России. Ответы географа. М.: Ленанд, 2013. 456 с.; Калугина З. И. Рыночная трансформация аграрного сектора России: Социологический дискурс. Новосибирск: Изд-во ИОЭПП СО РАН, 2015. 342 с.; Фадеева О. П. Сельские сообщества и хозяйственные уклады: от выживания к развитию / Под ред. З. И. Калугиной. Новосибирск: ИОЭПП СО РАН, 2015. С. 42; Никулин А. М. Кубанский колхоз — в холдинг или в асфальт? // Социологические исследования. 2002. № 1. С. 41—50.

14 Покровский Н. Е., Нефедова Т. Г., Трейвиш А. И. Урбанизация, дезурбанизация и сельско-городские сообщества в условиях роста горизонтальной мобильности // Социологические исследования. 2015. № 12. С. 60—69; Нефедова Т. Г. Российские дачи в разном масштабе пространства и времени // Демоскоп Weekly. 2015. № 657—658. URL: <http://demoscope.ru/weekly/2015/0657/demoscope657.pdf>.

15 Отходники: [монография] / Ю. М. Плюсин (и др.). М.: Новый Хронограф, 2013. 288 с.; Плюсин Ю. М., Позаненко А. А., Жидкевич Н. Н. Отходничество как новый фактор общественной жизни // Мир России. Социология. Этнология. 2015. Т. 24. № 1; Нефедова Т. Г. Отходничество в системе миграций в постсоветской России. Предпосылки // Демоскоп Weekly. 2015. № 641—642. URL: <http://demoscope.ru/weekly/2015/0641/demoscope641.pdf>.

В нашем исследовании мы попытались учесть подходы, применявшиеся коллегами-предшественниками, а также опирались на современные практики изучения села.

Предметом нашего исследования выступают социальные процессы в сельских территориях. При их анализе и описании мы фокусировали внимание на двух взаимосвязанных **объектах** — локальном сельском социуме (сообществе) и сельском поселении (муниципальном образовании) как административной структуре и части большой бюрократической иерархии юга Тюменской области.

Локальный **сельский социум** это совокупность людей, связанных с определенной сельской территорией. Связи могут быть самыми разнообразными по своему характеру и силе: проживание, постоянное и эпизодическое осуществление экономической деятельности, периодическое посещение территории, например, во время дачного сезона или с целью навестить близких родственников. Жители пригородных сел могут ездить на работу в города, а жители городов — возить своих детей в детские сады близлежащих сельских поселений. На характер связей в локальном социуме оказывают влияние разные процессы и явления, среди которых можно выделить: субурбанизацию; постоянную, долговременную и маятниковую миграцию; этнические и культурные особенности местного населения; степень изолированности территории.

Такое разнообразие связей и факторов, а также их возможных комбинаций обуславливает внутреннюю разнородность локальных социумов. Даже среди постоянно проживающих на территории людей иногда возникают обособленные устойчивые группы. Так, переселенцы из северных регионов — Ханты-Мансийского автономного округа — Югры и Ямало-Ненецкого автономного округа — образуют свои сообщества, практически не контактируя с местным населением. Определенный антагонизм можно увидеть в отношениях между коренным и дачным населением деревень.

Наряду с дифференцирующими социум социально-экономическими факторами могут иметь место и ландшафтные факторы. Крупный природный объект (большое озеро, кедровый лес) или искусственный барьер (перекресток, административная граница) могут стать причиной возникновения отдельных сообществ внутри локального сообщества. Довольно часто наблюдается ситуация, когда жители сельского поселения имеют более тесные социокультурные и экономические связи с соседними территориями, чем с поселениями своего муниципального образования. Таким образом, социальная общность людей, населяющих территорию, не всегда определена административны-

ми границами. Однако именно в административных границах осуществляется воздействие на нее со стороны власти, происходит распределение финансовых ресурсов. Учитывая наследственную связь нынешнего административно-территориального деления с советской плановой системой, а также искусственную дотационность сельских муниципалитетов и общую бюджетную нацеленность на *выравнивание* территорий, фактор административных границ и управленческого воздействия остается одним из важнейших при определении границ социумов и их внутренней структуры. Выявить эту зависимость от управленческого воздействия и административных границ позволяет фокус на **сельских поселениях** — муниципальных образованиях нижнего уровня. Это также и тот язык, который понимает власть.

Таким образом, мы рассматриваем село как социально-территориальную общность, имеющую устойчивую (чаще административную) структуру. Если мы говорим об идентичности и ее составляющих — культуре, уникальных практиках экономической и политической самоорганизации, лидерах и т. д., — мы чаще используем термин «сельское сообщество», если же речь идет об управленческих аспектах, в том числе статистике, планировании, потенциалах и пр., то в центре нашего внимания — «сельское поселение».

Разграничения также требуют понятия **муниципальное управление** и **местное самоуправление**. Ключевое различие определяет вектор в процессе принятия решений. Если местное самоуправление это решения *снизу*, решения, инициируемые населением или его представителями, то управление муниципальным образованием предполагает консолидированный бюджет, искусственный дефицит муниципального бюджета и решения, которые спускаются *сверху*. Роль муниципального сообщества в таком случае сводится к утверждению принятых выше решений. Обе модели имеют свои достоинства и недостатки, характеризуются разной степенью эффективности в разных условиях, обе, но по-разному, представлены на территориях. Более подробно о разных подходах к управлению сельскими территориями мы будем говорить в четвертой главе.

Проблематика развития сельских территорий предопределяет включение в категориальный аппарат исследования такого понятия, как **потенциал развития**. В литературе потенциал территории рассматривается как совокупность потенциалов более низкого уровня, а главным условием реализации выступает правильно выстроенная административно-управленческая система. Такой подход представляется нам малопродуктивным, поскольку он не учитывает культурные и ментальные особенности населения, проживающего на территории,

устоявшиеся социально-экономические связи и традиции. Хотя эти категории время от времени находят свое отражение в общем списке потенциалов, реальной и глубокой проработки использования их возможностей в управленческом ключе нам встречать не приходилось. Кроме того, хорошо выстроенная управленческая система, безусловно, является необходимым условием решения многих проблем, однако она имеет существенные недостатки, а именно жесткость и структурность. Отсюда вытекает ограниченность возможностей такой системы быстро подстраиваться под меняющиеся условия, слабость учета специфики управляемых территорий, которые в рамках одного региона могут быть представлены широким спектром социокультурных и ландшафтных особенностей.

Исходя из вышесказанного мы сформулировали собственное определение понятия потенциала развития муниципального образования. *Это способность исторически сформировавшихся на определенной территории социокультурных сообществ при адекватном управленческом воздействии и существующих технологиях осуществлять устойчивое развитие, опираясь на местный ландшафт и имеющиеся ресурсы.*

Мы отошли от характеристики потенциала как «совокупности» и обозначили его как «способность», что, на наш взгляд, ближе к сущности этого понятия. Поставив на первое место человеческий фактор (социокультурное сообщество), мы подчеркиваем его определяющую роль в реализации потенциала. Говоря об адекватном управленческом воздействии с целью осуществления устойчивого развития, мы понимаем в том числе планирование с учетом различной перспективы (кратко-, средне- и долгосрочной). Введя понятие «существующие технологии», мы указываем на возможность корректировки управленческих приоритетов в ходе развития территорий. Такая ситуация может иметь место в связи с объективными процессами увеличения скорости изменения технологий, переходом к новым технологическим укладам. Однако самое главное в определении — это отход от позиции искусственного планирования производственных комплексов «сверху» и попытка поиска потенциала «на земле», опора на особенности территории — ее ландшафт (природные ресурсы) и социокультурное своеобразие.

Стоит отметить, что наличие тех или иных природных ресурсов говорит о потенциале муниципального образования, однако не является прямым признаком его перспективности. Реализация потенциала возможна только при условии вовлечения ресурса в экономические процессы. «Любой капитал — это ресурс, но не каждый конкретный ресурс превращается в капитал. Капитал — это рыночный ресурс, реа-

лизовавшийся в процессе возрастания стоимости. Поэтому обладатели одних и тех же с точки зрения материальной формы ресурсов могут иметь разное отношение к капиталу... Превращение ресурса в капитал возможно лишь в контексте рыночного общества»¹⁶.

Одним из ключевых для понимания происходящих на селе процессов является понятие **экономический (хозяйственный) уклад**. Этот термин используется для описания определенного способа ведения хозяйства со свойственными ему специфическими особенностями производственных отношений. В понятие «уклад» входит не только экономическая модель и уровень технологического развития (технологический уклад), но и определенный образ жизни — система социальных, культурных, политических и иных связей. Носителями экономического уклада могут быть определенные социальные группы¹⁷.

Специалист по экономической географии сельского хозяйства и аграрных территорий Татьяна Нефедова отмечает, что в процессе постсоветской трансформации аграрного сектора сложилось по меньшей мере три уклада: крупные и средние агропредприятия, фермерские хозяйства, а также личные подсобные хозяйства. Однако она же отмечает, что приведенная классификация довольно условна, так как между укладами сложно провести четкие границы. В действительности количество укладов больше. Так, агропредприятия заметно различаются по масштабам деятельности и способам организации производства, среди хозяйств граждан можно выделить крупнотоварные хозяйства, близкие фермерским, да и сама фермерская среда крайне неоднородна. Здесь есть и семейные хозяйства, и предприятия, основанные на наемном труде, и т. д. Отдельно можно отметить дачников, формирующих свой особый уклад¹⁸.

Именно поэтому любая попытка выявления и оценки экономических укладов на селе должна основываться не на официальной статистике, поскольку часть социальных и экономических явлений попросту не регистрируются и находятся вне поля зрения государства в принципе, а на полевом опыте и понимании целей и стратегий дей-

16 Ильин В. И. Классовая структура: классические концепции и современная Россия // Отечественные записки. 2003. URL: <http://www.strana-oz.ru/2003/4/klassovaya-struktura-klassicheskie-koncepcii-i-sovremennaya-rossiya>.

17 Многоукладность России: исторические корни, состояние и перспективы / Под ред. Т. Е. Кузнецовой. М.: Институт экономики РАН, 2009. С. 12—13.

18 Нефедова Т. Г. Многоукладность сельской экономики и хозяйственная самоорганизация сельских обществ // Отечественные записки. 2006. № 1. С. 227.

ствий экономических игроков. В этой связи для целей нашего исследования наиболее продуктивным кажется институциональное определение экономического уклада, данное Ольгой Фадеевой. В своей книге «Сельские сообщества и хозяйственные уклады: от выживания к развитию» (2015) автор рассматривает экономические уклады как «устойчивые совокупности хозяйственных практик, которые определяются доминирующими целями ...и организационными формами экономической деятельности субъектов, действующими правилами распределения базовых ресурсов (труд, земля, капитал) и сложившимися формами взаимодействия с сельскими сообществами». Уклады задают институциональную структуру и определяют правила поведения субъектов хозяйствования — акторов организаций, предприятий, домохозяйств — в локальных сельских сообществах¹⁹, могут меняться под воздействием внешней среды, становиться более или менее распространенными, по-разному сочетаться друг с другом.

При описании системы ограничений правового, экономического и политического характера, повлиявших на формирование существующих сегодня укладов и общую поляризацию сельского пространства, наибольшее внимание мы уделили земельным отношениям. На наш взгляд, механизмы реализации права собственности на землю и распоряжения ею как ключевым капиталом сельской экономики выступили главным элементом институционального поля, в рамках которого действовали экономические агенты постсоветского села.

Одним из важных элементов сельского пространства, формирующих его неоднородность, являются феномены **неформальной экономики**. Тема неформальной экономики находится под пристальным вниманием исследователей уже достаточно давно. Еще с начала 1990-х трансформации сельской укладности были описаны в трудах Т. Шанина («эксплоярные» хозяйства) и далее подхвачены такими современниками, как С. Барсукова и др.

Феномен разрыва между государственным управлением и практиками населения оригинально характеризует В. Каганский: «Нынешнее пространство России огосударствлено. Огосударствлено и видение, мышление, понимание пространства... Власть видит не все то, что существует, а только лишь то, что имеет определенный статус, заданный сугубо нормативно и даже аппаратно»²⁰.

19 Фадеева О. П. Указ. соч. С. 34.

20 Каганский В. Л. Указ. соч.

Многие явления сельской жизни имеют географическую составляющую. Неоднородность пространственного распределения касается не только системы расселения и экономики, но и других явлений, например распространения и сочетаний разных укладов. Для ее характеристики мы используем такое понятие, как **поляризация**.

Термин «поляризация» — физический по происхождению, но в качестве метафоры к социальным явлениям применяется довольно давно. По отношению к пространственным явлениям на русском языке термин впервые употребил Б. Б. Родоман в 1960-х годах (концепция «поляризованной биосферы») ²¹. Более широкую академическую популярность образ поляризованного / поляризующегося пространства приобрел в середине 1990-х годов, когда группа московских экономических географов, преимущественно имеющих отношение к Институту географии РАН, попыталась концептуально сформулировать первые итоги позднесоветских и ранних постсоветских трансформаций социально-экономического ландшафта РФ. Массовые миграции из северных районов нового освоения, наметившиеся тенденции к депопуляции экономически депрессивных зон, концентрация новых видов экономической деятельности в столице были описаны как поляризация пространства России. В дальнейшем в данную концепцию легли и миграции город — село, переезд жителей из малых и средних городов в крупные, экстенсивное разрастание московской агломерации и нарастание диспропорции развития между сравнительно успешными и отстающими территориями страны ²².

Дальнейшее применение этого термина связано преимущественно с работами Т. Нефедовой — именно в социально консервативной сельской местности практики выравнивающего инвестирования и равномерного развития сохранялись куда дольше, а восприятие этой стратегии развития как единственно возможной для сельской местности сохраняется до сих пор. На фоне данной концептуальной матрицы

21 Родоман Б. Б. Поляризация ландшафта как средство сохранения биосферы и рекреационных ресурсов // Ресурсы, среда, расселение. М.: Наука, 1974. С. 150—162.

22 Одной из причин такого пристального внимания к социальным процессам, *характерным для всех стран мира*, по нашему мнению, стала инерция советского мышления, опирающегося на существовавшую до конца 1980-х гг. практику выравнивающего и равномерного территориального развития. Разрушение этой системы, обусловленное массой причин, в первую очередь элементарной нехваткой ресурсов для дальнейшего поддержания подобного затратного равновесия, создало для отечественных специалистов действительно новую и, видимо, несколько неожиданную реальность, для обозначения которой был создан специальный термин.

процессы постсоветской дифференциации выглядят наиболее выпукло и кажутся основной тенденцией пространственного развития сельских территорий, хотя, возможно, есть и иные, не менее интересные тренды. Т. Нефедова говорит не только о поляризации сельского пространства, но и о его сжатии²³, отсылая одновременно к двум временным промежуткам (за последние сто лет плотность сельского населения и площадь сельскохозяйственных земель в Европейской России сократились в результате быстрой урбанизации и индустриализации; за последние 25—30 лет было также брошено довольно большое количество земель сельскохозяйственного назначения, разработка которых до этого стимулировалась государственными субсидиями). Это связанные процессы (дифференциация — поляризация и сжатие), но технически разные. Автор же делает упор скорее на сжатии, считая поляризацию частью процесса сжатия сельского пространства:

«Реальное сжатие освоенного сельского пространства могут отражать четыре группы параметров:

- *поляризация системы расселения и инфраструктуры,*
- *ухудшение качества социальной среды,*
- *поляризация хозяйственной деятельности,*
- *пространственное сжатие сельскохозяйственного и иного землепользования»*²⁴.

Для исследования сельской местности Тюменской области данная концепция может оказаться частично применимой (к примеру, в выводах о динамике за 100 лет), но в целом это основная первичная концептуальная рамка, доступная почти всем группам читателей, которая помогает поставить исследование в общероссийский контекст. Сельские поселения, предприятия и территории области стали объектом выравнивающей политики инвестирования в 1970—1980-х годах, так же, как это было и в областях европейской части РСФСР. И точно так же в течение последних 25 лет после 1991 года здесь сокращались площади обрабатываемых земель, исчезали несубсидируемые виды деятельности, поселения и предприятия дифференцировались в соответствии с объемом неадминистративных ресурсов: инфраструктурой, положением, природными условиями и т. п.

23 Нефедова Т. Г. Сжатие и поляризация сельского пространства.

24 Там же.

1.2. ИНФОРМАЦИОННО-АНАЛИТИЧЕСКАЯ БАЗА ПРОЕКТА: МЕТОДЫ СБОРА И ОБРАБОТКИ ДАННЫХ

При написании этой книги мы опирались в первую очередь на материалы полевых исследований. Они были собраны в ходе выездов в сельские территории региона, организованных Советом муниципальных образований Тюменской области в течение 2013—2015 годов. Только в 2015 году было организовано 10 экспедиций, охвативших 20 муниципальных районов из 21 и один городской округ (Заводоуковский), в состав которого входят сельские административные территории. Всего полевыми выездами охвачено более 100 сельских поселений и сельских администраций из почти 300 поселений Тюменской области и четырех десятков населенных пунктов Заводоуковского округа.

В ходе экспедиций мы проводили главным образом экспертные интервью с главами сельских поселений и сотрудниками местных муниципальных органов двух уровней. Именно на материале этих интервью основана значительная часть данной книги.

Доступная нам статистика также часто имеет полевое происхождение: данные похозяйственного учета получены преимущественно в ходе экспедиций. Ведомственная статистика предоставлена департаментами экономики и агропромышленного комплекса администрации Тюменской области. Данные Федеральной службы государственной статистики (Росстат) и дистанционного зондирования Земли в пользовательском формате (Google maps, Wikimapia) общедоступны. В ходе исследования также анализировались нормативно-правовые акты, документы территориального планирования сельских муниципальных образований. Частично материалы для анализа, прежде всего картографические, разрабатывались нами самостоятельно.

Наконец, еще один блок источников это результаты сплошного онлайн-анкетирования глав сельских администраций по вопросам развития предпринимательского потенциала, коммуникаций, состояния инфраструктуры в муниципальных образованиях, доверия населения к власти, уровню сплоченности населения и пр.

1.2.1. Методы сбора информации

1. Глубинное неформализованное интервью — основной метод исследования, который позволил проникнуть в специфику жизни населения в каждом муниципальном образовании. Респондентами выступали главы администраций сельских поселений, в некоторых случаях —

сельские учителя, фермеры и предприниматели, держатели личного подсобного хозяйства и другие представители местных сообществ. За три года посещения территорий и общения с респондентами были выработаны основные подходы к организации и проведению интервью, разработаны сценарии, затрагивающие все основные сферы сельской жизни. Наш опыт показывает, что получаемая в результате таких бесед информация способна существенно прояснить латентные процессы и явления, происходящие среди населения.

Материалы экспедиций фиксировались в полевых дневниках, проводилась аудиозапись бесед. Позднее записи транскрибировались, а затем отбирались *проблемные кейсы*.

2. *Метод наблюдения* — восприятие и регистрация (фото), с одной стороны, наиболее типичных, с другой стороны, уникальных социальных практик населения.

3. *Сбор статистических данных* осуществлялся посредством специальной анкеты, посвященной основным характеристикам социально-экономического положения муниципальных образований, адресованной главам администраций сельских поселений, а также запросов о количественной информации, которые направлялись в органы государственной власти правительства области (департаменты агропромышленного и лесного комплексов, экономики, недропользования, главное управление строительства региона и др.). В первом случае фиксировались данные похозяйственного учета, во втором — ведомственная информация. Дополнительно были привлечены данные Росстата.

Статистические материалы использовались при оценке социально-экономического положения сельских поселений, степени развития инфраструктуры, характеристике состояния личных подсобных и крестьянско-фермерских хозяйств, сельскохозяйственных организаций и т. д. На основе собранной статистической базы были выделены переменные для кластерного анализа и последующего построения типологической модели сельских поселений региона.

4. *Анкетный (онлайн) опрос* глав муниципальных образований направлен на изучение социокультурных особенностей сельского населения. Приняв за основу положение, что глава сельской администрации как человек, долгое время живущий на изучаемой территории, знающий проблемы населения и пользующийся авторитетом, сможет адекватно охарактеризовать интересующие нас аспекты, данный метод рассматривался нами как *экспертный опрос*.

Анкетирование было направлено на решение таких задач, как оценка морально-психологического климата на территории поселений; оценка предпосылок для социальной самоорганизации и консолидации; построение рейтинга проблем населения; оценка уровня развития инфраструктуры. У нас появились также возможности оценить доступ отдельных поселений к каналам коммуникации (удаленность и уровень развития дорожной инфраструктуры, интернета, СМИ и т. п.), охарактеризовать степень мобильности населения, изучить исторически сложившиеся традиции ведения хозяйства в поселении и т. д.

1.2.2. Методы обработки информации

1. *Кластерный анализ* (англ. *cluster* — гроздь, сгусток, пучок). Это метод классификации объектов наблюдения, базирующийся на сравнении рядов данных. В результате осуществления кластерного анализа выборка упорядочивается в сравнительно однородные группы. Это позволяет исследователю расширить возможности аналитической работы с данными. В социологии, например, изучение полученных кластеров может помочь выделить объективные факторы, которые привели к возникновению тех или иных групп в социуме, рассмотреть их особенности и отличия, спрогнозировать дальнейшее развитие ситуации.

Современная статистическая наука предлагает большое количество способов кластеризации. Такое разнообразие обуславливается различными целями и характером данных, используемых для классификации, — кластерный анализ широко распространен практически во всех исследовательских сферах.

Недостатком кластерного анализа является механический характер объединения объектов: программа не различает отдельные индикаторы, поэтому в некоторых случаях объединению могут быть подвергнуты, например, непохожие объекты с одинаковой суммой значений показателей. В теоретическом плане эта проблема пока не решена. Для проверки адекватности решения необходимо привлекать качественные методы анализа. В нашем исследовании мы использовали материалы полевых исследований (записи глубинных полуструктурированных интервью с главами администраций муниципальных образований, наблюдения и пр.), социальное картирование, а также привлеченные из географии методы пространственного анализа. Последующий содержательный анализ позволил нам установить общие

тенденции, выявить латентные механизмы, отбросить незначительные факторы, а также существенно доработать и перестроить нашу кластерную модель²⁵.

2. *Пространственный анализ.* Концепцию пространственного анализа в нашей стране принято связывать с именами североамериканских географов У. Бунге и Д. Харвея, американского экономиста В. Изарда и географа из Великобритании П. Хаггета. Из современных исследователей, которым близка данная проблематика, можно назвать лауреата Нобелевской премии по экономике П. Кругмана.

В основе пространственного анализа как исследовательской или экспертной практики лежит квазикартографическое наложение исследуемого явления (явлений) на упрощенную модель пространства, в которой из всего многообразия характеристик исследователь сохраняет только наиболее важные с его точки зрения. Для классических эконометрических моделей этими свойствами являются транспортные издержки, таможенные барьеры и наличие узлов экономической активности (городов). Более сложные модели вводят и другие параметры среды, подчеркивающие, как правило, неоднородность территории: транспортные магистрали (неоднородность изменения транспортных издержек), природные барьеры (неоднородность условий для сельского хозяйства и проживания), деформирующие равномерное демографическое поле агломерации, меняющиеся институциональные условия, образы территорий и мест и т. п. В советской научной практике ключевой моделью для исследований, по духу близкой к пространственному анализу, была так называемая территориальная структура хозяйства (ТСХ), ключевыми элементами которой были города, транспортные магистрали и крупные внегородские узлы экономической активности (как правило, месторождения полезных ископаемых).

Данная концепция позволяет в одной модели соединить анализ центр-периферийных связей, доступа к инфраструктуре и общих свойств природных условий.

3. *Модель «центр — периферия».* Это одна из ключевых для теории пространственного анализа идея, на разработке которой сам пространственный анализ во многом и вырос. До начала Нового времени в Европе город был явлением скорее сословно-социальным, с экономической точки зрения лишь одним из множества типов центральных мест, обслуживавших сельскую местность. Однако в XVIII—XIX веках

²⁵ Подробно процесс построения типологической (кластерной) модели описан в параграфе 3.1.

быстро растущие города становятся крупнейшими потребителями сельскохозяйственной продукции и крупнейшими обслуживающими центрами сельской местности, ввиду чего фактор близости к городу становится определяющим для практически любого вида сельскохозяйственной деятельности. Именно эту закономерность описал в своей работе И. фон Тюнен²⁶, который считается основоположником пространственного анализа. Его выводы о пригородной специализации сельского хозяйства в ближайшей городской округе и экстенсификации хозяйства по мере удаления от любых городских центров сейчас воспринимаются как банальные утверждения. Работы географа Т. Хегерстранда и урбаниста Дж. Фридмана подходят к проблеме центр-периферийных отношений с точки зрения инноваций: города являются центрами производства и распространения технических и социальных инноваций, периферией является та часть исследуемой территории, куда эти инновации доходят в последнюю очередь; между центром и периферией лежит полупериферия, которая может дробиться дополнительно²⁷.

В настоящее время термины «центр» и «периферия» широко используются за пределами научных текстов и разговоров, в связи с чем их значение порой существенно разнится, а образная подоплека уходит далеко от исходного представления о городе и зоне его влияния. Такое широкое использование включает выделение центра и периферии на территориях разных стран или в мире в целом, где развитые страны обозначаются как центр, развивающиеся — как периферия, к полупериферии относят часть стран бывшего второго мира и наиболее успешные развивающиеся страны²⁸. В нашем исследовании мы придерживаемся классического понимания центр-периферийной модели.

4. *Наблюдение и анализ свойств культурного ландшафта.* Культурный ландшафт имеет несколько традиций определения. Две основные сводят культурный ландшафт либо к совокупности размещенных в пространстве объектов, имеющих большое культурное (этнокультурное) значение (памятники архитектуры, культовые, исторические и фоль-

26 Thünen J. H. Der isolierte Staat in Beziehung auf Landwirtschaft und Nationalökonomie. Hamburg, 1826.

27 Krugman P. Geography and Trade. Leuven and Cambridge, MA: Leuven University Press and MIT Press, 1991.

28 Наиболее активным популяризатором подобной схемы является И. Валлерстайн.

клорные объекты)²⁹, либо к представлениям местных жителей об особенностях обжитой и освоенной ими территории.



Рисунок 1. Дом школьного учителя труда. Алымское сельское поселение
Уватского района

Классические сюжеты второго рода — восприятие жителями сел мест, где находятся действующие или разрушенные церкви (мечети) или где церковь когда-то была. Именно эти места порой являются точками, вокруг которых формируются местная мифология и идентичность, часто они сохраняют статус ядра сельской территории (и притягивают к себе сельский клуб, магазин и мемориал Второй мировой войны, раз-

29 Например, сибирские татары в качестве священных почитают места захоронений (мавзолее) первых мусульманских миссионеров — т. н. «астана». Существует институт хранителей этих объектов — представителей общины, чьи семьи по преданию принадлежали к роду шейхов и из поколения в поколение исполняли функцию охраны священных мест. Мавзолеи являются местами паломничества. «...Вот такие же мавзолеи. Ну, тут смотрящие есть, передают из поколения в поколение. Те лица, у которых семьи смотрели... другому никак: как бы родословная... Они отвечают за них, в течение года собирают какие-то пожертвования — люди отдают. Потом в этот день весной проводим, режем скот — лошадей, барашек, кто — корову. Довольно значимое мероприятие. Приезжают с городов — Тюмени, Тобольска, северных городов. Активное участие люди принимают. С собой, конечно, детей привозят» (Аккурское поселение Вагайского района).

мещающиеся в двух шагах от развалин старой церкви) либо же формируют альтернативный центр сельского мира.



Рисунок 2. Центральная площадь поселка Рассвет Слободо-Туринского района Свердловской области. Слева направо: заброшенное здание сельского клуба, памятник героям Великой Отечественной войны, развалины церкви дореволюционной постройки

Знание подобных нюансов восприятия сельской территории может быть маркером, отделяющим «своих» от «чужих», а пренебрежение к локальной культуре может быстро привести к череде управленческих провалов. Наконец, наличие значимых, особо отмечаемых местным населением объектов культурного ландшафта рассматривалось нами как зацепка при поиске особо устойчивых, способных к саморазвитию локальных сообществ.

Мы обработали достаточно обширный полевой, статистический и административный материал при помощи не самого узкого круга концепций и методов. Одновременно мы ориентировались как на образцы на работы современных ученых-агров, обращались к методам и терминологии социологии и социально-экономической географии, соединяли полевые и камеральные практики, качественные и количественные методы. Это методическое многообразие далее выстроено по следующей логике. Сначала мы продемонстрируем читателю облик

региона главным образом через призму социально-экономической статистики и ее интерпретаций (глава 2). Затем типологизируем низовые муниципальные единицы (сельские поселения) — методика здесь двойная: мы начинали с кластеризации количественных данных, затем реинтерпретировали результаты на основе качественной полевой информации — и дадим описания главных типов (глава 3). В конце (глава 4) мы обращаемся к административным и управленческим практикам, описанным в основном на материале полевых наблюдений. Описание практик предваряет краткий теоретический комментарий (параграф 4.1).

2

Социальное пространство сельских территорий и факторы его дифференциации

На сегодняшний день на территории Тюменской области существует относительно устойчивая и упорядоченная социально-пространственная структура, характеризующаяся высокой степенью неоднородности — наличием социальных и географических разрывов, фрагментарностью. Самым очевидным примером полярности этой структуры являются различия в уровне развития города и села, разница в доходах жителей городских и сельских поселений, а также дисбаланс в развитии одних сел и деревень по сравнению с другими.

Историческая обусловленность этой структуры прослеживается сразу в нескольких временных и географических масштабах. Так, региональная структура расселения связана с волнами до-революционной колонизации и последовательным развитием транспортных сетей и опорных пунктов. Положение и состояние отдельных поселений может быть продиктовано советскими планово-командными стратегиями освоения пространства, процессами трансформации отраслевой структуры в 1990-е годы, уникальными ландшафтными и ресурсными особенностями территории либо особенностями локального социума на конкретном

историческом этапе развития. Многообразие и сила факторов определяют не только разнообразие типов сельских поселений, но и их повторяемость.

Настоящая глава посвящена описанию социального пространства сельских территорий. Анализ результатов типологизации сельских поселений (глава 3) предшествует описанию двух групп факторов, обусловивших их различия и придающих представленной в работе типологической модели объяснительную силу. В первом параграфе мы поговорим о ландшафтно-географических особенностях территории юга Тюменской области и развитости коммуникаций. Это базовая информация, необходимая для понимания того, как в географическом плане различаются условия социально-экономических процессов на разных сельских территориях:

- *особенности природной среды (ландшафт)* определяют общую специфику поселения, связанную с большей или меньшей экстремальностью условий для ведения сельского хозяйства, наличием природных ресурсов (полезные ископаемые, пресная вода, плодородие почв, климат, дикоросы, рекреационные ресурсы и т. д.);
- *географическое положение и развитость коммуникаций* определяют положение поселения в системе «центр — периферия», доступ к ресурсам и рынкам сбыта, центрам принятия решений, информации и технологиям, спрос на сопровождающие производства, мобильность населения и пр.

Во втором параграфе речь пойдет о собственно *социально-экономических факторах дифференциации сельских территорий*. Мы очертим общие тренды, связанные с трансформацией советской командно-плановой модели в 1990—2000-е годы, выстраиванием новых институциональных рамок, развитием феномена многоукладности и его связей с экономической специализацией сельских территорий.

На микроуровне различия между поселениями могут определяться также факторами третьей группы — свойствами конкретных локальных социумов: силой локальной идентичности, культурными особенностями, уровнем самоорганизации, наличием лидеров, стратегиями действий отдельных акторов и т. п. Некоторые кейсы, иллюстрирующие эти свойства, приведены в третьей (типологизация сельских поселений) и четвертой (муниципальная власть и управленческие подходы) главах.

2.1. ТЮМЕНСКАЯ ОБЛАСТЬ: ЛАНДШАФТ, СТРУКТУРА И КОММУНИКАЦИИ

2.1.1. Ландшафтные особенности

Тюменская область (или «юг Тюменской области») — довольно крупная по общероссийским меркам административная единица (чуть более 160 тыс. кв. км, 24-е место среди субъектов РФ), но по сибирским меркам это скорее небольшой регион развитой южной полосы. Она расположена в юго-западной части Западно-Сибирской равнины, в одной из самых староосвоенных частей Сибири, и граничит не только с другими субъектами Российской Федерации (Омской и Томской областями на востоке, Курганской и Свердловской областями — на юго-западе и западе, Ханты-Мансийским автономным округом — Югра — на севере), но и на юге с Республикой Казахстан.

Если в Центральной России нетронутых естественных ландшафтов сегодня практически не осталось, то в Сибири, которая продолжает играть роль резерва естественной среды планеты, ситуация несколько иная. Даже на освоенном юге, недалеко от самых старых городов региона, система коммуникаций не очень плотна, а районы со сравнительно высокой плотностью населения, в том числе сельского, соседствуют с обширными ареалами, освоенными только немногочисленными автохтонными группами, или в действительности с почти нетронутыми территориями. Как и любой сибирский регион, область имеет свою этноисторическую специфику: освоение здешних мест и локальное политическое развитие начались задолго до появления здесь русских³⁰.

В природном отношении регион делится на две большие части: южно-таежную и подтаежную на севере и лесостепную на юге. Для северных районов характерно преобладание хвойных лесов. Значительная часть территории в силу переувлажненности представлена болотными и озерными комплексами. Здесь в относительно худших условиях для ведения сельского хозяйства никогда не было сплошного расселения — люди концентрируются в основном вдоль течения рек, к ним же привязана и транспортная инфраструктура.

³⁰ Сибирское ханство // Историческая энциклопедия Сибири. URL: http://irkipedia.ru/content/sibirskoe_hanstvo_istoricheskaya_enciklopediya_sibiri_2009.



*Рисунок 3. Река Иртыш, пойменные и таежные ландшафты
в районе Тобольска*

Южные районы области относятся к северной и средней лесостепи. В целом эта территория представляет собой равнину с разнообразными лугами и редкими березовыми и осиново-березовыми лесами в понижениях (колки). В настоящий момент открытые участки превращены в сельскохозяйственные поля, в сочетании с лесами они образуют характерный агроландшафт. Его формирование происходило в основном в XIX—XX веках, тогда же здесь сформировался ареал сплошного расселения с высокой на среднероссийском фоне плотностью, разветвленной сетью населенных пунктов и дорог.

В юго-восточной части региона (так называемая Тоболо-Ишимская лесостепь) находятся водно-болотные угодья международного значения — места массового гнездования водоплавающих птиц. С этим связаны специальный режим природопользования и повышенная доля территорий, имеющих особый охранный статус.

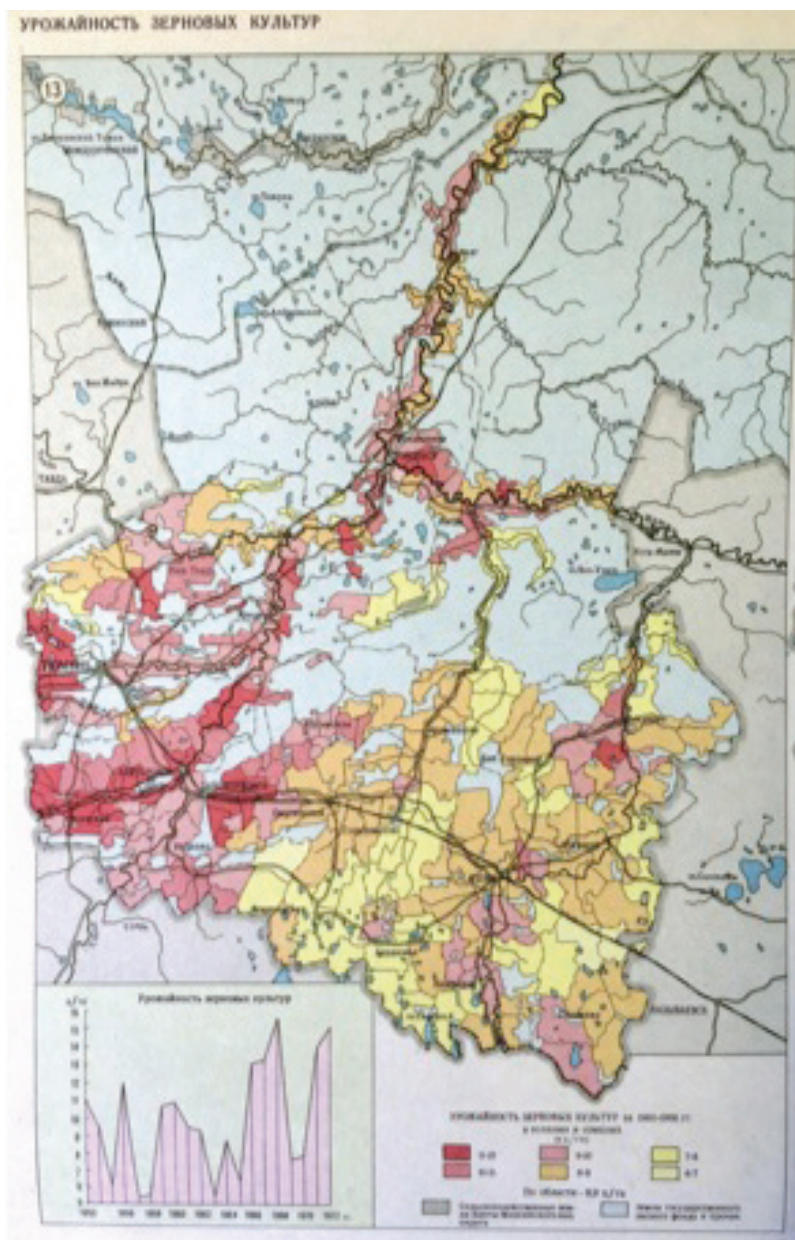
Если мы отойдем от узкого физико-географического определения понятия «ландшафт» как природно-территориального комплекса, то обнаружим, что в силу исторической освоенности части территорий множество ландшафтов по факту являются совместным произведением природы и человека. Таким образом, они представ-



Рисунок 4. Типичный лесостепной ландшафт южной части
Юго-Западной Сибири

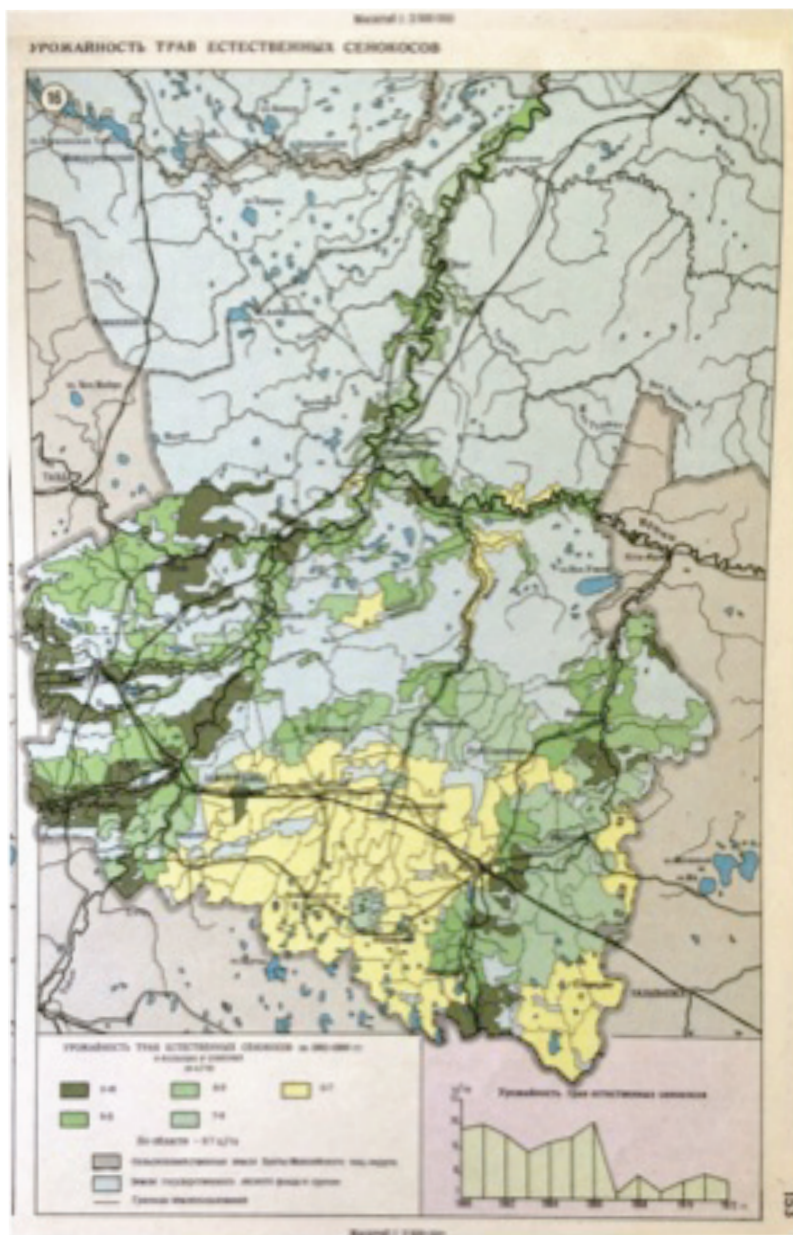
ляют собой ландшафты культурные. Иначе говоря, это природная среда, измененная человеком и обладающая высокой экономической и/или культурной ценностью для местного сообщества, одна из основ сложившегося хозяйственного уклада и локальной идентичности.

Компонентами, которые несут ландшафтообразующую функцию, могут быть значимые природные объекты, например, крупные реки — Иртыш, Тобол, Исеть, Вагай, Ишим и др. Для северян реки в первую очередь важны как источник ценных промысловых рыб. В лесостепной зоне к речным системам примыкают наиболее благоприятные для земледелия территории. Особо выделяются лугово-черноземные и черноземные почвы долин рек Исеть и Тобол (Исетский, Упоровский, Ялуторовский районы, Заводоуковский городской округ, см. картосхемы 1, 2). В отличие от более восточных и северных территорий этот район также раньше освобождается от устойчивого снежного покрова, и здесь раньше наступает период активных температур. В восточной части региона наиболее плодородные почвы лежат вдоль рек Вагай и Ишим. На севере региона (зона подтайги) развито очаговое земледелие, прежде всего вдоль Иртыша.



Картограмма 1. Урожайность зерновых культур за 1960—1966 гг.

Источник: Атлас Тюменской области, 1976 г. С. 152.



Картограмма 2. Урожайность трав естественных покосов за 1960—1966 гг.

Источник: Атлас... С. 153.

Ландшафтообразующую функцию могут исполнять и озера. Самое крупное озеро региона Большой Уват является центром экономической жизни труднодоступного Вершинского сельского поселения Вагайского района. Одна из достопримечательностей Викуловского района — озеро Среднее, необычайно глубокое и прозрачное, поэтому часто сравниваемое по уровню кислорода с озером Байкал. Среднее стало центром притяжения дайверов, которые даже распространили негласный запрет на использование здесь лодок с моторами. «Мертвым морем» Бердюжского района называют озеро Соленое вблизи села Окунево. Это место стихийного наплыва туристов в летнее время.



Картограмма 3. Ландшафтно-географические особенности Тюменской области

Таким образом, ландшафт оказывает влияние на хозяйственный уклад и формирование локальной идентичности населения, определяет доминирующие отрасли хозяйства. Возможности вовлечения ресурсов в рыночные отношения во многом зависят от развитости

локального и регионального рынков, от положения поселения относительно основных источников экономической активности и инфраструктурных центров.

2.1.2. Территориальная структура расселения и хозяйства юга Тюменской области: центр-периферийная модель

Современная территориальная структура региона сложилась в начале XX века. Базовыми элементами этой структуры являются центры, представленные крупными сельскими поселениями и городами. Тюмень — центр первого порядка рассматриваемой территории. Выполняя важнейшие экономические, управленческие, коммуникационные и другие функции, этот город оказывает влияние на всю территорию области. Локально он осуществляет *деформацию* социального пространства, выстраивая вокруг себя крупные пригородные зоны, для которых характерны процессы субурбанизации, дачного освоения, интенсивной маятниковой миграции и т. п. Такая ситуация является стандартной для всех крупных городов России.

При этом влияние Тюмени не ограничено административными границами областей и распространяется значительно дальше на запад и на юг, что приводит к формированию пространства, в рамках которого значительная часть сельского населения Свердловской и Курганской областей чувствует себя экономически, культурно и территориально связанной с Тюменью.

Центры второго порядка это города Тобольск и Ишим. Первый расположен в северной части области. Он почти на порядок меньше Тюмени по численности населения (около 100 тыс.), однако определенная пригородная зона формируется и вокруг него. Эти процессы не столь масштабны, но имеют аналогичную направленность. Здесь также имеется зона дачного освоения, есть отдаленные пригородные поселки, существует небольшая маятниковая миграция, формирующая микроагломерацию.

Еще один центр второго порядка — город Ишим — расположен в юго-восточной части области и имеет численность населения около 65 тыс. человек. Несмотря на то что это не намного меньше, чем в Тобольске, характер агломерационных процессов, формируемых городом, здесь заметно отличается. Пригородная зона Ишима структурирована иначе, чем пригородная зона Тюмени и Тобольска. Это является следствием его меньшей индустриализации и большей сель-

скохозяйственной направленности. В целом Ишим можно охарактеризовать как крупный локальный сельскохозяйственный центр.

Все три центра связаны между собой магистралями, которые являются частью более крупных транзитных структур. Местный участок Транссибирской железной дороги и идущая параллельно автомагистраль — часть транспортного коридора Москва — Владивосток. Он связывает регионы европейской части России с Сибирью, а на региональном уровне — Екатеринбург с Омском. Дорога из Тюмени на «Север» (ХМАО — Югра и ЯНАО) пролегает вдоль речной системы Туры и Тобола. Это часть коридора, связывающего северные автономные округа с Курганской и Челябинской областями с дальнейшим выходом на страны Центральной Азии³¹.

В пределах административной территории Тюменской области эти две магистрали формируют структуру, географический рисунок которой напоминает острый угол (на северо-восток от Тюмени через Тобольск уходит северная магистраль, на юго-восток через Ишим — транссибирская)³². К рассмотренным двум магистралям, соединяющим три города, привязана основная часть современной региональной структуры экономической деятельности. Большое влияние на этот процесс оказывает также наличие нефтегазовых трубопроводных магистралей, которые дополняют дорожную инфраструктуру и были проложены именно в этих местах благодаря ее наличию.

В стороне от этой структуры находится значительная часть территории области — ее центральные, северо-восточные и частично северо-западные районы. В середине 2000-х годов были предприняты попытки изменить ситуацию за счет строительства новых автомобильных магистралей: дорога регионального значения Тобольск — Вагай — Аромашево — Голышманово добавила к острому углу еще один отрезок, превратив его в треугольник, а автодорога Ялуторовск — Ярково продублировала часть северо-восточного магистрального отрезка. Целью строительства этих дорог было улучшение транспорт-

31 Сегодня водные пути почти не используются, однако в XVII—XVIII вв., когда формировались местные структуры расселения, реки были важными транспортными путями и линиями притяжения с.-х. населения как источники воды. Направление Тюмень — Ишим — Омск и в целом юго-восточная зона области осваивались позже — начиная с XVIII в.

32 Железнодорожная составляющая этого угла сформировалась в начале 1970-х гг. в период нефтяного бума в Тюменской области (к линии Транссиба добавилась линия Тюмень — Тобольск — Сургут), автомобильная — в конце 1980—1990 гг. (время строительства автомобильной магистрали из Тюмени в ХМАО).

ного обеспечения центральных районов области, однако пока они не действуют как системный инфраструктурный фактор, оказывающий значительное позитивное влияние на развитие территорий, как это происходит со старыми магистралями³³. Кроме того, из-за улучшения качества ряда второстепенных дорог как транзитные стали использоваться направления Курган — Заводоуковск и Курган — Ишим, сформировалось трансграничное сообщение Ишим — село Казанское — Петропавловск (Казахстан).

К центрам третьего порядка можно отнести находящиеся на краю ближней тюменской пригородной зоны города Ялуторовск и Заводоуковск, районные центры, а также немногочисленные сельские поселения без специального административного статуса, в которых располагаются крупные предприятия. Часть районных центров привязана к указанным магистральным направлениям, часть структурирует периферию. Центры четвертого порядка — прочие села и центры сельских поселений, формирующие вокруг себя хотя бы минимальное поле административного притяжения.

Каждый из центров создает вокруг себя поле тяготения, или зону влияния, в которой могут быть выделены несколько концентрических ареалов, определяемых территориальной и транспортной близостью к данному центру. В зависимости от порядка центра это приводит к ряду социально-экономических эффектов, как системных — долгосрочных (таких как инфраструктурный), так и краткосрочных, связанных с конъюнктурой рынков или административно-политическими колебаниями. Так, наиболее проблемным обычно считается положение населенных пунктов и центров четвертого порядка, оказавшихся периферийными относительно центров всех остальных порядков. Любой же населенный пункт, лежащий в ближней пригородной зоне центров первого и второго порядков, традиционно считается потенциально благополучным, даже если что-то мешает реализации этого потенциала.

Особняком стоит осевая зона северной части области, располагающаяся за Тобольском. Административно это всего один район — Уватский, основные поселения которого располагаются вдоль «северной» магистрали и реки Иртыш. Стержень экономической активности территории — нефтяная промышленность (Уватская группа месторождений

³³ Причина этого в том числе заключается в том, что дороги пролегают в местах, исторически слабо заселенных. За 20 лет сложно наверстать упущенные за предыдущие два-три века возможности.

ранее разрабатывалась ТНК-ВР, сейчас этим занимается «РН Уватнефтегаз»), практически отсутствует сельскохозяйственное производство, а жители очень сильно привязаны к коммуникациям. Нефтяные деньги значительно оживили территорию, особенно районный центр, однако до недавнего времени это была далекая слабо развитая периферия. Большая часть Уватского района относится к межселенным территориям, распределенным между родовыми угодьями коренных народов и лицензионными участками нефтяных компаний.

2.1.3. Удаленность поселений и развитость коммуникаций

Положение сельского поселения в системе «центр — периферия» (фактор удаленности) может быть скорректировано за счет выстраивания доступа к разным каналам коммуникации. Речь идет о развитости транспортных систем, прежде всего дорожной инфраструктуры, каналах связи и получения информации — СМИ, мобильной связи и интернете.

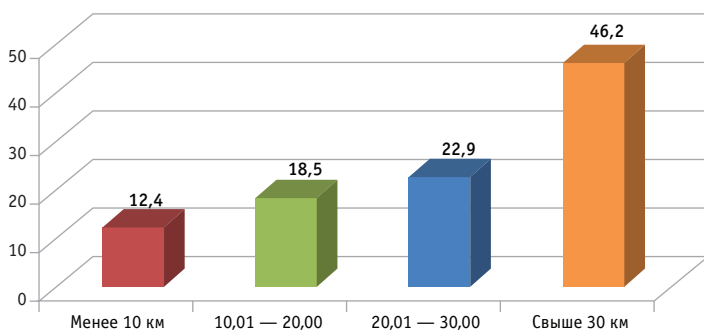
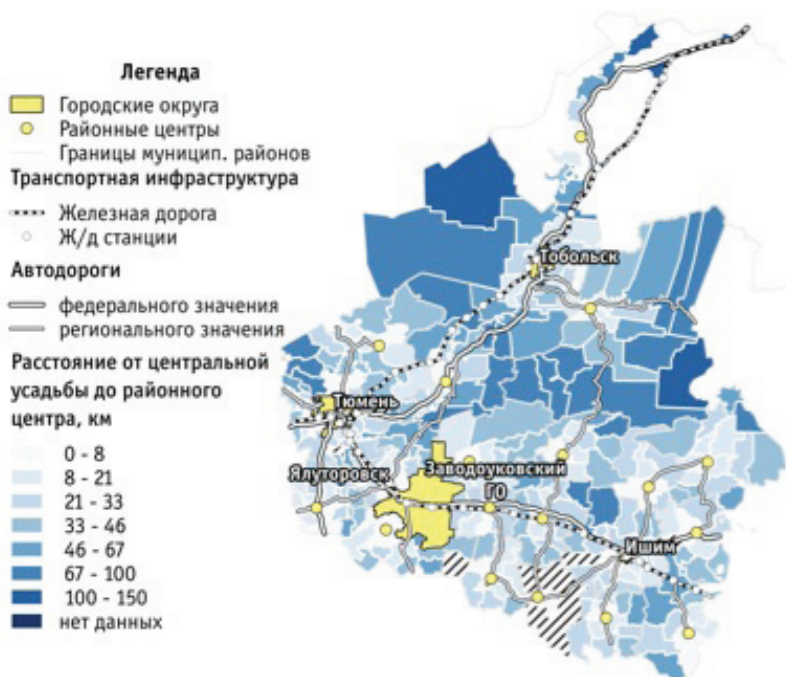


График 1. Удаленность сельских поселений Тюменской области от районных центров (%)

Обширность территории приводит к высоким транспортным издержкам. Высокая стоимость движения людей, перемещения товаров и услуг негативно влияет на распределение факторов производства и приобретает особое значение для сельских поселений региона. Состояние и статус дорог, возле которых располагается поселение, во многом определяют его благополучие и потенциал. В некоторых случаях, наоборот, отсутствие дорог формирует локальные изолированные сообщества, приспособившиеся к существующим условиям и выработавшие собственные стратегии достижения благополучия.

При оценке фактора удаленности прежде всего следует отметить высокий процент сельских населенных пунктов, в значительной мере удаленных от районных центров. 69,1 % поселений области располагается более чем в 20 км от своих районных центров, еще 18,5 % — в 10–20 км. Ближе чем на 10 км к районным центрам располагаются лишь 12,4 % сельских населенных пунктов региона.



Картограмма 4. Тюменская область: расстояние от центральной усадьбы сельских поселений до районного центра

На карте расстояний от центральной усадьбы поселений до районных центров (картограмма 4) можно выделить две крупные зоны — северную (более темную) и южную (светлую). Самой северной является узкая меридиональная полоска поселений Уватского района, окруженная с двух сторон белыми полями — межселенными территориями, не имеющими вообще никакой привычной транспортной инфраструктуры. Транспортное положение самих муниципалитетов этой «крайней северной» зоны можно охарактеризовать как относительно благополучное: главная местная дорога является одновременно фе-

деральной трассой, ее же дублирует железнодорожная магистраль, а проблема качественных подъездных путей к поселениям обычно решается легче.

Расположенные южнее две большие полосы («темная» и «светлая») привязаны к уровню освоения и, соответственно, плотности населения. В северной (таежной, см. раздел 2.1.1) зоне из-за относительно низкой плотности населения площади муниципалитетов и расстояния между населенными пунктами, в том числе административно соподчиненными, больше. Три небольших светлых поля в этой зоне маркируют все три районных центра — город Тобольск, село Вагай и село Уват. Площадь муниципальных районов и сельских поселений, а также расстояния от поселений до райцентра в южной (лесостепной) зоне меньше. Отдельные темные зоны маркируют геометрически удаленные от райцентра территории, при этом они могут быть близко расположены к центрам соседних районов.

Кроме фактора удаленности, который мы можем отобразить в цифрах, важны также такие обстоятельства, как плотность и сложность автодорожной сети — наличие альтернативных маршрутов, их близость, удобство использования местными жителями. В южных и особенно юго-восточных районах области транспортная сеть более плотная и разветвленная, что связано в том числе с более высокой плотностью населения. Северная таежная зона области отличается древовидной структурой всех коммуникаций: как правило, существует только один маршрут, соединяющий условные точки А и В. Альтернатив ему нет, поэтому любые проблемы, связанные с данной дорогой, могут привести к прерыванию сообщения. В данных условиях важным является качество дорожного покрытия. В южной зоне области грунтовая дорога сама по себе может не быть большой проблемой, если есть другие способы добраться до соседней деревни или районного центра. Ее можно использовать в сухую погоду и зимой и не использовать в период распутицы. На севере области грунтовая дорога чаще всего оказывается единственным каналом физической коммуникации с внешним миром, и ее качество воспринимается как проблема всем сообществом³⁴. Кроме того, в северной зоне обостряется вопрос поселений, отделенных от трассы или железной дороги реками, прежде

34 «Мы просили наладить дорогу. Из-за плохой дороги у нас нет сбыта продукции. Дороги только года четыре назад щебнем покрыли. Но изменений мы не почувствовали. Село стареет: молодое население выехало, а все остальное население — среднего и пожилого возраста» (*Карагайское поселение, Вагайский муниципальный район*).

всего рекой Иртыш. Это крупная и широкая водная артерия, мосты через нее — дорогие сооружения, которыми недостаточно обеспечены даже стоящие на реке города, паромная же переправа сложна в обслуживании для местных сообществ и прерывается на время ледохода и ледостава³⁵.

С каждым годом возрастает значение информационно-коммуникационной инфраструктуры: свободный и мобильный доступ к информации воспринимается как существенный элемент престижного (городского) образа жизни. Согласно опросу глав администраций поселений основным источником информации для жителей тюменского села является сегодня телевидение, прежде всего федеральные каналы. Ситуация, однако, осложняется тем, что ретрансляторы стандартного телевизионного сигнала расположены в основном в районных центрах и, соответственно, федеральные каналы без дополнительных усилий доступны только их жителям. На расстоянии более 10 км от ретранслятора сигнал ловится с сильными помехами или не ловится вообще. В последние 15 лет эта проблема массово решается установкой спутниковых антенн и распространением нелегального доступа к платному контенту. Полевые исследования обнаруживают, что в реальности происходит изменение структуры потребления информации: спутниковые пакеты дают доступ к нескольким десяткам каналов, потенциально до сотни. В итоге основные «кнопки» с новостями часто вообще отходят на второй план, уступая место развлекательным программам и специализированным по интересам каналам (охота, рыбалка, спорт и т. п.). При этом повсеместное стопроцентное подключение к спутниковому телевидению характерно для наиболее изолированных и отдаленных поселений.

Опрос глав сельских поселений также дал список популярных, по мнению респондентов, центральных и местных газет, часть из которых приходит по подписке. В первую очередь упомянуты местные официальная и полуофициальная пресса — «Тюменские известия», «Тюменская область сегодня», «Советская Сибирь». Из изданий общероссийского уровня отмечены «Аргументы и факты» и «Комсомольская правда». Кроме того, упоминаются тематические сельские издания «Сельская новь» и «Сельский труженик», а также целый ряд изданий, пользующихся широкой популярностью среди небогатых

³⁵ «А летом у вас как связь осуществляется? — Паромные переправы. Месяц осенью и месяц весной мы оторваны от цивилизации» (Тугаловское поселение, Уватский муниципальный район).

пожилых людей и в городах: «Вестник ЗОЖ», «Народный доктор», «Моя прекрасная дача», «Сад и огород», «1000 советов» и т. п.

Местные СМИ представлены печатной прессой и радио, с их помощью население обменивается информацией, позволяющей найти свое место в экономике района. В местных изданиях целые развороты отведены под информацию об организациях, закупающих у населения сельхозпродукцию, объявления о продаже земельных участков, сельскохозяйственной техники и пр. Учредителем этих изданий является правительство Тюменской области, здесь также публикуются правовые акты муниципальных властей. Примером местного издания промежуточного статуса является газета «Янарыш». Она печатается в Тюмени как издание регионального значения, распространяется преимущественно в районах с высокой долей татарского населения.

Мобильная связь охватывает практически все населенные пункты. Обычно везде есть хотя бы один оператор (всего их в Тюменской области четыре). Хорошей голосовой связью, как правило, пользуются жители деревень, в которых непосредственно установлен ретранслятор. В соседних населенных пунктах хорошее качество связи, если ретранслятор не перекрыт формами рельефа. Не охвачены стабильным покрытием многие территории, включенные в повседневный жизненный цикл сельских жителей (поля, лесные угодья, берега рек и озер).

Иная ситуация с интернетом. 65,81 % опрошенных глав поселений указали на проблемы с качеством связи и низкую скорость интернета (часто речь идет о проводном доступе, организованном по устаревшим технологиям), в то время как в 6 % поселений доступ в интернет отсутствует в принципе.

Таблица 1. Ограничения в использовании интернета у жителей сельских муниципальных образований (%)

1. Плохое качество связи, низкая скорость	65,81
2. Отсутствие у населения компьютеров и других устройств для выхода в интернет	29,06
3. Никаких ограничений нет, население активно пользуется сетью	20,51
4. Отсутствие навыков работы в интернете	17,09
5. Высокая стоимость интернета	11,97
6. Интернет отсутствует	5,98
7. Затрудняюсь ответить	0,00

Распространение мобильного интернета могло бы решить проблему, однако пока этого не позволяет сделать качество сигнала.

В целом развитие коммуникаций тормозится не только вследствие ландшафтных особенностей, но и из-за проблем ведомственного взаимодействия, бюджетного обеспечения муниципалитетов, более низкой по сравнению с ситуацией в городах платежеспособностью сельских жителей и, как следствие, из-за отсутствия у провайдеров интереса к коммерческому обеспечению сельских поселений.

Таким образом, можно выделить несколько основных географических факторов дифференциации сельского пространства юга Тюменской области:

1. С ландшафтной точки зрения различаются северная (таежная) и южная (лесостепная) зоны. Эти территории также характеризуются значительным разбросом показателей плотности населения и плотности дорожной сети.
2. Три главных города региона — Тюмень, Тобольск и Ишим — формируют три крупные зоны, различающиеся потенциалом своих центров, ландшафтными особенностями и доминирующими формами и отраслями хозяйства, и в результате доминированием тех



Картограмма 5. Субрегионы юга Тюменской области

или иных типов поселений. В северную зону входят Тобольский, Уватский и Вагайский районы с точкой притяжения в Тобольске. Тюменская зона это Нижнетавдинский, Ярковский, Тюменский, Исетский, Упоровский, Ялуторовский и Юргинский районы, а также Заводоуковский городской округ. Наконец, ишимскую зону составляют Армизонский, Омутинский, Аромашевский, Голышмановский, Ишимский, Сорокинский, Викуловский, Сладковский, Казанский, Бердюжский и Абатский районы.

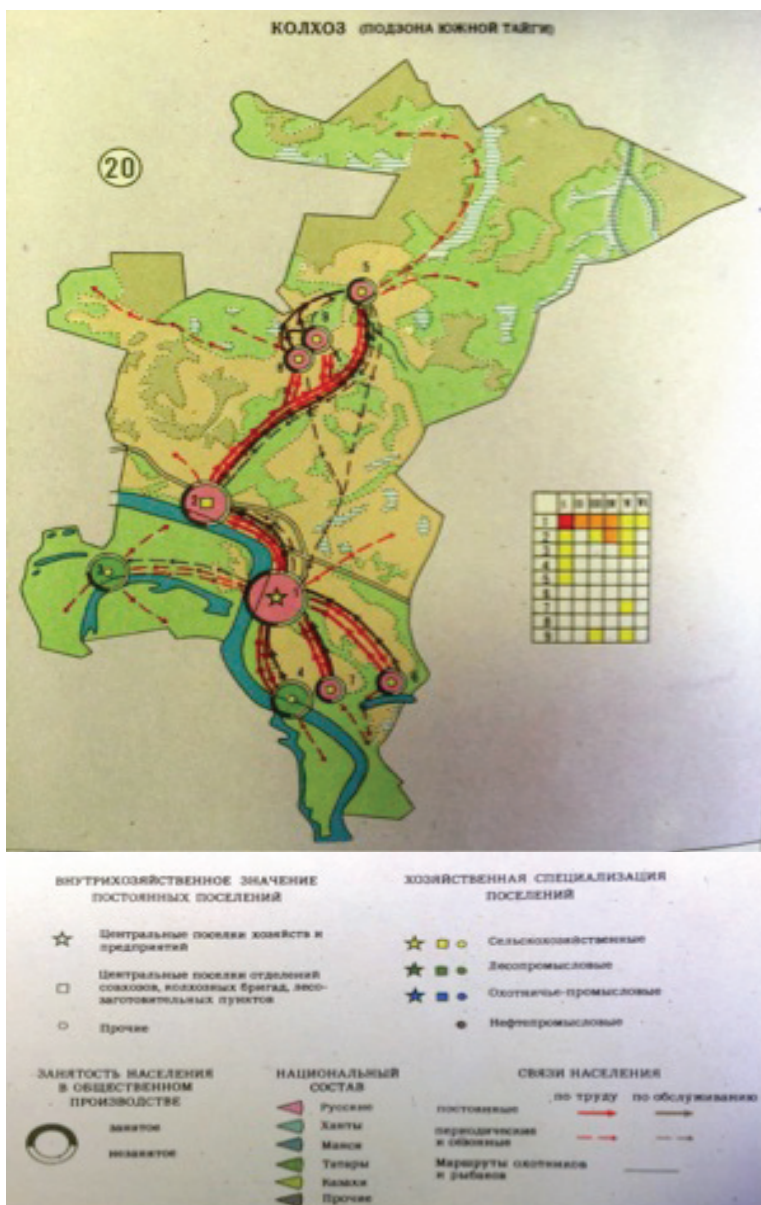
3. Города и иные центры связаны транспортными системами — речными, железнодорожными и автомобильными. Вместе *центры и коммуникации образуют каркас территориальной структуры региона*. Географическое расположение сельских поселений характеризуется зависимостью от близости к элементам каркаса и транспортной доступности, так что вокруг центров и вдоль транспортных осей образуются кольца, полукольца и полосы населенных пунктов со схожей динамикой социально-экономических процессов в зависимости от силы влияния того или иного центра.

Социально-экономическая дифференциация сельских территорий региона во многом связана с особенностями его географии. В следующем разделе мы очертим главные контуры этих связей.

2.2. СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ДИФФЕРЕНЦИАЦИЯ СЕЛЬСКОГО ПРОСТРАНСТВА ЮГА ТЮМЕНСКОЙ ОБЛАСТИ

2.2.1. Трансформация советской модели села: от монофункциональности к многоукладности

В рамках советской командной плановой экономики сельские советы и административные районы рассматривались как системы производств разного уровня (масштаба). В любом сельском населенном пункте существовало отраслевое базовое предприятие — совхоз, колхоз, леспромхоз и т. д. Подразделения одного сельхозпредприятия, как правило, располагались в нескольких населенных пунктах, статус которых определялся производственной иерархией по принципу «центр (центральная усадьба) и периферия (отдельные бригады, фермы)»³⁶.



Картосхема 6. Примеры внутрихозяйственного расселения:
колхоз (подзона южной тайги)
Источник: Атлас..., 1976. С. 100.

В условиях отсутствия полноценного рынка дополнительно возникла необходимость создавать в каждом таком поселении некий минимум, который позволял бы системе производства нормально функционировать. Этот минимум мог включать поддерживающие производства, например, кирпичный завод, свою пекарню или дом быта, а также определенную социальную инфраструктуру — жилье для работников, школы, больницы, детские сады, клубы, Дома культуры и т. п. Крупные индустриальные предприятия создавали в деревнях так называемые подсобные хозяйства. В курортных зонах находились «свои» дома отдыха и пионерские лагеря. Эту систему можно представить в виде поля ромашек, где сердцевина каждого цветка — крупное предприятие, от которого лепестками отходит множество побочных вспомогательных структур хозяйственного и нехозяйственного назначения.

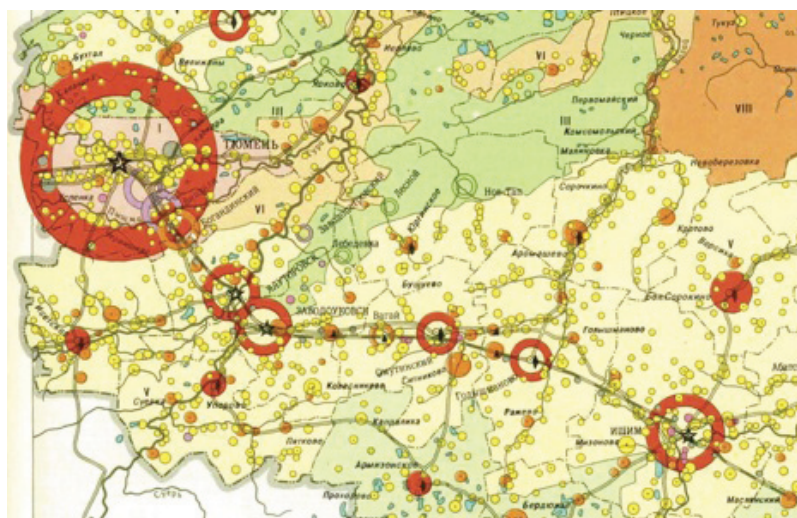
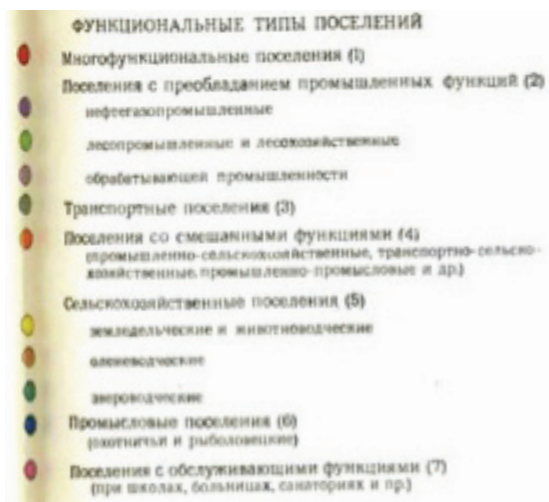
Таким образом, управлением сельскими населенными пунктами и планированием их развития фактически занимались соответствующие отраслевые ведомства. Советское село характеризовали монофункциональность и зависимость социального развития поселений от экономики размещенных на их территории сельхозпредприятий.

Колхозы как исторически более ранняя форма организации советского сельского хозяйства чаще организовывались на территориях, скорее воспринимавшихся местной властью как важные — в крупных селах, на больших дорогах, вдоль течения рек. Часто это означало расположение на более плодородных землях. Социально периферийные же территории, часто с менее благоприятными природными условиями, в ходе «колхозной кампании» остались в частном владении и уже позднее перешли в состав совхозов³⁷. В практиках сельскохозяйственного освоения территорий влияние объективных факторов — особенностей ландшафта и локального социума — в рамках советской системы учитывалось слабо: развитие было скорее экстенсивным, эффективность хозяйства приоритетом не являлась. В целом по стране можно было наблюдать картину, когда агропредприятия держали гораздо больше земли, чем они могли обработать, и урожаи уходили под снег³⁸.

Разложение и разрушение командной системы в 1990-х годах привело к исчезновению старых связей: отраслевые населенные

37 На основе анализа карты «Сельскохозяйственные предприятия и границы землепользования на 1973 г.». Атлас Тюменской области, 1976. С. 147.

38 Нефедова Т. Г. Указ. соч.



Картограмма 7. Типы поселений
Источник: Атлас..., 1976. С. 99.

пункты на время остались предоставленными самим себе. Началась перестройка всей системы в новых (рыночных) условиях. Ее итогом стало развитие многоукладной структуры сельской экономики и усиление социально-экономической дифференциации сельских территорий.

2.2.2. Земельный вопрос

Одним из критичных факторов трансформаций последних двух десятилетий являлась политика государства в сфере земельных отношений. Она создала определенное институциональное поле, в котором двигались новые субъекты этих отношений.

Разрушение к середине 1990-х годов советской колхозно-совхозной системы по факту не означало перехода земли в собственность крестьян. Формально земля была разделена на паи, однако реального выделения наделов во множестве регионов не произошло. Каждый крестьянин получил право на какой-то участок земли, но какой именно — было непонятно. Выделение земли осложнялось рядом административных и организационных процедур. Прежде всего требовалось положительное решение собрания пайщиков, то есть односельчане должны были дать согласие на выделение конкретных участков для последующего межевания и оформления в собственность. Кроме того, были установлены минимальные размеры участков, выделяемых из земель сельскохозяйственного назначения. В Тюменской области эта норма равнялась 60 га³⁹. При условии, что средний размер пая составлял 6—9 га, выделить возможно было только объединенный участок, принадлежавший 6—10 пайщикам. То есть предварительно пай необходимо было купить либо договариваться с их собственниками о совместном ведении хозяйства, что для такой большой группы людей задача крайне непростая. Для рассматриваемой территории баланс издержек и выгод чаще стимулировал бездействие, так как особо плодородных и ценных земель в Тюменской области не очень много в сравнении с черноземными районами юго-востока Западной Сибири и Европейской России. Фактически сельские жители Тюменской области оказались в ситуации, чем-то напоминавшей предреволюционную крестьянскую общину: собственность на землю принадлежала всем, коллективу, а издержки по ее выделению были слишком высоки. Для абсолютного большинства сельских жителей право на землю существовало лишь на бумаге — что с этим правом делать, никто не знал. Как указывает Ольга Фа-

39 Закон Тюменской области от 3 ноября 2003 г. № 170 «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения и планировании их использования». В 2014 г. в закон была внесена поправка, позволившая образовывать земельные участки из состава паевых земель в размере земельной доли (Закон Тюменской области от 24 апреля 2014 г. № 32).

деева, вместо работающего земельного рынка итогом земельной приватизации 1990-х годов стали огромные площади ничейной, не востребованной, неиспользуемой земли⁴⁰.

В этих условиях только крупные организации — кооперативы или агропредприятия — оказывались силой, имеющей достаточно административных и финансовых ресурсов, чтобы организовать обработку земли. Они могли скупать паи или арендовать их, нанимать юристов для оформления всех бумаг и т. д. Передача своего пая в аренду предприятию могла быть для сельского жителя единственным способом получения хоть какого-то дохода. Поэтому предприятия могли диктовать свои цены на аренду. Быстрее всего этот процесс прошел на территориях, благоприятных с точки зрения плодородия почв и климата, а также приближенных к инфраструктурным центрам и рынкам сбыта.

На удаленных территориях в условиях сниженного административного контроля местные жители могут и сегодня использовать земли на полуполюгальной (без оформления договора аренды) основе: чаще всего экстенсивно — как пастбища и сенокосы. Местные власти смотрят на это сквозь пальцы, так как рассматривают такую деятельность как единственный способ сберечь землю от зарастания березняком, то есть от их фактического превращения в лесные угодья.

В итоге, по сравнению с советским периодом, произошла коррекция территориальной структуры сельскохозяйственного производства: зона обработки земли сдвинулась к югу. Основные центры сельхозпроизводства восстановлены, пусть и в других организационно-правовых формах, и сохраняют свое значение, а наименее эффективные районы земледелия заброшены. На этих территориях сегодня наблюдается ренатурализация ландшафта. В 1970-е годы урожайность зерновых культур в Тюменской области составляла в среднем 8,9 ц/га при максимальных показателях 11–13 ц/га⁴¹.

40 Фадеева О. П. Указ. соч. С. 74. Описанная ситуация не является модельной для всех районов РФ. Исследователи отмечают множество разных вариантов, реализованных в результате взаимодействия местных властей, сил формирующегося аграрного рынка и самоорганизации местных жителей. В нашем случае дополнительным фактором «аграрного бездействия» населения, возможно, было сравнительно низкое плодородие почв: несмотря на районы распространения черноземов, значительная часть Тюменской области по меркам Европейской России находится в нечерноземной зоне.

41 Атлас... С. 152.

В настоящее время благодаря более эффективному землепользованию и использованию новых технологий средняя урожайность зерновых в регионе составляет 21,7 ц/га при максимальных показателях 32,3 ц/га⁴².

В качестве примера территории, где сегодня практически восстановлены советская территориальная организация и экономическая специализация, на наш взгляд, можно привести Заводоуковский городской округ: на место леспромхоза пришло крупное лесопромышленное предприятие ЗАО «ЗАПРОС», а один из крупнейших в стране совхозов заменил свинокомплекс ООО «Согласие».

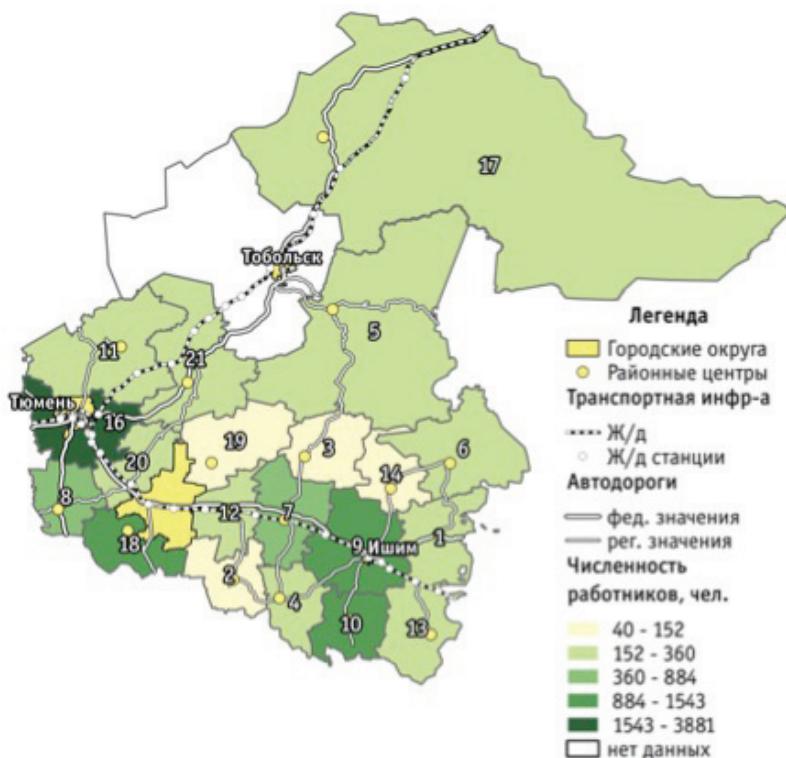
Фактически в отношении крупных сельскохозяйственных предприятий мы можем сказать, что произошла модернизация хозяйства, то есть переход на новый технологический этап с изменением системы производственных отношений. Вслед за повышением производительности труда у предприятий нового типа отпала необходимость в большом количестве рабочих рук, одновременно выросли требования к квалификации сотрудников. Большинство сельских жителей оказались вне этой системы — отсюда проблема высокого уровня безработицы в российской деревне.

2.2.3. Сельскохозяйственные организации и занятость сельских жителей

Согласно данным Росстата главным работодателем на сельских территориях сегодня остается государство: среднесписочная численность работников бюджетной сферы в муниципальных районах юга Тюменской области составляла в 2014 году 33,5 тыс. человек, или 43 % от общей численности работников организаций. На сельскохозяйственные организации приходится всего 12,5 тыс. рабочих мест (16 % численности работников организаций). Таким образом, работниками сельскохозяйственных организаций являются 2,5 % жителей сельских территорий региона⁴³.

42 Информация о ходе проведения сельскохозяйственных работ, 2015 г. URL: https://admtyumen.ru/ogv_ru/finance/apk/harvest.htm.

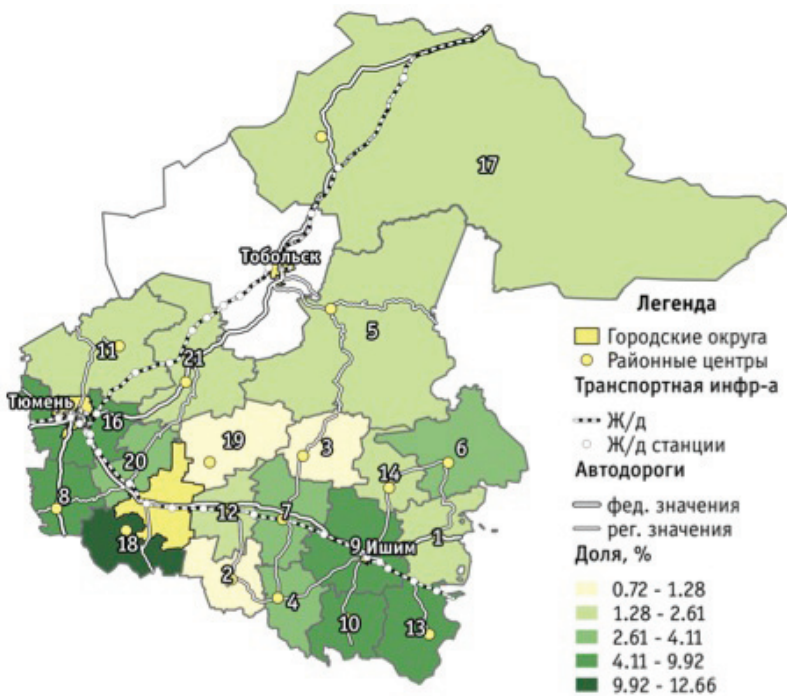
43 Общая численность сельского населения Тюменской области (без автономных округов) оценивалась на начало 2015 г. в 504,5 тыс. чел. URL: http://tumstat.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/tumstat/resources/97103d004d15698f8b5bbbc5b34c73c1/Численн15.htm.



Картограмма 8. Среднесписочная численность работников с.-х. организаций, 2014 (данные Росстата). 1 — Абатский р-н, 2 — Армизонский р-н, 3 — Аромашевский р-н, 4 — Бердюжский р-н, 5 — Вагайский р-н, 6 — Викуловский р-н, 7 — Голышмановский р-н, 8 — Исетский р-н, 9 — Ишимский р-н, 10 — Казанский р-н, 11 — Нижнетавдинский р-н, 12 — Омутинский р-н, 13 — Сладковский р-н, 14 — Сорокинский р-н, 15 — Тобольский р-н, 16 — Тюменский р-н, 17 — Уватский р-н, 18 — Упоровский р-н, 19 — Юргинский р-н, 20 — Ялуторовский р-н, 21 — Ярковетский р-н

Почти треть работников сельскохозяйственных организаций, 3,8 тыс. человек, работают на предприятиях Тюменского муниципального района. В относительном подсчете можно также выделить примыкающие к Тюменскому району Исетский и Ялуторовский районы, где в общем количестве работников организаций доля работников предприятий сельского хозяйства составляет 21,5 % и 20 % соответственно. Пригородный Ишимский район — это еще 1,1 тыс. человек. Кроме того, выделяются еще два «локомотива» — находящийся в зоне влияния Тюмени и Заво-

доуковска Упоровский район (более 1,5 тыс. человек) и расположенный к югу от Ишима Казанский район (1,3 тыс. человек). Оба района характеризуются благоприятными природно-климатическими условиями для ведения сельского хозяйства. В Упоровском районе базируется агрофирма «КРИММ» — один из крупнейших российских холдингов по производству семенного картофеля и овощей открытого грунта. Крупнейшее предприятие Казанского района — ЗАО «Агрокомплекс Маяк», специализирующееся на животноводстве, действует несколько кооперативов.



Картограмма 9. Доля граждан трудоспособного возраста, работающих на предприятиях сельскохозяйственного и лесного профиля, 2014 (данные Росстата, похозяйственный учет). 1 — Абатский р-н, 2 — Армизонский р-н, 3 — Аромашевский р-н, 4 — Бердюжский р-н, 5 — Вагайский р-н, 6 — Викуловский р-н, 7 — Голышмановский р-н, 8 — Исетский р-н, 9 — Ишимский р-н, 10 — Казанский р-н, 11 — Нижнетавдинский р-н, 12 — Омутинский р-н, 13 — Сладковский р-н, 14 — Сорокинский р-н, 15 — Тобольский р-н, 16 — Тюменский р-н, 17 — Уватский р-н, 18 — Упоровский р-н, 19 — Юргинский р-н, 20 — Ялуторовский р-н, 21 — Ярковский р-н

Если же сопоставить среднегодовую численность работников организаций сельскохозяйственного и лесного профиля *с общей численностью граждан в трудоспособном возрасте* на сельских территориях, то оказывается, что на предприятиях этого профиля заняты всего 4 % жителей села. Лидируют по этому показателю упомянутые выше Упоровский (12,7 %), Казанский (9,9 %), Ишимский (6 %), а также Исетский (5,7 %), Сладковский (5,6 %) и Тюменский районы (5,5 %). В остальных районах показатель в среднем равен 2,3 %. В Армизонском муниципальном районе с численностью населения в трудоспособном возрасте более 5,5 тыс. человек количество работников сельхозорганизаций в 2014 году составляло 40 человек, в Юргинском районе — 70 человек, в Аромашевском районе — 96 человек.

Данные Росстата не отражают таких явлений, как сезонная и неформальная занятость, кроме того, значение может иметь место регистрации предприятий. То есть реальное число работающих в сельскохозяйственных организациях, скорее всего, несколько выше. Однако эти данные показывают общую тенденцию в плане как численности работников организаций, так и соотношения формальной и неформальной экономики.

В условиях безработицы у сельского жителя существуют две главные стратегии поведения: миграция на центральные территории или развитие собственного подсобного хозяйства. Как следствие происходит развитие миграционных процессов (в том числе отток сельских жителей в города) и изменение структуры занятости.

2.2.4. Миграционные процессы

В зависимости от удаленности поселения по отношению к центральным территориям могут возникать разные социальные феномены — маятниковая миграция, отходничество, вахтовая работа.

В ходе опроса мы включили в анкету для глав поселений вопрос о частоте выезда населения за пределы места жительства. Оказалось, что основные перемещения населения осуществляются в соседние населенные пункты и муниципальные образования: почти три четверти глав указали, что жители их поселений выезжают туда часто, и четверть — что это происходит время от времени. Вариант «редко» выбрали незначительное количество респондентов (2,61 %). Другие районы области селяне в основном посещают «время от времени», а поездки в областной центр зависят от степени удаленности муниципального

образования. Дальние поездки сельских жителей юга Тюменской области (в другие регионы России и за границу) происходят довольно редко (таблица 2).

Таблица 2. Частота выездов жителей сельских муниципальных образований за пределы места жительства (%)

	Часто	Время от времени	Редко	Затрудняюсь ответить
В соседние населенные пункты и МО	74,78	21,74	2,61	0,87
В другие районы области	7,27	61,82	29,09	1,82
В Тюмень	32,46	41,23	24,56	1,75
В другие регионы России	0,95	19,05	68,57	11,43
За границу	0,00	3,00	54,00	43,00

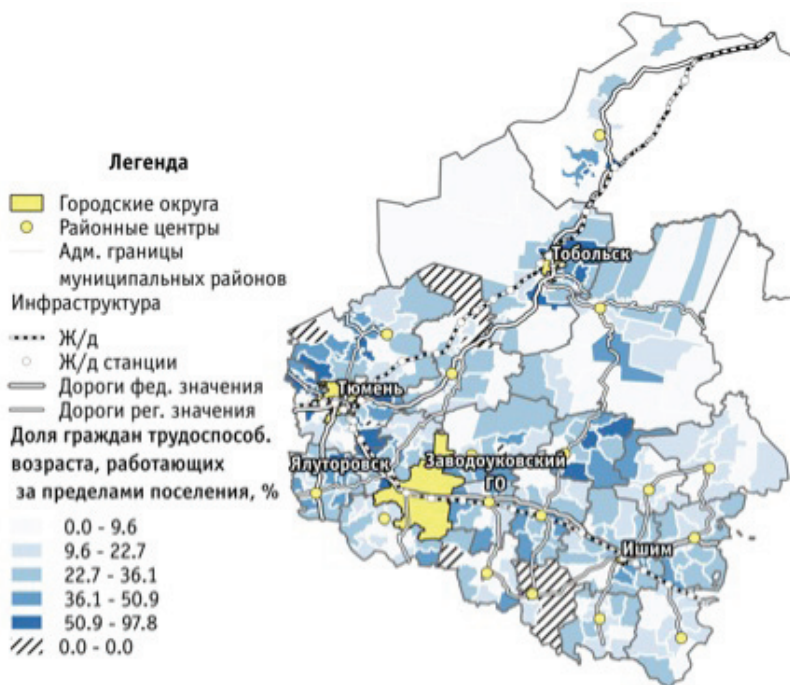
Примечательно, что респонденты тем больше затруднялись оценить перемещения земляков, чем дальше предполагаемое место назначения находилось от места жительства. Наши наблюдения показывают, что если в сельском поселении дорожная инфраструктура развита хорошо, то миграция носит маятниковый характер и представляет собой регулярные поездки определенной части населения из одного пункта назначения в другой и обратно. Люди возвращаются в места своего проживания, а основной целью поездок являются работа, учеба, совершение покупок и получение услуг, посещение медицинских, развлекательных учреждений и т. д.

Маятниковая миграция является источником формирования трудовых ресурсов и обеспечивает сбалансированное использование трудовых ресурсов города и деревни, способствует социальной мобильности населения, изменению социальной структуры сельских жителей, распространению городского образа жизни, преодолению существенных различий между городом и деревней⁴⁴.

Пространственное распределение показателей трудовой миграции показывает, что наибольшая географическая мобильность привязана к ключевым транспортным артериям региона и его инфраструктурным узлам (картосхема 10).

Главными центрами притяжения в Тюменской области являются города, наиболее привлекательный из которых — Тюмень. При

44 Хорев Б. С., Лиходед В. Н. Житель села — работник города. М., 1982.



Картосхема 10. Доля граждан трудоспособного возраста, работающих за пределами поселения, %

этом чем дальше муниципальное образование от инфраструктурных узлов и чем хуже качество соединения с ними, тем выше амплитуда и ниже частота миграции. С периферии люди не уезжают, потому что для них коммуникационные барьеры непреодолимы. Хорошая дорога здесь, напротив, может стать фактором оттока жителей. На периферии дорога работает не на развитие, а выполняет функцию насоса: люди либо уезжают насовсем, либо живут здесь только часть года, например в летний сезон. В последнем случае сельчане по факту превращаются в горожан-дачников, даже если и не меняют официальную прописку.

Таким образом, удаленность и труднодоступность сел становятся одной из причин депопуляции периферийных территорий. Эта зависимость прослеживается при анализе демографических показателей, в частности, естественного прироста населения и доли граждан в трудоспособном возрасте.

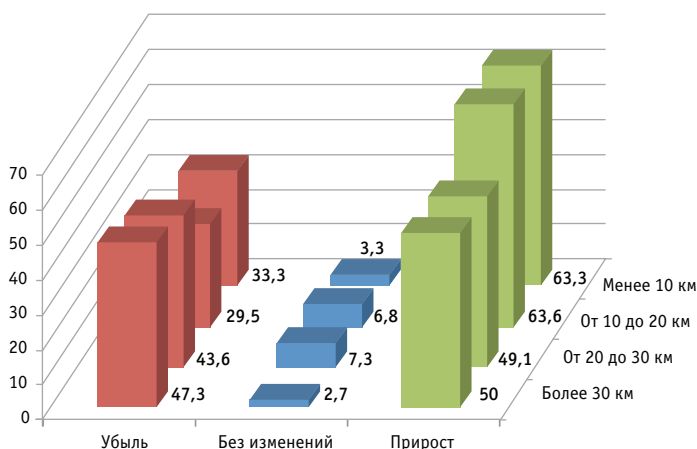


График 2. Зависимость естественного прироста и убыли населения от удаленности от районного центра, %

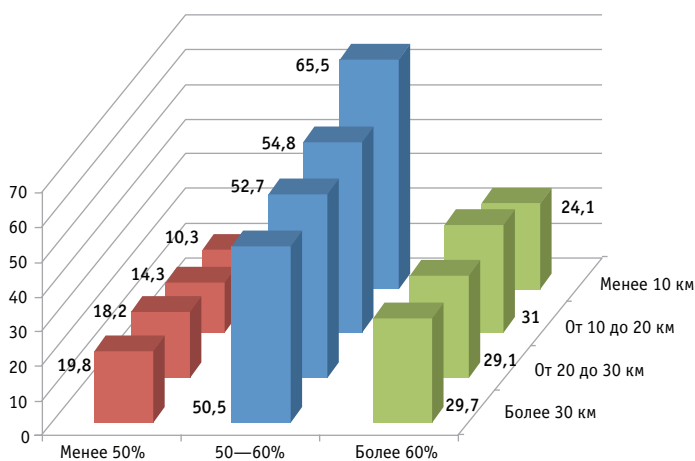


График 3. Зависимость доли трудоспособного населения от удаленности от районного центра, %

Именно на периферийных территориях сильнее актуализирована проблема оттока молодежи: ее чаще в ходе опроса указывают в своих анкетах главы администраций удаленных поселений (картосхема 11). В интервью респонденты связывали эту

проблему с неразвитостью коммуникаций и инфраструктуры в целом⁴⁵.



Картосхема 11. Упоминание проблемы оттока молодежи главами поселений в ходе онлайн-опроса

Особенности миграции создают предпосылки для появления сложных социальных феноменов, в частности *распределенного образа жизни*⁴⁶. На сельских территориях это явление часто имеет яркую демографи-

45 «Молодежь, которая уезжает учиться, возвращается обратно? — К сожалению, редко. Представители молодого поколения, ставшие специалистами, не спешат возвращаться в деревню... С 2000 года в населенном пункте не построено ни одного километра асфальта. Почти все улицы не асфальтированы. Молодежь не считает перспективным строить себе жилье здесь, на территории, где нет воды и дорог. Эти факторы мешают решать кадровую проблему. А как привлечь специалиста без достойных условий для жизни?» (Банниковское сельское поселение, Абатский муниципальный район).

46 Кордонский С. Г. Ресурсное государство: сборник статей. М.: Regnum, 2007. С. 72—76.

ческую специфику — формируются *распределенные семьи*: старшее поколение остается в деревне, молодежь переезжает в города, при этом связи между ними сохраняются. В итоге между городом и деревней возникают нерыночные потоки «благ» — в город идут мешки картошки, а в деревню текут новые технологии — телефоны, компьютеры и т. п.

Развитые миграционные процессы и высокая мобильность разных социальных групп сельского населения оказывают влияние на стирание различий в уровне жизни между городом и деревней в муниципальных образованиях региона. Это неоднократно отмечалось в беседах с главами: «Селяне теперь хотят жить в благоустроенных домах, как в городских квартирах»; «...в деревянные дома проводят водопровод, ставят стиральные машинки, душевые кабины».

2.2.5. Феномен личных подсобных хозяйств

Если рядом с селом нет городов и иных производственных центров, которые могут взять на себя избыточную рабочую силу, у населения не остается иного выхода, как заниматься натуральным хозяйством — обеспечивать себя продуктами питания самостоятельно. В течение всего постсоветского периода трансформации села личные подсобные хозяйства (ЛПХ) остаются основой минимального экономического благополучия населения сельских территорий региона.

Парадокс состоит в том, что модернизация сельского хозяйства (крупных предприятий) также стимулировала развитие полунатуральных нетоварных форм хозяйствования и архаизацию образа жизни части сельского населения.

Личное подсобное хозяйство это форма непредпринимательской деятельности по производству и переработке сельскохозяйственной продукции, осуществляемая гражданами и членами их семей в целях удовлетворения личных потребностей на земельном участке, предоставленном и (или) приобретенном для ведения личного подсобного хозяйства. Отношения, возникающие в связи с ведением гражданами личного подсобного хозяйства, регулируются соответствующим Федеральным законом № 112-ФЗ от 7 июля 2003 года. На сельских территориях ведением ЛПХ занимается практическая каждая семья.

По оценкам департамента агропромышленного комплекса Тюменской области, общее количество ЛПХ в регионе превышает 170 тыс. единиц. Более 95 тыс. из них, а это свыше половины, занимаются в том числе производством товарной продукции, то есть частично эту продукцию реализуют.

Анализ структуры производства сельскохозяйственной продукции в Тюменской области показывает, что произошла отраслевая специализация экономических агентов разного типа, которая имеет также ярко выраженное территориальное измерение (таблица 3).

Таблица 3. Структура производства основных видов продукции животноводства и растениеводства по категориям хозяйств в Тюменской области без автономных округов⁴⁷ (в % от общего объема производства)

	Сельхоз- организации		ЛПХ		КФХ и ИП	
	2013	2014	2013	2014	2013	2014
Зерновые и зернобобовые культуры	81,0	81,2	0,1	0,2	18,9	18,7
Картофель	29,0	29,3	64,7	65,1	6,3	5,6
Овощи	26,7	25,9	68,4	69,3	4,9	4,9
Молоко	48,3	49,1	48,1	47,3	3,6	3,6
Яйца	95,0	95,2	5,0	4,8	0,0	0,0
Мед	0,0	0,0	99,1	100,0	0,9	0,0
Мясо (в убойном весе) — всего	61,1	62,3	38,2	36,9	0,6	0,8
из него:						
говядина и телятина	44,2	44,8	52,6	51,0	3,2	4,2
свинина	50,0	51,2	50,0	48,8	0,0	0,0
баранина и козлятина	0,8	0,0	98,2	99,3	1,0	0,7
мясо птицы всех видов	95,0	95,2	5,0	4,8	0,0	0,0

Сельскохозяйственные организации используют наиболее плодородные и близкие к рынкам сбыта земли, безоговорочно доминируя в сфере производства зерновых и зернобобовых (более 80 % региональной продукции). Второй главный субъект на этом рынке — фермерские хозяйства (19 % региональной продукции). ЛПХ в производстве зерновых практически не участвуют.

⁴⁷ Тюменьстат. Структура производства основных продуктов животноводства по категориям хозяйств в Тюменской области без автономных округов, 2015. URL: http://tumstat.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/tumstat/resources/edb5ad804d1577bc946dbfc5b34c73c1/структура.htm; Структура производства основных продуктов растениеводства по категориям хозяйств в Тюменской области без автономных округов, 2015. URL: http://tumstat.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/tumstat/resources/138288804d1577a493efbbc5b34c73c1/структура+раст.htm.

Используя собственные приусадебные участки, крестьяне концентрируются на животноводстве. По данным Тюменского территориального органа Росстата, в 2014 году из общего объема регионального производства сельскохозяйственной продукции в хозяйствах населения было произведено до 49,5 % говядины и телятины, 43,9 % свинины и 46,1 % молока. Корма население покупает в кооперативах либо получает в качестве оплаты за аренду паевых земель. На периферийных территориях для выпаса скота используются незанятые земли. Вторая сфера специализации ЛПХ — овощи, в том числе картофель: 70 и 65 % региональной продукции соответственно.

Следует учитывать, что оценки Росстата во многом носят приблизительный характер. Определить реальные объемы рынка сельхозпродукции ЛПХ крайне сложно. Эта деятельность не считается предпринимательской и не облагается налогами. Государство способно учитывать только продукцию, проходящую через официальные организации, чаще всего кооперативы. Прямые продажи и нелегальные закупки остаются вне поля зрения официальных властей, а некоторые феномены сельской жизни, например промыслы, вообще относятся к числу не регистрируемых официальной статистикой явлений.

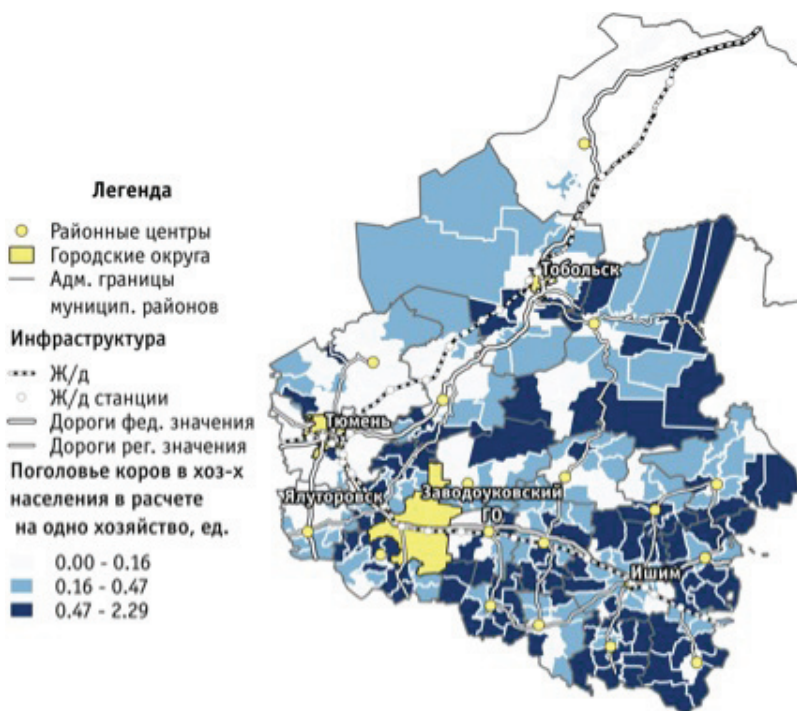
Соотношение формальной и неформальной экономики может сильно варьироваться в зависимости от территории и сферы производства. Одним из сложных с точки зрения учета остается рынок мясной продукции. Во-первых, далеко не всегда возможно получить правдивую картину поголовья КРС у населения. Похозяйственный учет, на котором основаны все цифры ведомственной статистики, производится главами и специалистами сельских поселений «со слов», проверять полученную информацию они не имеют права. Если в дом не подведен водопровод, люди предпочитают скрывать или занижать сведения о количестве своего скота, так как от поголовья напрямую зависят коммунальные платежи за воду (за пользование общим колодцем). Иногда реальное число голов скрывают просто «на всякий случай», из страха оказаться должниками государства.

Значительная часть ЛПХ встроена через сеть перекупщиков в *распределенные производства*, география действия которых распространяется за пределы отдельных муниципалитетов и регионов. На территории Викуловского муниципального района закупки мяса осуществляют семь организаций, однако население отказывается сдавать продукцию по предлагаемым ими ценам (120—180 рублей за 1 кг), люди предпочитают работать с частными перекупщиками, которые скупают крупный рогатый скот и свиней в живом весе по более высоким ценам. По словам глав поселений, наиболее вероятными местами

конечного сбыта этой продукции являются ХМАО и ЯНАО. Часто главы отмечают этническую принадлежность перекупщиков⁴⁸.

Реальные объемы производимой в ЛПХ продукции поддаются подсчету только по отношению к молоку. Сфера молочного животноводства наиболее вписана в официальные рамки. Реализация произведенной ЛПХ продукции происходит через кооперативы, которые отчитываются перед государством. Ни ЛПХ, ни кооперативам не выгодно утаивать продукцию, так как регион дотирует закупку молока. На каждый литр принятого молока область дает три рубля из бюджетных средств.

В этой системе участвуют более 21 тыс. личных подсобных хозяйств (картосхема 12). В большей степени это сельскохозяйственные юго-



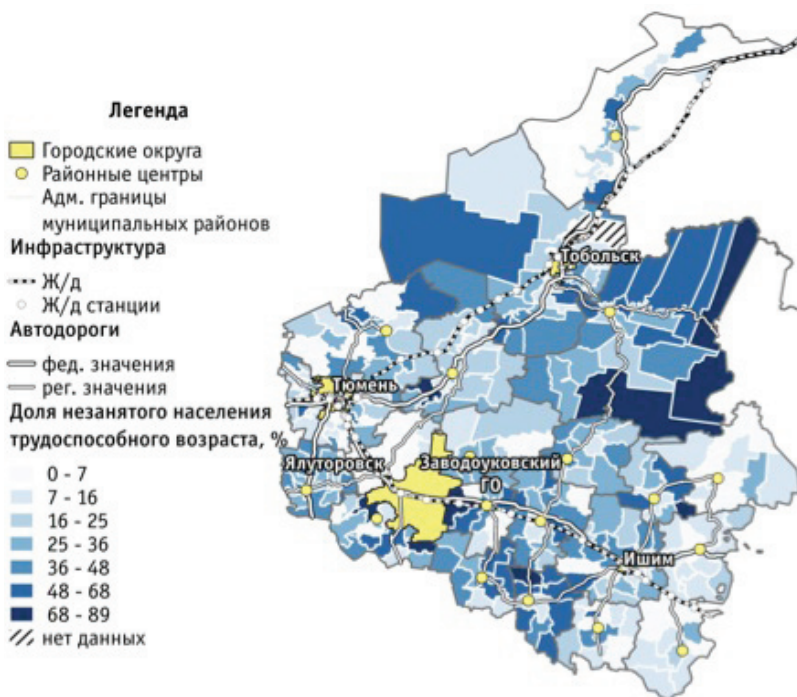
Картосхема 12. Поголовье коров в хозяйствах населения в расчете на одно хозяйство, ед.

⁴⁸ Во время валютного кризиса в декабре 2014 г., используя преимущества Таможенного союза, граждане Казахстана добирались в самые удаленные населенные пункты юга Тюменской области, выкупая лошадей.

восточные районы области. По такому показателю, как поголовье коров на одно хозяйство, выделяются поселения Сладковского, Казанского, Абатского, Армизонского, Сорокинского районов и др. В то же время отдельные «вкрапления» присутствуют практически на всей территории области.

Наличие крупного предприятия скорее препятствует развитию ЛПХ. Помимо очевидного снижения мотивации для ведения собственного хозяйства у работающих сотрудников в трудовые договоры часто вносятся положения, напрямую запрещающие держать собственный скот (из санитарных соображений). Чтобы построить крупное хозяйство, нужны свободные пастбищные земли и сенокосы. Поэтому развитые ЛПХ — это явление, свойственное деревням, в которых нет крупных предприятий.

В целом феномен развитых ЛПХ скорее характерен для периферийных и полупериферийных территорий, находящихся в удалении от городов и иных инфраструктурных центров. Еще одним важным фактором являются природные условия.



Картосхема 13. Доля «незанятого» населения в трудоспособном возрасте, %

В ведомственной статистике владельцы ЛПХ числятся как «самозанятые граждане». Отсюда парадокс на предыдущей карте (картосхема 13), где периферийные юго-восточные территории демонстрируют лучшие показатели занятости. Больше всего незанятых — в северных удаленных районах, где не развиты производства, а содержание ЛПХ ограничено в силу природных условий. Доля незанятых высока и на полупериферийных территориях, где ЛПХ вытеснены другими экономическими агентами. Менее всего незанятых, с одной стороны, на центральных территориях, где развиты альтернативные отрасли хозяйства, есть возможность ездить в города и т. д., а также в удаленных районах сельскохозяйственного юга-востока, где ЛПХ являются основной стратегией экономической самостоятельности граждан.

Структура поголовья, производства и реализации продукции (график 4) позволяет выделить две группы ЛПХ, владельцам которых свойственны различные по своим целям стратегии поведения.

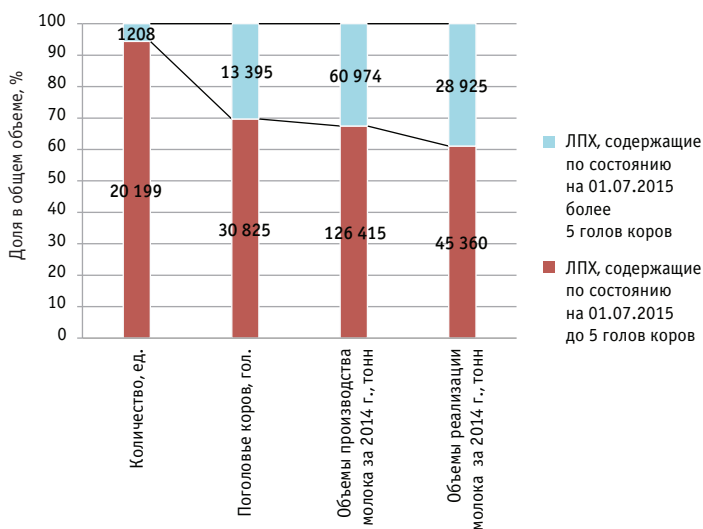


График 4. Структура поголовья коров, производства и реализации продукции ЛПХ, 2015

Более 20 тыс. ЛПХ это небольшие хозяйства, в которых содержится менее пяти коров. ЛПХ, содержащих более пяти коров, — чуть более 1200 ед., или всего 5,5 %. Однако именно эти 5,5 % хозяйств содержат 30 % общего поголовья молочного скота ЛПХ и реализуют до 40 % молочной продукции.

Таким образом, для граждан, ведущих ЛПХ, характерны две противоположные по своим целям стратегии поведения. В одном случае сельские жители рассматривают ЛПХ как способ натурального самообеспечения, который помогает выживать в условиях безработицы, получая дополнительный (временный) заработок. Это в основном мелкотоварные ЛПХ, очень устойчивые и самовоспроизводящиеся. Их абсолютное большинство — 94,5 %. По мнению многих опрошенных глав администраций сельских поселений, централизованные государственные инвестиции в такие хозяйства произведут временный эффект: купленная корова или свинья будут проданы на мясо на следующий год, и ситуация вернется к прежнему состоянию.

В другом случае ЛПХ становятся основным занятием и способом обеспечения благосостояния граждан, они имеют ориентацию на товарное производство и стратегию расширения хозяйства. По своей сути это мелкие фермеры, которые предпочитают не оформлять свой бизнес.

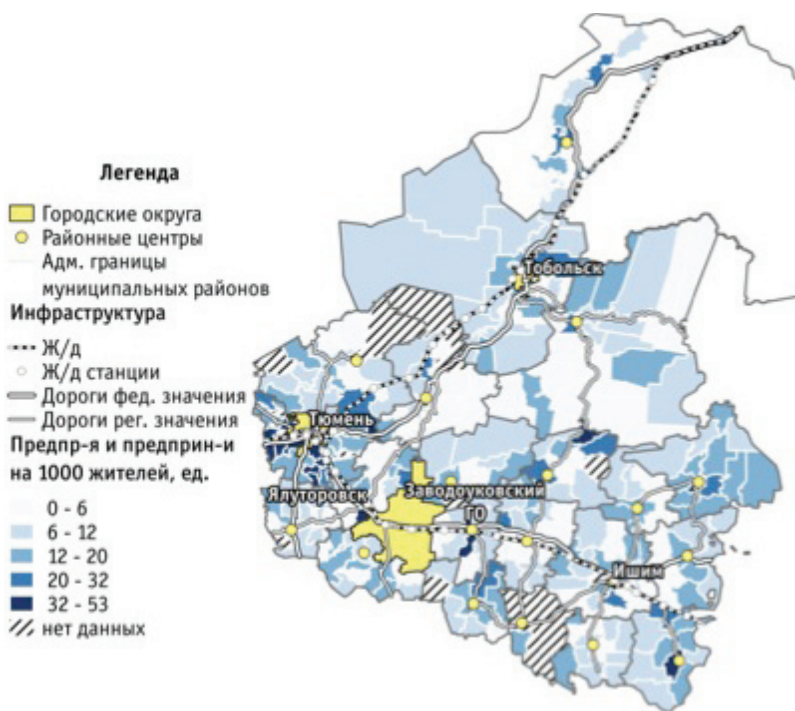
Таким образом, система государственных дотаций и закупок молока, построенная в Тюменской области, исполняет на сегодняшний день скорее социальные функции, нежели является экономическим рычагом стимулирования кооперации. Потенциальными фермерами и участниками реальной кооперации могут считаться лишь 5 % держателей ЛПХ. В то же время система дотаций позволяет региональной власти администрировать процесс, держать «руку на пульсе», и стимулирует рынок выходить из тени, не позволяя держателям ЛПХ утаивать продукцию.

2.2.6. Фермеры и предприниматели

Число предпринимателей на сельских территориях Тюменской области, по данным Росстата за 2010 год, составляло 260 человек на 10 тыс. жителей, что в 1,5 раза ниже соответствующего показателя городских территорий.

Анализ географического распределения зарегистрированных на сельских территориях предпринимателей и предприятий показывает незначительные различия между отдельными муниципальными районами. На построенной карте (картосхема 14) выделяются ряд районных центров, а также поселения тюменской пригородной зоны. Другие городские узлы региона — Тобольск и Ишим — оказывают на предпринимательскую активность куда меньшее влияние в сравнении с областной столицей и даже некоторыми райцентрами.

Довольно четко на карте просматриваются зоны внутренней периферии — социально и экономически изолированные либо депрессивные, лишенные серьезных ресурсов муниципалитеты.



Картосхема 14. *Предприятия и предприниматели на 1000 жителей, ед.*

Сложность определения слоя предпринимателей во многом связана с неоднозначностью определения правовой и организационной формы их предприятий. Множество малых предприятий не рассчитаны на долгий срок деятельности, проходят постоянные процедуры перерегистрации либо просто не выживают в условиях рынка. По оценкам экспертов, для регионов РФ характерна ситуация, при которой срок в пять лет *проживают* лишь 3—7 % малых и средних предприятий⁴⁹.

⁴⁹ Моляренко О. А. Рукопись не защищенной диссертации на соискание степени кандидата экономических наук «Механизмы преодоления информационного дефицита органами местного самоуправления». С. 59.

В структуре производства основных видов продукции сельского хозяйства на юге Тюменской области, как мы увидели, основной вклад крестьянских (фермерских) хозяйств (КФХ) и индивидуальных предпринимателей приходится на производство зерновых и зернобобовых культур. Объяснить эти цифры можно с нескольких сторон.

Прежде всего, организация производства зерновых сама по себе требует формализации. В отличие от сферы животноводства в сфере растениеводства региональные законодатели установили потолок развития ЛПХ — максимальные размеры общей площади земельных участков, которые могут находиться одновременно по праву собственности и (или) иному праву у граждан, ведущих личное подсобное хозяйство, установлен в размере 2,5 га⁵⁰. Кроме того, рынок зерна предполагает иные объемы продукции и цепочки сбыта — сдать зерно случайному перекупщику невозможно, необходимо иметь формализованную структуру и юридические отношения с покупателями. Речь идет об иных по сравнению с ЛПХ объемах, инвестициях и необходимых гарантиях.

В то же время заниматься в качестве фермера производством мяса и молока сложно: в условиях высоких цен на корма в более выгодном положении оказываются крупные предприятия (собственные кормовые базы, технологии, более высокие объемы продукции, возможности снизить издержки и пр.) и ЛПХ, которые могут получать корма в качестве уплаты за аренду паевых земель, пользоваться господдержкой, централизованно сдавать свою продукцию, не нести организационные (бухгалтерские услуги, уплата налогов и пр.) издержки. Некоторые владельцы крупных ЛПХ становились участниками областной программы «Самозанятость»⁵¹, однако предпочитали после ее окончания «закрывать» ИП (КФХ), чтобы снизить налоговые и административные издержки, хотя по факту объем производства и высокий уровень товарности этих хозяйств не менялся.

В подобных условиях предпринимателям легче мимикрировать под крупные ЛПХ и кооперативы. Последние, несмотря на свою организационно-правовую форму, очень часто действуют как «ООО» или «ИП»: они арендуют паевые земли, оказывают населению отдельные услуги, в основном в области лесо- и кормозаготовок. Эти кооперативы учреждены не в целях создания кооперационных цепочек, а для упрощения процедуры регистрации юридического лица, пользования

50 Закон Тюменской области от 7 апреля 2003 г. № 131 «О размерах земельных участков». Ст. 1.1.

51 Региональная программа, курируемая департаментом труда и занятости. Предполагает получение государственной поддержки для открытия небольшого бизнеса.

паевой собственностью, получения налоговых льгот. Кроме того, кооперативы являются частыми объектами государственной поддержки⁵².

Значительный предпринимательский потенциал жителей села реализуется в неформальной экономике, которая помимо растениеводства и животноводства охватывает такие сферы, как собирательство (дикоросы), торговля, строительство и т. д. Оценить масштабы скрытой части экономики крайне сложно, поскольку такие ее феномены, как, например, промыслы, относятся к числу не регистрируемых официальной статистикой явлений⁵³.

Таким образом, при оценке предпринимательского потенциала сельских территорий следует с осторожностью принимать официальные цифры, так как число (потенциальных) предпринимателей значительно выше.

Эту точку зрения подтверждают и результаты анкетирования глав администраций муниципальных образований. Почти в 90 % случаев респонденты отвечали, что в их муниципальном образовании есть люди, способные организовать и успешно вести свое дело (график 5).

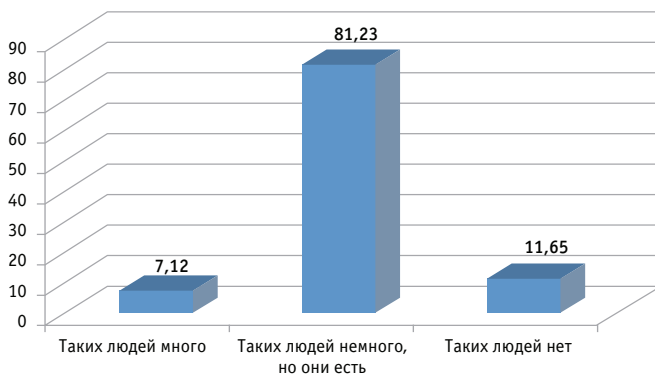


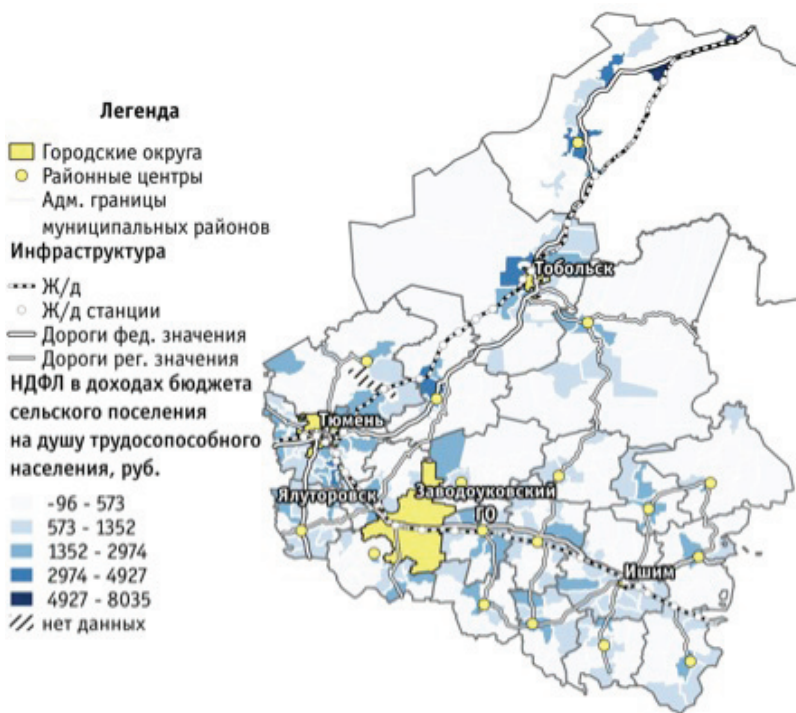
График 5. *Опрос глав сельских администраций: наличие в поселении людей, способных организовать свое дело*

52 «А на вашей территории какие-нибудь сельхозорганизации находятся? — У нас работают два сельхозпредприятия-кооператива. В одном работают всего два человека, в другой организации — шесть. — То есть в одной из них работают два человека? Как они справляются? — Двое мужчин. Сами сажают, сами сеют. Есть хорошая техника, новый трактор. Просили деньги. Мы выделили» (из интервью с главой сельского поселения).

53 Филиппова Е. Н. Промыслы и подсобные производства: сущность, статистика, комментарии // Вопросы статистики. 2008. № 7. С. 75—79.

2.2.7. Доходы муниципалитетов

Индикаторами современной социально-экономической дифференциации сельских территорий могут служить показатели доходности муниципальных бюджетов. Более подробно вопросы бюджетной политики муниципалитетов рассматриваются в четвертой главе, пока же мы используем показатели доходности как косвенные признаки, отражающие, с одной стороны, разницу в доходах населения, с другой стороны, соотношение формальной и неформальной частей сельской экономики в поселениях разного типа.

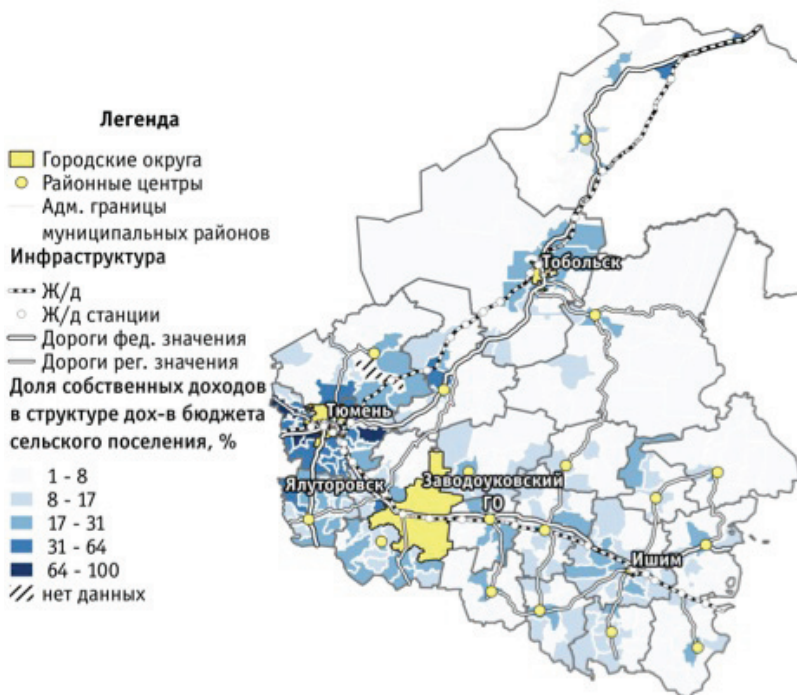


Картосхема 15. НДФЛ в структуре доходов бюджета сельского поселения в расчете на душу трудоспособного населения, руб.

На карте распределения уровня душевого НДФЛ в бюджетах муниципальных образований отчетливо выделяется базовая структура расселения и хозяйства региона. Практически все муниципалитеты с цветом более интенсивным, чем маркирующий минимальный уровень,

привязаны к пригородным зонам, основным транспортным артериям и южной сельскохозяйственной зоне (прежде всего районные центры). Наиболее высокие зарплаты — вдоль транспортной магистрали Тюмень — Тобольск — ХМАО, где расположены отраслевые поселения и население частично занято в нефтегазовой сфере (ОАО «Газпром», ОАО «АК «Транснефть») и структурах РЖД.

На этом фоне хорошо видна социальная периферия региона — совокупность изолированных, труднодоступных, малонаселенных поселений с низким потенциалом развития и плохой обеспеченностью инфраструктурой. НДФЛ в несколько сотен рублей для этих муниципалитетов, скорее всего, маркирует невысокий процент занятости и распространенность условных зарплат, уровень которых не призван обеспечить все потребности работающих. То есть по умолчанию предполагается, что человек находит пропитание или дополнительный заработок где-то еще: в неформальном секторе, в собственном хозяйстве, на работе за пределами поселения и т. д.



Картосхема 16. Доля собственных (исключая безвозмездные поступления) доходов в структуре доходов бюджета сельского поселения, %

Распределение поселений по доле собственных доходов в бюджете дает похожую картину, однако дополнительно подчеркивает особую роль тюменской пригородной зоны, в которой концентрация бюджетно благополучных муниципалитетов определяется системными факторами, а также иерархию центров территории — тобольская и ишимская зоны заметны, но выражены куда слабее.

В результате социально-экономических трансформаций 1990—2000-х годов под влиянием комплекса географических факторов (ландшафт и положение в рамках центр-периферийной структуры) на сельском пространстве юга Тюменской области оформилось несколько типов специализации на уровне экономических агентов, представляющих различные хозяйственные уклады. Произошедшая дифференциация затрагивает ключевые стороны жизни сельского населения, предопределяя возможные стратегии экономической деятельности, уровень доходов и социальной защищенности, культуру потребления, доступ к нематериальным благам, демографические процессы и т. д. В итоге выделяются:

1. *Пригородная зона, районные центры и отраслевые поселения* — здесь сильнее всего стерты границы между городом и деревней. Структура занятости и структура экономики характеризуются наличием сельскохозяйственного производства, промышленности и сферы услуг. Высокий по сравнению с другими сельскими территориями уровень доходов, культура потребления — городская. Качество коммуникаций обуславливает высокую мобильность жителей. В пригородах развита маятниковая миграция — как из городов в села (дачники, строители, родственники селян и пр.), так и из сел в города (на заработки, за покупками и пр.). Наиболее ярко проявляется *распределенный образ жизни*.
2. В районах, близких к инфраструктурным центрам, но не настолько, чтобы быть ими поглощенными (*полупериферия*), воссозданы советские территориальная и экономическая структуры. В конкуренции между экономическими агентами разного типа безоговорочную победу одержали крупные модернизированные предприятия, которые составляют теперь основу локальной экономики. Они полностью встроены в систему формального рынка. Специализируются на производстве и переработке сельскохозяйственной продукции (зерновые и зернобобовые, в меньшей степени — картофель и овощи), вносят существенный вклад

в производство мяса и молока. Муниципалитеты полупериферии расположены на транспортных артериях. Уехать в город отсюда легко, но расстояния и, соответственно, издержки на поездку существенно выше⁵⁴. Кроме относительной транспортной доступности какого-то из крупных городов работают другие факторы — благоприятные условия для ведения сельского хозяйства (плодородие почв), сформированные локальные рынки сбыта (в райцентрах). Сельские жители частично заняты на предприятиях, часть работает в центрах (хотя и не так массово, как в пригородной зоне), наличие транспортных артерий определяет развитие сферы придорожного сервиса, в снабжении которого принимают участие ЛПХ.

3. *На периферийных территориях юго-востока региона* можно выделить как минимум три типа экономических агентов — граждане, ведущие ЛПХ; фермеры (КФХ) и кооперативы, представляющие собой переходную форму советских предприятий или, что чаще, мелкий и средний бизнес. Владельцы ЛПХ используют приусадебные участки и незанятые земли, развивая молочное и мясное животноводство, а также выращивают картофель и овощи, производят мед. Выделяющиеся из среды ЛПХ крупные хозяйства можно также считать потенциальными фермерами, однако в силу институциональных барьеров они остаются на полупериферии. В целом поселения находятся на границе между формальной (через КФХ и кооперативы) и неформальной (через ЛПХ, перекупщиков и т. п.) экономикой. Здесь также могут работать крупные предприятия, но они чаще всего выступают как внешние игроки, эксплуатирующие ресурсы периферии и мало связанные с местной жизнью.

4. *Удаленные населенные пункты северной лесной зоны.* Могут иметь сезонное транспортное сообщение — летом они доступны только при помощи авиатранспорта, зимой устанавливается автомобильное сообщение. Для официальной власти труднодоступные населенные пункты это белые пятна, для которых характерны высокая безработица и низкая социальная обеспеченность. Однако по факту это промысловые районы, где жители живут за счет даров леса и рыбной ловли, те самые «медвежьи углы», где население формирует крепкую общину с сильной локальной

⁵⁴ До двух-трех часов путешествия только до городского вокзала или автовокзала, до 500 руб. за билет на электричку или проходящий автобус.

идентичностью, обнаруживаются примеры настоящего самоуправления. Дополнительным фактором организации жизни этих муниципалитетов могут выступать социокультурные особенности населения (многие изолированные поселения имеют этническую специфику и связаны с разными группами так называемых сибирских татар), исторически сложившиеся хозяйственные уклады, связанные с использованием ресурсов природных ландшафтов. В каждом отдельном случае в поселениях третьего типа исходя из условий среды выстраиваются собственные стратегии экономической деятельности, обеспечивающие приемлемый уровень жизни. В силу своей удаленности ресурсы здесь неподконтрольны властям, поэтому используются свободно — административные барьеры стремятся к нулю. Сбыт осуществляется по неформальным каналам и сетям через земляков или приезжих перекупщиков. Издержки на поездки из периферийных поселений до любого из центров либо дестимулируют миграцию, либо приводят к окончательному выезду.

В следующей главе мы рассмотрим эту картину более подробно. Для этого сместим фокус, поместив в центр внимания не сельские территории вообще, а отдельные сельские поселения.

3

Типы сельских поселений

Настоящая глава посвящена описанию типов (кластеров) сельских поселений юга Тюменской области. Мы покажем, какое место они занимают в рамках центр-периферийной модели региона, какие социальные и экономические процессы проходят внутри поселений каждого типа, обуславливая их внутреннюю схожесть и в конечном итоге — разнообразие всего сельского пространства юга Тюменской области.

3.1. ПОСТРОЕНИЕ ТИПОЛОГИЧЕСКОЙ МОДЕЛИ

В методологическом плане наша задача состояла в том, чтобы построить описательную и объяснительную модель типов поселений. Ее построение проходило в два основных этапа:

- кластеризация муниципалитетов на основе количественных данных с использованием методов математической статистики;
- трансформация кластерной модели на основе качественного анализа полевых материалов и ее совмещения с центр-периферийной моделью.

На первом этапе мы взяли показатели (маркеры), которые позволяют дифференцировать поселения по динамике и типам социальных про-

цессов. Наша цель состояла не в том, чтобы оценить развитие поселений того или иного типа, а в том, чтобы вычленить поселения, в которых развиваются схожие социальные процессы и явления и наблюдаются одни и те же повторяющиеся социальные практики. Маркеры и построенные на их основе кластеры — это не столько инструменты описания, сколько *точки входа*, которые позволяют ограничить число объектов изучения с целью дальнейшего исследовательского погружения.

Определение маркеров дифференциации происходило на основе индуктивного метода, то есть из непосредственного опыта полевых исследований путем обобщения информации о наиболее часто встречаемых явлениях и фактах и выявленных связях между ними в зависимости от поставленных целей исследования (более подробно о факторах дифференциации сельского пространства см. главу 2). При определении маркеров нас прежде всего интересовали характер и структура локальной экономики — ее укладность, соотношение формальной и неформальной частей, вписанность в общерегиональные процессы, структура занятости населения и миграционные процессы, а также уровень жизни и доходов населения.

В итоге на основе данных похозяйственного учета, Росстата и ведомственной статистики было выбрано семь количественных маркеров.

1. Доля населения в трудоспособном возрасте, работающего за пределами сельского поселения (%)

Аспект: структура занятости, маятниковая миграция.

Характеристика: низкий уровень показателя маркирует пригородные поселения, а также поселения, где концентрируются крупные предприятия; высокий уровень побуждает искать соседние поселения, притягивающие трудовых мигрантов.

Источник: похозяйственный учет.

2. Коэффициент миграционного прироста (промилле)

Аспект: миграционные процессы.

Характеристика: в общем смысле высокий уровень миграционного прироста показывает перспективность поселения — готовность населения здесь жить и работать. Может являться индикатором уровня доходов, развитости экономики, комфортности проживания и т. д. Раскрывает более частные случаи, а именно такие социальные явления, как обратная миграция горожан и жителей северных автономных округов в села, а также коттеджное реосвоение пригородного сельского пространства.

Источник: похозяйственный учет, Росстат.

3. Доля «незанятого» населения от общей численности населения в трудоспособном возрасте (%)

Аспект: структура занятости, степень формализованности и укладность экономики.

Характеристика: в данном случае «занятость» подразумевает участие граждан в каком-либо официально регистрируемом экономическом процессе. К числу самозанятых относятся индивидуальные предприниматели, фермеры, члены производственных кооперативов (в том числе граждане, ведущие личное подсобное хозяйство). Таким образом, показатель маркирует не столько уровень безработицы, сколько позволяет различить, с одной стороны, развитые центральные поселения с высокой степенью формализованности экономики (низкий уровень показателя), с другой стороны, поселения, где отсутствуют собственные крупные производства, и поселения с высокой долей неформальной экономики (высокий уровень).

Источник: ведомственная статистика.

4. Количество предприятий и предпринимателей на 1000 жителей (промилле)

Аспект: предпринимательская активность граждан, инвестиционный климат, степень формализованности экономики.

Характеристика: высокий уровень показателя отличает территории с более благоприятным инвестиционным климатом (наличие ресурсов, развитость рынка, близость к узлам и пр.), районные центры. Формальная/неформальная экономика.

Источник: сельские поселения.

5. Доля «собственных доходов» в структуре доходов бюджета сельского поселения (%)⁵⁵

Аспект: уровень жизни населения, развитость экономики.

⁵⁵ Бюджетный кодекс РФ (ст. 47) определяет «собственные доходы бюджетов» как налоговые и неналоговые доходы, зачисляемые в бюджеты в соответствии с федеральным, региональным и муниципальным законодательством, *доходы, полученные бюджетами в виде безвозмездных поступлений, за исключением субвенций*. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/e7d4c34d246b405062051f0d810698eea2ef40e1. Для целей исследований мы исключили из показателя межбюджетные трансферты, доходы, полученные в ходе продажи материальных и нематериальных активов и т. д., сконцентрировав внимание на поступлениях НДФЛ, земельном и имущественном налогах, доходах от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности. Таким образом, в качестве маркера взяты «чистые» собственные доходы без внешних бюджетных вливаний.

Характеристика: показатель складывается из отчислений НДФЛ, земельного и имущественного налогов, а также доходов муниципалитета от передачи в аренду земли и имущества. Показывает общий уровень экономического развития поселения.

Источник: Росстат.

6. Отчисления НДФЛ в бюджете поселения на душу населения в трудоспособном возрасте (руб./чел.)

Аспект: уровень доходов населения, степень формализованности экономики.

Характеристика: отчисления НДФЛ работников предприятия происходят по месту регистрации организации либо по месту работы ее обособленного подразделения. Таким образом показатель выделяет поселения с крупными производствами, высокой степенью формализованности экономики. Это косвенный индикатор благосостояния граждан, в этом смысле он может быть «смазан» маятниковой миграцией.

Источник: Росстат.

7. Поголовье коров на одно личное подсобное хозяйство (Кор./ЛПХ)

Аспект: укладность экономики, предпринимательский потенциал.

Характеристика: высокий показатель говорит о развитости семейного уклада в противовес корпоративному, так как наличие крупного предприятия снижает мотивацию к ведению ЛПХ и содержанию скота, сокращает количество доступных земельных ресурсов. Низкий показатель отмечается в пригородных и узловых, а также отраслевых (нефтегазовая сфера, железнодорожные поселки и т. д.) поселениях.

Источник: ведомственная статистика.

Анализ и обработка базы осуществлялись в статистическом пакете IBM SPSS Statistics версии 19. На первом этапе мы производили стандартизацию данных, которая заключалась в категоризации переменных по трем категориям с условными значениями: 1 — низкий показатель, 2 — средний показатель, 3 — высокий показатель. Категории выделялись на основе квантилей — диапазонов с равным количеством объектов наблюдения. Далее проведен иерархический кластерный анализ. Для кластеризации использовался метод Варда с мерой «Квадрат расстояния Евклида» для интервальных

шкал⁵⁶. Построено несколько моделей, различающихся по количеству кластеров и их размерам. Каждая модель картографирована и прошла анализ содержательных характеристик, а также географического распределения кластеров по территории Тюменской области. Оптимальной для исследования оказалась восьмикластерная модель, получившая статус рабочей: в ней, с одной стороны, группы поселений не сильно различаются по своим размерам, а с другой — обладают довольно разнообразными характеристиками.



Картограмма 17. Рабочая восьмикластерная модель

56 Метод Варда (Уорда) относится к методам иерархического агломеративного семейства, при которых внутри кластеров оптимизируется минимальная дисперсия, в итоге создаются кластеры приблизительно равных размеров. Наиболее подходящей мерой различия здесь является квадратичное евклидово расстояние, которое способствует увеличению контрастности кластеров. Итогом кластеризации с использованием указанных параметров стала дендрограмма — диаграмма, по которой возможно отследить, как пошагово осуществлялось объединение: сначала единиц наблюдений в небольшие кластеры, потом небольших кластеров в более крупные и так далее, пока вся выборка не будет объединена в один кластер. Исследователю остается лишь выбрать, на каком этапе количество и содержание кластеров является оптимальным для анализа.

Для каждого кластера были построены частотные таблицы с указанием количества наблюдений высоких, низких и средних значений по каждому маркеру.

1-й кластер (36, или 13,7 % поселений)

	Низкое	Среднее	Высокое
Кор./ЛПХ	72,2	27,8	0,0
Коэффициент миграционного прироста	11,1	38,9	50,0
Доля незанятого населения от трудоспособного	8,3	52,8	38,9
Доля работающих за пределами поселения от трудоспособного населения	2,8	19,4	77,8
Количество предприятий	11,1	38,9	50,0
Доля собственных доходов	0,0	19,4	80,6
НДФЛ на душу	16,7	33,3	50,0

2-й кластер (16, или 6,1 % поселений)

	Низкое	Среднее	Высокое
Кор./ЛПХ	12,5	31,3	56,3
Коэффициент миграционного прироста	6,3	31,3	62,5
Доля незанятого населения от трудоспособного	100,0	0,0	0,0
Доля работающих за пределами поселения от трудоспособного населения	6,3	25,0	68,8
Количество предприятий	75,0	0,0	25,0
Доля собственных доходов	0,0	37,5	62,5
НДФЛ на душу	0,0	43,8	56,3

3-й кластер (38, или 14,4 % поселений)

	Низкое	Среднее	Высокое
Кор./ЛПХ	15,8	65,8	18,4
Коэффициент миграционного прироста	63,2	34,2	2,6
Доля незанятого населения от трудоспособного	63,2	34,2	2,6
Доля работающих за пределами поселения от трудоспособного населения	0,0	34,2	65,8
Количество предприятий	10,5	55,3	34,2
Доля собственных доходов	47,4	47,4	5,3
НДФЛ на душу	47,4	34,2	18,4

4-й кластер (39, или 14,8 % поселений)

	Низкое	Среднее	Высокое
Кор./ЛПХ	5,1	33,3	61,5
Коэффициент миграционного прироста	53,8	23,1	23,1
Доля незанятого населения от трудоспособного	87,2	12,8	0,0
Доля работающих за пределами поселения от трудоспособного населения	61,5	35,9	2,6
Количество предприятий	48,7	28,2	23,1
Доля собственных доходов	69,2	30,8	0,0
НДФЛ на душу	74,4	25,6	0,0

5-й кластер (57, или 21,7 % поселений)

	Низкое	Среднее	Высокое
Кор./ЛПХ	3,5	19,3	77,2
Коэффициент миграционного прироста	64,9	26,3	8,8
Доля незанятого населения от трудоспособного	0,0	29,8	70,2
Доля работающих за пределами поселения от трудоспособного населения	35,1	52,6	12,3
Количество предприятий	35,1	35,1	29,8
Доля собственных доходов	66,7	31,6	1,8
НДФЛ на душу	59,6	40,4	0,0

6-й кластер (28, или 10,6 % поселений)

	Низкое	Среднее	Высокое
Кор./ЛПХ	50,0	42,9	7,1
Коэффициент миграционного прироста	71,4	28,6	0,0
Доля незанятого населения от трудоспособного	3,6	35,7	60,7
Доля работающих за пределами поселения от трудоспособного населения	14,3	39,3	46,4
Количество предприятий	64,3	35,7	0,0
Доля собственных доходов	25,0	53,6	21,4
НДФЛ на душу	14,3	50,0	35,7

7-й кластер (37, или 14,1 % поселений)

	Низкое	Среднее	Высокое
Кор./ЛПХ	86,5	13,5	0,0
Коэффициент миграционного прироста	0,0	24,3	75,7
Доля незанятого населения от трудоспособного	29,7	56,8	13,5
Доля работающих за пределами поселения от трудоспособного населения	78,4	21,6	0,0
Количество предприятий	13,5	24,3	62,2
Доля собственных доходов	5,4	10,8	83,8
НДФЛ на душу	0,0	10,8	89,2

8-й кластер (12, или 4,6 % поселений)

	Низкое	Среднее	Высокое
Кор./ЛПХ	0,0	25,0	75,0
Коэффициент миграционного прироста	8,3	91,7	0,0
Доля незанятого населения от трудоспособного	8,3	41,7	50,0
Доля работающих за пределами поселения от трудоспособного населения	100,0	0,0	0,0
Количество предприятий	41,7	25,0	33,3
Доля собственных доходов	0,0	58,3	41,7
НДФЛ на душу	0,0	41,7	58,3

Исследовательское погружение (2-й этап) происходило через анализ полевых материалов, в том числе интервью с главами сельских поселений. Работа с транскриптами аудиозаписей интервью заключалась в вычлениении ключевых характеристик социально-экономического положения поселений. При описании кластеров использовались также результаты экспертного опроса (онлайн-анкетирование) всех глав поселений области и статистические данные.

Одним из промежуточных итогов работы стал вывод о том, что сельские поселения, входящие в состав одного кластера, могут довольно сильно различаться по своим характеристикам. Это обусловило необходимость дальнейшей классификации с выделением особых типов и подтипов в каждом кластере. В каждом кластере выделено от трех до пяти более мелких кластеров сельских поселений, анализ каждого из которых заслуживал особого внимания. В ходе работы каждому кластеру давались условные названия, в сжатом виде описывающие доминирующие

факторы и/или процессы, происходящие на территории. В общей сложности кластерная модель была «разобрана» более чем на 20 единиц.

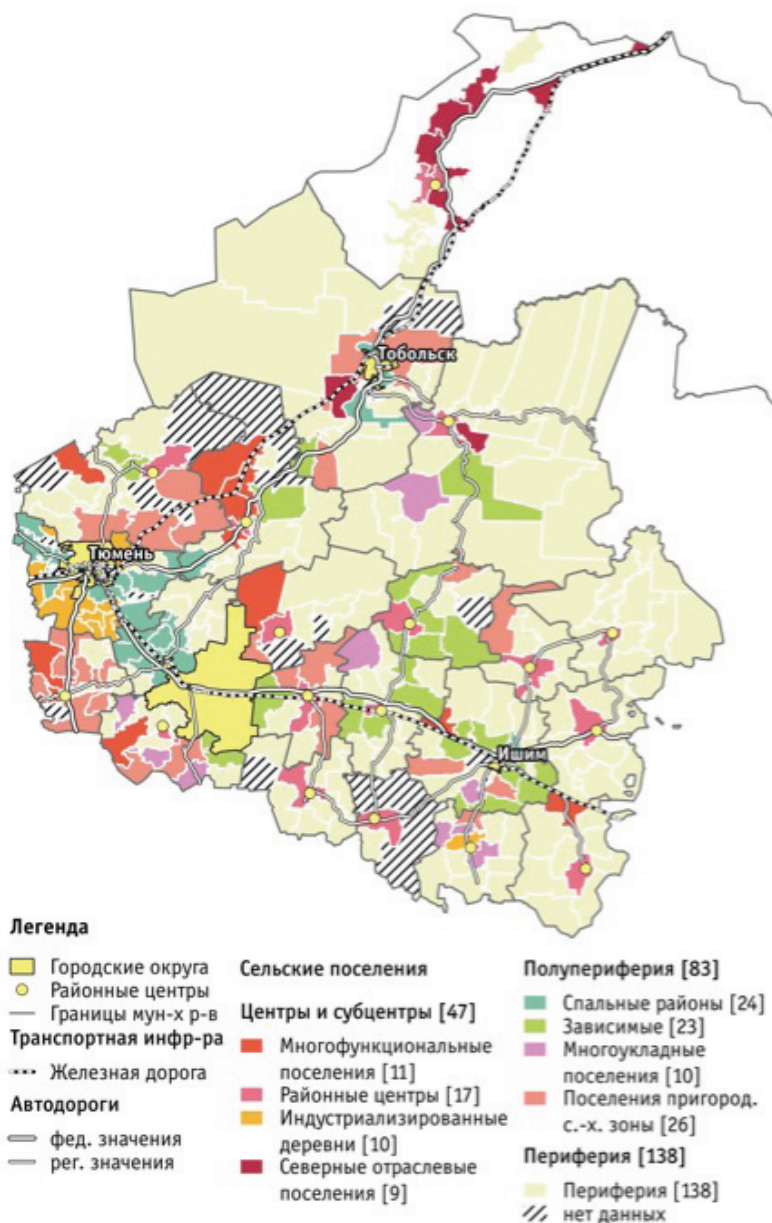
Заметим, что полученный набор данных, включая описание кластеров и типов поселений, может быть по-разному объединен для разных исследовательских целей и представляет собой некую универсальную базу, содержащую большой исследовательский потенциал.

Компьютерная программа группировала данные по-разному, сделав акценты на отдельных выдающихся показателях — Кор./ЛПХ, миграционном приросте и т. д. Иногда выделенные группы и подгруппы действительно специфичны, однако, как показал дальнейший анализ, в некоторых случаях их можно было рассматривать как проявление статистической флуктуации.

Для сборки кластеров использовалась центр-периферийная модель. Взяв за основу тезис о географической обусловленности факторов дифференциации сельских поселений, мы рассматривали природно-климатические особенности, инфраструктурные и производственные центры, административные границы, этнические анклавы и т. д. как своеобразные магниты с разной силой притяжения или отталкивания. Совместив на картах кластеры и магниты, мы оценивали значимость отдельных факторов. Последующий содержательный анализ позволил установить общие тенденции, выявить механизмы поляризации пространства, отбросить незначительные факторы, а также укрупнить и перестроить нашу кластерную модель. В итоге каждый кластер или отдельное поселение получили свое место в региональной системе «центр — полупериферия — периферия». Всего было выделено десять типов сельских поселений.

Таблица 4. Соотношение центр-периферийной, кластерной и типологической моделей

Центр-периферийная модель	Тип поселений	Базовые кластеры
Центры и субцентры	Пригороды	7
	Районные центры	
	Северные отраслевые поселения	
	Многофункциональные и многоукладные субцентры	
Полупериферия	Устойчивые с.-х. поселения	1
	Самостоятельные	8
	Спальные районы	1, 2
	Зависимые	6
Периферия	Южные	3, 4, 5
	Северные	



Картограмма 18. Сельские поселения юга Тюменской области: типологическая модель

Таблица 5. Типы сельских поселений юга Тюменской области

Группа	Тип	Описание
Центры	Индустриализированные деревни	Крупные поселения, которые выступают в качестве субцентров по отношению к соседним городам, стягивая как городское, так и сельское население окрестных территорий на расположенные здесь крупные индустриальные и сервисные производства сельскохозяйственного и несельскохозяйственного профиля. Развита малый и средний бизнес
	Районные центры	Крупные поселения — локальные административные и экономические центры. Административная рента, среднее и малое предпринимательство
	Северные отраслевые поселения	Поселения северной таежной зоны, где существует одно или несколько крупных предприятий одной отрасли, обусловивших их развитие
	Многофункциональные поселения	Поселения с диверсифицированной экономикой
Полупериферия	Поселения пригородной сельскохозяйственной зоны	Крупные, относительно благополучные поселения, расположенные в благоприятной для развития полеводства зоне и относительно недалеко от транспортных артерий и рынков сбыта. Основу экономики составляют крупные с.-х. предприятия
	Многоукладные поселения	Тяготеют к районным центрам, зона конкуренции экономических агентов разного типа
	Спальные районы	Ближние поселки и деревни, которые активно осваиваются горожанами (дачи, коттеджная застройка). Местные предприятия присутствуют, но не играют значительной роли. Население работает в городах и на пригородных предприятиях
	Зависимые (спутники райцентров)	Спальные районы райцентров, транзитные поселения. Минимум ресурсов развития, высокая миграционная мобильность
Периферия	Северная группа (тайга и подтайга)	Полунатуральные хозяйства на основе огородов (мало скота) и промыслов (ягоды, рыба, лес), отходничество; часть — изолированные с квазитрадиционным укладом
	Южная группа (лесостепь)	Мелкотоварные хозяйства (много скота), обеспечивающие выживание за счет ухода в тень

Основные экономические агенты	Доходы (НДФЛ)	Миграция / трудовая миграция
Крупные предприятия — индустриальные и сервисные (городские), с.-х. (пригородные)	Высокие	Магниты маятниковой миграции. Выраженный положительный миграционный прирост
Крупные предприятия (с.-х. и переработка), бюджетно-административные учреждения, предприятия торговли	Выше среднего	Магниты маятниковой миграции. Выраженный положительный миграционный прирост
Крупные индустриальные предприятия (нефтегазовая, лесная отрасли, РЖД)	Самые высокие	Магниты дальней трудовой миграции
Крупные индустриальные и с.-х. предприятия плюс малый и средний бизнес в сферах лесопереработки, легкой промышленности, туризма, придорожный сервис и пр.	Выше среднего	Магниты маятниковой миграции
Крупные с.-х. предприятия	Средние	Магниты / доноры маятниковой миграции
Агропредприятия, кооперативы, ЛПХ, фермерские хозяйства	Средние	Нет значительной миграции
Нет	Выше среднего	Источники маятниковой миграции / ядра субурбанизации
ЛПХ	Низкие	Источники маятниковой миграции. Выраженный отрицательный миграционный прирост
ЛПХ	Самые низкие	Источники маятниковой и дальней миграции. Выраженный отрицательный миграционный прирост
ЛПХ	Самые низкие	Источники маятниковой и дальней миграции. Выраженный отрицательный миграционный прирост

**Таблица 6. Типы сельских поселений юга Тюменской области:
количественные показатели**

ЦПМ	Типы		Кор./ЛПХ	Коэффициент миграционного прироста итоговый (усредненный за 3 года)
Центры	Индустриализированные деревни	Ср.	0,0955	20,4708
		Мед.	0,0383	9,5067
	Районные центры	Ср.	0,1202	9,5043
		Мед.	0,0568	11,6019
	Северные отраслевые	Ср.	0,1159	4,1780
		Мед.	0,0786	7,5141
	Многофункциональные	Ср.	0,1453	2,3114
		Мед.	0,1056	0,2363
Полупериферия	Пригородная с.-х. зона	Ср.	0,2080	0,5565
		Мед.	0,1582	0,9729
	Многоукладные	Ср.	0,7239	-1,3791
		Мед.	0,5442	-0,7317
	Спальные районы	Ср.	0,2409	23,9863
		Мед.	0,1464	14,6432
	Зависимые	Ср.	0,2588	-8,9838
		Мед.	0,2050	-10,0123
Периферия		Ср.	0,6023	-7,0348
		Мед.	0,5393	-6,8097

Доля незанятого населения от трудо- способного, %	Доля работающих за пределами поселения от трудо- способного, %	Количество предприятий и предприни- мателей, зарегистри- рованных на территории поселения, на 1000 жи- телей	Доля собственных доходов (без учета единого с.-х. налога) в структуре доходов бюджета СП, %	НДФЛ на душу трудо- способного населения, руб./чел.
15,5687	6,2781	28,3187	43,7552	1980,5090
11,1790	4,4182	30,1208	39,8643	1639,2911
22,0396	10,9776	27,1857	23,2993	1960,3226
19,1581	10,7573	29,3407	23,1683	1718,0638
26,9616	18,7056	12,0846	19,7170	3230,8649
24,6144	14,5336	11,3076	19,7640	2653,7736
20,6570	13,7574	13,5112	19,3535	1475,3467
20,2830	11,5566	12,5698	15,6354	1261,0922
27,9404	32,4586	12,5794	20,0628	1231,3927
30,0122	33,8542	9,2932	19,8891	946,2212
33,3349	9,7812	7,0236	14,9626	935,7994
31,9595	11,2022	5,1238	13,1268	815,1217
18,5753	52,3363	17,3919	30,5672	945,2799
13,0312	53,2085	13,0590	16,8946	842,5241
37,2559	34,8221	5,9807	10,0852	709,2011
35,4223	34,9515	5,2493	8,5789	687,5981
27,0987	24,4857	10,0807	6,2664	400,8864
20,3936	21,4789	9,2348	5,5417	342,2053

3.2. ЦЕНТРЫ И СУБЦЕНТРЫ

Центры и субцентры — локальные двигатели экономики, притягивающие население и часто являющиеся также культурными и административными центрами, — представлены несколькими типами поселений. По итогам кластеризации сюда вошли в основном элементы седьмого кластера.

Основными характеристиками седьмого кластера стали высокая доля собственных доходов в структуре бюджета и высокие показатели НДФЛ на душу населения. Кроме того, эти поселения выделяются за счет большого количества предприятий и очень высокого миграционного прироста. Люди не выезжают работать за пределы своего поселения. Они не занимаются разведением молочного скота для собственных нужд. Показатели незанятости — средние.

7-й кластер (37, или 14,1 % поселений)

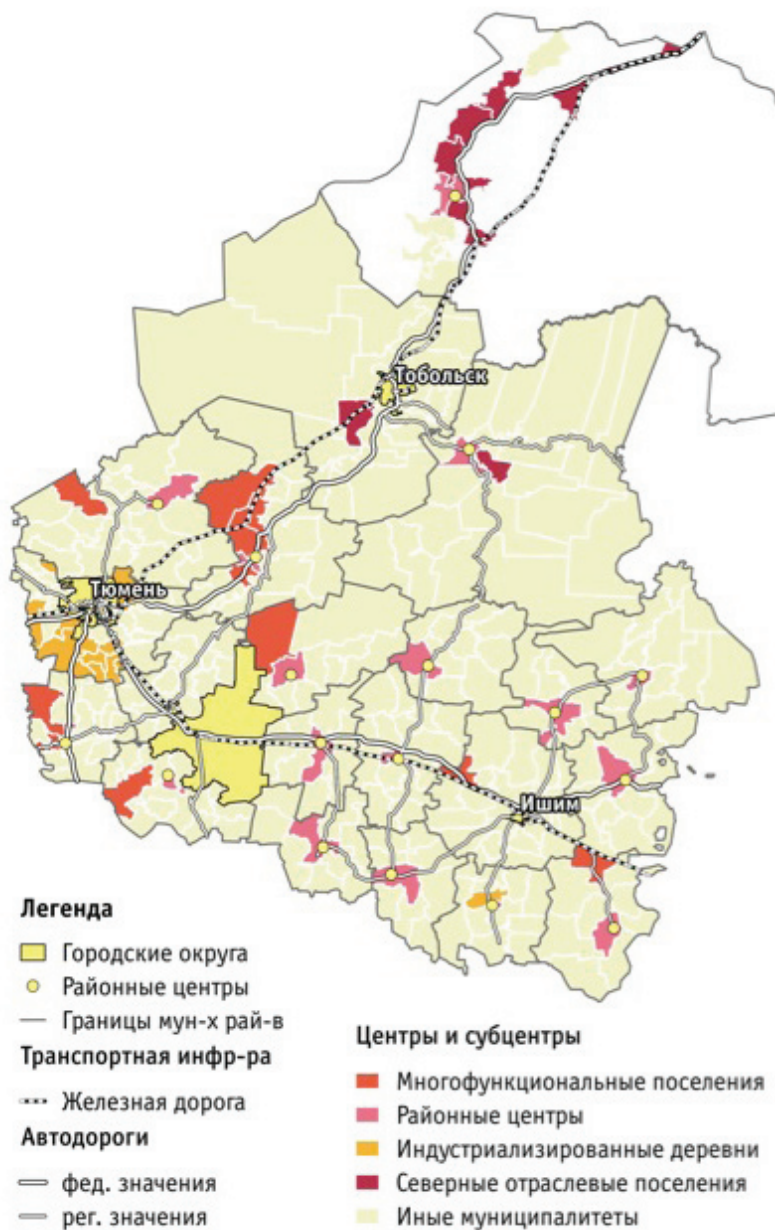
	Низкое	Среднее	Высокое
Кор./ЛПХ	86,5	13,5	0,0
Коэффициент миграционного прироста	0,0	24,3	75,7
Доля незанятого населения от трудоспособного	29,7	56,8	13,5
Доля работающих за пределами поселения от трудоспособного населения	78,4	21,6	0,0
Количество предприятий	13,5	24,3	62,2
Доля собственных доходов	5,4	10,8	83,8
НДФЛ на душу населения	0,0	10,8	89,2

В категории центров и субцентров выделяются четыре типа сельских поселений.

3.2.1. Индустриализированные деревни

В данную группу вошли девять поселений Тюменского муниципального района и Новоселезневское сельское поселение Казанского района, выступающее в роли пригорода по отношению к своему райцентру.

Это наиболее крупные развитые поселения с диверсифицированной экономикой. Они выступают в качестве субцентров по отношению к соседним городам, стягивая как городское, так сельское население окрестных территорий на расположенные в пригоро-



Картосхема 19. Центры и субцентры

дах крупные производства — промышленные предприятия (Винзилинский стекольный завод, Богандинский газоконденсатный завод и т. д.), а также ориентированные на городской рынок комплексы производства и переработки сельскохозяйственной продукции (Боровская, Каскаринская и Пышминская птицефабрики, тепличный комплекс в селе Нариманово, агрофирма «ЛУКойл-Каскара» и т. п.).

В поселениях этой группы развиты малый и средний бизнес. Так, в Московском муниципальном образовании с населением порядка 8 тыс. человек зарегистрировано более 400 предприятий и предпринимателей, в Успенском, где проживают 5 тыс. человек, — более 180 и т. д. Вблизи от города расположены санатории, предприятия по заготовке и переработке древесины, фермерские хозяйства, торговые и логистические компании и т. д. Отсюда невысокая доля жителей, работающих за пределами поселений, и высокие доходы в бюджете муниципалитетов.

Близость к городу, наличие рабочих мест и более низкая стоимость жилья, а также возможность построить собственный дом способствуют высокому миграционному притоку.

3.2.2. Районные центры

Районные центры демонстрируют сходные с пригородами показатели социально-экономического развития, однако характеризуются иной географической обусловленностью. Это локальные экономические, политические и культурные центры, где сформирован собственный рынок. Образ жизни и культура потребления скорее городские, хотя статус (рабочего) поселка имеет лишь один районный центр. Нынешнее село Абатское до 1992 года также имело статус поселка городского типа.

В райцентрах расположены предприятия сельского хозяйства, переработки сельскохозяйственной продукции, бюджетно-административные учреждения, предприятия торговли. Развиты малый и средний бизнес.

Для четырех из 21 муниципального района роль административных центров выполняют города.

Десять из 17 сельских поселений-райцентров попали в седьмой кластер. Это Армизонское, Аромашевское, Викуловское, Исетское, Казанское, Омутинское, Первовагайское, Уватское, Упоровское и Юргинское сельские поселения.



Рисунок 5. Аромашево, район автовокзала

Четыре райцентра не прошли первичную кластеризацию в связи с нехваткой данных (Бердюжское, Ярковское, Нижнетавдинское сельские поселения, рабочий поселок Голышманово).

По разным причинам не попали в седьмой кластер три районных центра — Сладково, села Абатское и Большое Сорокино. В каждом случае речь идет о какой-то аномалии, не позволившей им встать в один ряд с другими центральными поселениями.

Например, село *Абатское* выделила особая структура занятости людей — здесь более высокая по сравнению с другими райцентрами доля работающих за пределами поселения и более низкие показатели незанятости:

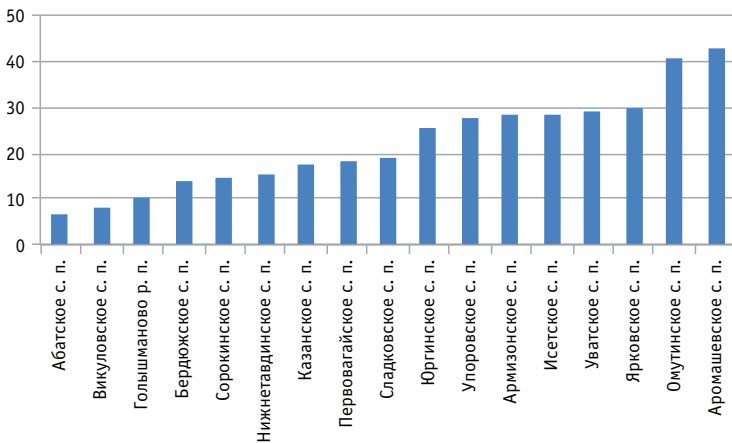


График 6. Доля незанятого населения трудоспособного возраста в районных центрах, 2015

В *Сорокинском сельском поселении* необычно большое для районных центров поголовье коров в хозяйствах населения, что говорит о распространении натурального хозяйства.

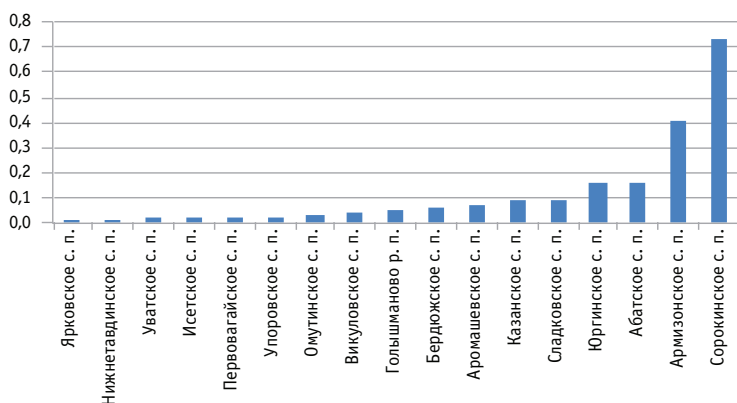


График 7. Поголовье коров в хозяйствах населения на одно личное подсобное хозяйство, 2015

Сладково — самый небольшой по количеству населения районный центр. Однако в седьмой кластер он не попал из-за общей структуры данных.

3.2.3. Северные отраслевые поселения

Это поселения, где существует одно или несколько крупных предприятий одной отрасли, обусловивших их развитие. Если в пригородной зоне влияние крупных предприятий на локальную экономику может сглаживаться множеством других факторов и их эффект не так заметен, то на периферии и полупериферии оно приводит к формированию отдельного типа поселений.

В настоящее время на сельских территориях региона можно выделить четыре основных отраслевых вида деятельности:

- 1) предприятия, связанные с нефтегазовой сферой⁵⁷;
- 2) лечебно-профилактические учреждения (санатории, диспансеры);

⁵⁷ Основные объемы углеводородов добываются в Ханты-Мансийском и Ямало-Ненецком автономных округах. На юге Тюменской области добыча нефти ведется в относи-

- 3) структурные подразделения РЖД;
- 4) предприятия лесной отрасли.

В большинстве случаев речь идет об их сочетании. Встретить моноотраслевые поселения сложно, так как предприятия создавались в местах с развитой инфраструктурой с целью обеспечения их беспрепятственного обслуживания, отсюда концентрация предприятий в транзитных поселениях.

По итогам кластеризации в группу отраслевых поселений вошли следующие муниципалитеты седьмого кластера: шесть поселений Уватского района (Соровое, Демьянское, Юровское, Осинниковское, Ивановское и Туртасское) и Зареченское поселение Вагайского района.

Яркий пример отраслевого муниципального образования — *Соровое сельское поселение* Уватского муниципального района. Это крупное, с населением около 3,5 тыс. человек поселение, где доля собственных доходов в структуре бюджета составляет более 46 % и отмечены самые высокие среди сельских поселений региона показатели НДФЛ на душу населения — более 8 тыс. рублей. На территории Сорового расположены сразу два предприятия нефтегазовой отрасли — компрессорная станция КС-7 «Демьянская» и линейная производственно-диспетчерская станция (ЛПДС) «Муген». Административный центр поселения поселок Демьянка находится в непосредственной близости от федеральной трассы и представляет собой крупную железнодорожную станцию. В начале сентября 2015 года с целью увеличения пропускной способности железной дороги на участке Тобольск — Демьянка был открыт второй путь.

Помимо того что предприятия влияют на структуру занятости и доходы населения, они способствуют значительному притоку трудовых мигрантов:

У нас 2092 человека в поселке проживают постоянно, из подрядных организаций здесь находится 500 человек. Своих постоянных жителей — около 1600⁵⁸.

*Соровое сельское поселение,
Уватский муниципальный район*

.....

тельно небольших количествах в Уватском районе (на межселенных территориях). Поэтому предприятия на территориях сельских поселений, связанные с нефтегазовой отраслью, представлены только компрессорными станциями (КС) ОАО «Газпром», обеспечивающими трубопроводную транспортировку газа, и линейными производственно-диспетчерскими станциями (ЛПДС) ОАО «АК «Транснефть» по транспортировке нефти.

58 Здесь и далее: выдержки из экспертных интервью с руководителями и сотрудниками организаций.

Вахтовиками могут быть и жители более южных, удаленных поселений сельскохозяйственной зоны. В то же время отраслевые предприятия и обслуживающие их организации вносят существенный вклад в формирование доходной базы поселенческого бюджета и поддержание социальной сферы:

Все земли поселковые, они же и муниципальные. Любая подрядная организация, которая встает больше чем на месяц, оформляет документы обязательно. Все платят арендную плату. Наш конкретный бюджет на 50 % зависит от поступающих вот этих денег... У нас больше 30 подрядных организаций. От нас больше всех приходит в район налогов.

*Соровое сельское поселение,
Уватский муниципальный район*

Доходные показатели поселений этой группы — самые высокие в регионе. Северные отраслевые поселения представляют собой урбанизированные центры. Ландшафтные особенности территории не предполагают занятий сельским хозяйством. На более чем 500 дворов в Соровом приходится всего три коровы. В более южных районах Тюменской области наличие отраслевого предприятия может сочетаться и с развитием сельского хозяйства. Здесь мы можем увидеть более сложные, многофункциональные и многоукладные с экономической точки зрения поселения, которые формируют следующую группу субцентров.

3.2.4. Многофункциональные субцентры

В четвертую группу вошло несколько поселений, которые не связаны с городами, не являются транзитными и по своему географическому положению относятся скорее к категории полупериферийных. Между тем они показывают такую же динамику по доходам и характеризуются такой же структурой занятости, как и другие элементы седьмого кластера — развитые пригороды, районные центры и отраслевые поселения. На основе анализа полевых материалов мы отнесли эти поселения к категории локальных центров притяжения. Примечательно также, что все они относятся к зоне влияния областной столицы (тюменская зона).

Для всех поселений четвертой группы характерно наличие сразу нескольких предприятий, сфера деятельности которых не ограничивается одной отраслью: чаще всего речь идет о сочетании традиционного сель-

ского хозяйства (сельхозпредприятие) с предприятиями по переработке сельхозпродукции, легкой промышленностью, нефтегазовым сектором, придорожным сервисом, объектами туризма и т. п. Таким образом, это поселения с многоукладной и диверсифицированной экономикой.

Ближе всех к отраслевым муниципальным образованиям из поселений четвертой группы находятся *Гилевское и Щетковское сельские поселения* Яркового муниципального района. Гилево — небольшое поселение (около 800 жителей), на территории которого стоит нефтеперекачивающая станция «Сибнефтепровод» ЛПДС «Бачкун», обеспечивающая рабочими местами 35—40 % жителей села трудоспособного возраста. На территории Щетковского сельского поселения располагается Ярково линейное производственное управление магистральных газопроводов (КС-10) — филиал ООО «Газпром трансгаз Сургут».

Оба примера показывают, что влияние отраслевых предприятий на сельскую экономику и социальные процессы не стоит переоценивать. По сравнению с советским периодом сегодня их роль значительно ограничена: сказываются иная кадровая политика, другая система принятия решений и иной уровень социальных обязательств⁵⁹.

ЛПДС «Бачкун» обеспечивает прокачку нефти по двум нефтепроводам Усть-Балык — Курган — Уфа — Альметьевск и Нижневартовск — Курган — Куйбышев. В 1975 году в селе Гилево был выстроен жилой городок специально для работников ЛПДС. Большинство сотрудников живут там, однако все они работают на должностях рядового, то есть рабочего персонала. Большая часть инженерно-технических работников приезжают из районного центра — села Ярково. Если в организацию привлекаются квалифицированные кадры из других регионов или районов области, они также предпочитают жить в более крупном населенном пункте с развитой инфраструктурой и комфортными условиями проживания.

Показателен следующий пример, приведенный директором ЛПДС «Бачкун» в ходе интервью. Организация дает своим сотрудникам возможность пользоваться услугами добровольного медицинского страхования. При этом работники из Гилево проходят лечение в медицинских учреждениях Ярково (чуть более 20 км от поселения, из них половина располагается по второстепенной дороге), в то время как ярковские сотрудники предпочитают тюменские больницы (110 км по федеральной трассе).

⁵⁹ Здесь и далее: на основании экспертных интервью с руководителями и сотрудниками организаций.



Рисунок 6. Центральная улица села Ярково

Общее количество сотрудников компрессорной станции (КС-10) — около 200 человек. Однако доля местных жителей здесь еще меньше. Практически все сотрудники постоянно проживают в Ярково. По словам одного из опрошенных работников станции, «развозки» — автобусы, доставляющие персонал до предприятия и обратно, — по ходу своего следования останавливаются всего пару раз, забирая из близлежащих деревень по два-три человека. Устроиться на работу на КС-10 очень трудно даже ярковчанам. На предприятии низкая текучесть кадров, все сотрудники постоянно повышают квалификацию. Работники КС-10 по сравнению с остальными жителями райцентра в большей степени связаны социально-экономическими связями с городом Тюменью.

С точки зрения использования инфраструктуры и коммуникаций и ЛПДС, и КС стремятся к полной автономности, что является условием безопасности стратегических объектов. Взаимодействие руководства ЛПДС с муниципальной властью также сильно ограничено, поскольку практически все управленческие решения руководителя станции (в том числе кадровые) проходят согласование в головном офисе компании «Транснефть». Респондент описывал ситуацию, когда к нему приходил глава сельского поселения с предложением совмест-

но решить вопрос по отсыпке дороги. Глава предложил объединить усилия: использовать имеющийся в селе стройматериал (песок) и применить технику, находящуюся в распоряжении ЛПДС. Руководитель предприятия вынужден был отказать, поскольку такая деятельность являлась бы прямым нарушением его полномочий.

Руководство КС-10 гораздо менее ограничено в принятии управленческих решений. Однако это не означает, что предприятие помогает близлежащим поселениям. Во-первых, деревни значительно удалены от станции; во-вторых, внутренняя организационная структура КС-10 еще более неповоротлива в плане решения небольших локальных проблем, возникающих на сельских территориях. Единственное, в чем может проявляться влияние предприятия на поселения, это хорошее качество дорог, ведущих к станции и проходящих через поселения, и их очистка от снега в зимнее время.

Подводя итог, можно сделать вывод о том, что предприятия нефтегазовой отрасли оказывают ограниченное влияние на сельские поселения. Это обусловлено их изолированностью от внешней среды, которую можно объяснить корпоративными особенностями, а также необходимостью соблюдения повышенных требований к безопасности и качественной организации труда.

Влияние на уровень доходов и качество жизни населения ограничено, так как местные жители могут работать только на должностях, не требующих высокой квалификации. Уровень заработной платы составляет порядка 25—30 тыс. рублей. Это выше средних доходов и, что особенно важно для муниципалитетов, это белая зарплата, налоги от которой идут в местный бюджет. Гилевское сельское поселение демонстрирует самые высокие показатели бюджетной обеспеченности в районе. Другим источником доходов может быть аренда предприятиями участков, находящихся в муниципальной собственности.

Изолированность предприятий проявляется и в том, что они не несут социальной нагрузки, что резко контрастирует с образом советских отраслевых организаций. Как заметил один из респондентов, «единственное видимое проявление наличия на территории нефтеперекачивающей станции — спецодежда с фирменной символикой Транснефти, которая имеется практически в каждой семье».

В этих условиях главным фактором успешности сельского поселения является диверсификация экономики — развитие других ее направлений, прежде всего сельского хозяйства. Так, например, в Гилевском сельском поселении действует зарегистрированная здесь же агрофирма «Междуречье» (холдинг «ЭкоНива»).

...Практически все население — и женщины, и мужчины — заняты сельским хозяйством. Они занимаются животноводством молочного направления, растениеводством. На нашей территории находится наш местный скот. Импортный в основном находится в Плеханово.

— То есть проблемы безработицы у вас нет?

— При желании работу найти можно, особенно в сфере сельского хозяйства.

*Гилевское сельское поселение,
Ярковский муниципальный район*

Третья сфера занятости — бюджетные организации: средняя школа, Дом культуры, администрация. В итоге формируется сбалансированная структура занятости, для поселения характерна высокая доля собственных доходов в структуре бюджета — 27 % и высокие показатели НДФЛ на душу населения — почти 3 тыс. рублей.

Любопытно, что Гилево при этом претендует также на звание исторического и духовного центра. Существующая здесь церковь имеет статус памятника культуры регионального значения и в настоящий момент восстанавливается.



Рисунок 7. Церковь Богоявления в селе Гилево, 1821. Ярковский район

Следующий пример муниципалитета четвертой группы — *Лесновское сельское поселение* Юргинского муниципального района. Население муниципального образования (МО) — более 1600 человек, из них 600 являются пациентами расположенного здесь психоневрологического интерната. Помимо лечебного заведения на территории поселения действуют несколько небольших пилорам, кооператив по сбору дикоросов, КФХ, туристические организации.

...Есть деревня, в которой проживают два человека. Появился инвестор, который будет инвестировать в эту деревню и возрождать ее. Инвестиции будут направлены в сферу туризма. В этой деревне планируется создание базы отдыха... земли будут подвержены обработке. Люди будут

разводить хозяйства. Крестьянское фермерское хозяйство уже зарегистрировано.

*Лесновское сельское поселение,
Юргинский муниципальный район*

В 2014 году поселение показывало положительную миграционную динамику. Средний возраст жителей — 36 лет:

...Большая часть молодежи остается.

— Какова наполняемость школ и детских садов?

— В школе 100 мест, на данный момент в школе учится 120 человек. Классы рассчитаны на 15 человек, по технике безопасности больше нельзя. Детский сад рассчитан на 30 мест, но посещают его 62 человека, по три группы.

*Лесновское сельское поселение,
Юргинский муниципальный район*

В южной сельскохозяйственной зоне в седьмой кластер попали Бархатовское и Красновское поселения Исетского района, а также Суерское поселение Упоровского района.

Бархатовское — очень крупное (порядка 3,5 тыс. человек) поселение. До начала 2000-х годов основным предприятием здесь было подсобное хозяйство «Тюменьэнерго». В настоящее время здесь действуют несколько крупных предприятий по производству и переработке сельскохозяйственной продукции — ООО «Приисетье», «Абсолют» и завод «РосМасло». Здесь отсутствуют необрабатываемые земли:

— А под пашни у вас сколько земель?

— 6 тысяч.

— Невостребованных нет?

— Нет. За каждый клочок у нас война.

*Бархатовское сельское поселение,
Исетский муниципальный район*

Доля собственных доходов составляет почти 18 %. Бархатовское можно также назвать отраслевым поселением: оно целиком имеет сельскохозяйственную направленность, однако его размеры и, главное, существование сразу нескольких крупных разнонаправленных (полеводство, молочное животноводство, переработка молока, производство рапсового масла и пр.) предприятий создает особую среду,

что оказывает влияние на многие социальные процессы. Наблюдается положительная миграционная динамика:

- Внутри населенного пункта есть места под усадебные участки?
- Были. Потому что и райцентр поближе, у меня строится микрорайон большой, там было 50 участков, но на сегодняшний день участков свободных не осталось.
- А кто взял эти участки?
- Ну, в основном местные. Хотя мы не отказываем и приезжающим сельским. ...Здесь стало лучше. Молодежь возвращается, берите землю — живите. Слава богу, 50 участков взяли.

*Бархатовское сельское поселение,
Исетский муниципальный район*

Натуральное хозяйство развито в меньшей степени:

- А вот с ЛПХ как? Сокращается поголовье? Но прием осуществляется?
- Нет, как правило, молоко у нас не сдают. Мы не стремимся к этому. До 2014 года был приемный пункт. В малых деревнях — та сторона, там молоко принимают.

*Бархатовское сельское поселение,
Исетский муниципальный район*

В качестве дополнительного заработка многие занимаются сбором дикоросов (ягоды, грибы):

...Работает приемный пункт, люди везут туда грибы, в день зарабатывают по 1000—1500.

*Бархатовское сельское поселение,
Исетский муниципальный район*

На границе с Курганской областью расположено *Суерское сельское поселение* Упоровского района. Население — более 1,6 тыс. человек. В структуре бюджета поселения фиксируется высокая доля собственных доходов — 21 %. При этом какого-либо одного крупного предприятия здесь нет. Одновременно действуют несколько небольших производств в разных, в том числе не свойственных традиционной деревне сферах.

...На нашей территории, конечно, нет каких-то масштабных градообразующих предприятий. Самое крупное — ООО «Круиз», это деревопере-

рабатывающее предприятие и сельскохозяйственно-промышленное. На предприятии занимаются выпечкой хлеба, и в целом на этом предприятии, при совокупности этих двух направлений, работают в пределах 70 человек. По сельскому хозяйству у нас функционирует небольшое предприятие ООО «Тобол», там работают в пределах 40 человек. Мы в основном делаем уклон на развитие форм собственности, на развитие малого бизнеса.

*Суерское сельское поселение,
Упоровский муниципальный район*

Кроме деревообработки и переработки сельскохозяйственной продукции здесь налажено производство арболитовых блоков, развивается туристический бизнес, работает рыбохозяйственное предприятие и т. д. Многоукладность экономики обеспечивается развитостью личных подсобных хозяйств и существованием кооператива, через который осуществляется сбыт продукции.

...Стали помогать, молодежь заинтересовалась, рабочие места создаются, хотя до этого уже практически забыли о КРС. Было буквально три хозяйства, где насчитывалось пять и более коров, а сегодня таковых уже 12.

*Суерское сельское поселение,
Упоровский муниципальный район*

Таким образом, несмотря на отсутствие крупного предприятия и полупериферийное положение, в Суерском сельском поселении сформирована диверсифицированная многоукладная экономика. Картину может дополнить тот факт, что Суерка является одним из главных духовных христианских центров Тюменской области. Село имеет более чем 400-летнюю историю, а до 30-х годов XX века у него был статус районного центра.

3.3. ПОЛУПЕРИФЕРИЯ

Первый круг поселений вокруг центров формируют четыре группы муниципальных образований. Это довольно разнообразный блок, включающий элементы из первого, второго, шестого и восьмого кластеров. Разница между ними обусловлена функциональной направленностью поселений, силой центров и прочими условиями.



Картосхема 20. Поселения полупериферии

3.3.1. Спальные районы

Сюда вошли поселения из первого и второго кластеров. Разница между ними обусловлена силой центров. Первый кластер объединил в себе элементы с высокой долей работающих за пределами поселения и высокой долей собственных доходов в структуре бюджета при относительно неразвитом натуральном хозяйстве.

1-й кластер (36, или 13,7 % поселений)

	Низкое	Среднее	Высокое
Кор./ЛПХ	72,2	27,8	0,0
Коэффициент миграционного прироста	11,1	38,9	50,0
Доля незанятого населения от трудоспособного	8,3	52,8	38,9
Доля работающих за пределами поселения от трудоспособного населения	2,8	19,4	77,8
Количество предприятий	11,1	38,9	50,0
Доля собственных доходов	0,0	19,4	80,6
НДФЛ на душу	16,7	33,3	50,0

В группу спальных районов попали пригороды Тюмени — Боровский, Кулаково, Каменка, Перевалово и другие, а также Башково и Прииртышский вблизи Тобольска, Стрехнино и Боровское под Ишимом. Это ближние поселки или деревни, которые активно осваиваются горожанами-дачниками и жителями коттеджных поселков. Между новым и старым населением могут сохраняться различия в уровне доходов, образе жизни и экономических стратегиях. Это поле, где сталкиваются городской и сельский уклады. Однако влияние города превалирует. Местные предприятия присутствуют, но по сравнению с развитыми пригородами седьмого кластера не играют такой значительной роли. Население ездит работать в города или пригородные предприятия.

Самое крупное поселение этой группы — Боровское Тюменского района. Численность зарегистрированных жителей составляет более 18 тыс. человек. Непосредственно прилегает к Ишиму Стрехнино, где проживают более 6 тыс. человек. Башково называют «Тобольской Рублевкой», а поселок Прииртышский территориально даже ближе к городу, чем один из городских районов Сумкино. До 2007 года в Прииртышском действовал зверосовхоз: логика отраслевого управления, по всей видимости, определила его административную отделенность от города. После закрытия предприятия население ездит на работу

в Тобольск. Регулярное автобусное сообщение позволяет добраться до города за 20—30 минут.

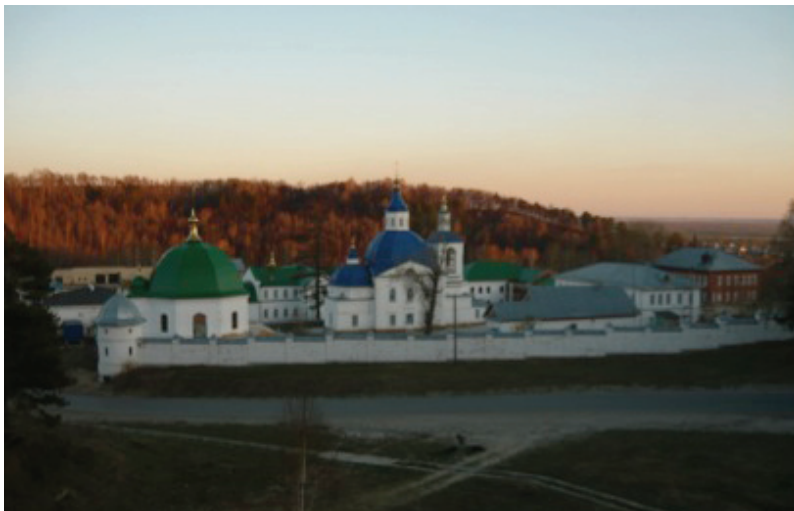


Рисунок 8. Главная достопримечательность Прииртышского —
женский монастырь⁶⁰

Очень близки этим поселениям элементы второго кластера. Их отличия связаны прежде всего с географической привязанностью. В первом кластере — более богатые поселения Тюменского, Тобольского и Ишимского районов, во втором — расположенные вдоль трассы Тюмень — Омск семь поселений Ялуторовского района, тяготеющие к Ялуторовску, а также развитым пригородам Тюмени Боровому, Винзилям, Богандинке и т. д., а также Медведевское вблизи Голышманово и Карачинское около Тобольска.

В ходе кластерного анализа второй кластер выделился за счет очень низкого показателя доли незанятого населения. Кроме того, по сравнению с первым кластером здесь значительно большее распространение сохраняет натуральное хозяйство (в половине случаев высокое значение показателя поголовья молочного скота в хозяйствах граждан), меньше зарегистрировано предприятий и предпринимателей.

60 Фото: URL: <http://amtg-rus.ru>. URL: http://amtg-rus.ru/tobolsk/sightseeng/obj_356.html.

2-й кластер (16, или 6,1 % поселений)

	Низкое	Среднее	Высокое
Кор./ЛПХ	12,5	31,3	56,3
Коэффициент миграционного прироста	6,3	31,3	62,5
Доля незанятого населения от трудоспособного	100,0	0,0	0,0
Доля работающих за пределами поселения от трудоспособного населения	6,3	25,0	68,8
Количество предприятий	75,0	0,0	25,0
Доля собственных доходов	0,0	37,5	62,5
НДФЛ на душу	0,0	43,8	56,3

Однако анализ интервью с главами поселенческих администраций показал несколько иную картину: поселения позиционируются как городские по структуре занятости и культуре потребления. Здесь может существовать какое-то производство, некоторые граждане держат личное подсобное хозяйство, но не это определяет облик населенных пунктов: абсолютное большинство жителей работают за пределами поселений.

— Расскажите, в каких сферах заняты люди?

— Около сотни — в бюджетной сфере. У нас здесь есть и школа, и ФАП, клуб и библиотека. В сельском хозяйстве — 60 человек. В торговле — 40 человек.

— Многие ли работают за пределами поселения?

— Основное население — более 800 человек. Мы очень близко к городу, дороги у нас хорошие, с твердым покрытием, можно ездить в любое время года.

*Киевское сельское поселение,
Ялуторовский муниципальный район*

Сельское поселение имеет хорошую транспортную развязку: 17 километров до Ялуторовска и 57 — до Тюмени. Автобусы ходят каждый час, что позволяет населению работать на предприятиях в городе, например, многие работают на заводе «Тюменьстальмост», на Винзилинском заводе керамзитного гравия, на стеклотарном заводе «Стеклотех», на ООО «Инвест-силикат-стройсервис» и других.

*Беркутовское поселение,
Ялуторовский муниципальный район*

— В личных подсобных хозяйствах-то немного осталось? Меньше становится людей?

— Да нет. Здесь нельзя сказать, меньше осталось или больше осталось, здесь ситуация в другом. У нас в личном подсобном хозяйстве скота крупного держат немного: где-то в пределах 33—35. Я не говорю про кроликов, кур. Почему здесь не держат так? Потому что здесь, во-первых, работа под боком — Ялуторовск, во-вторых, много людей работают на наших предприятиях. Поэтому здесь немного скота.

*Памятное сельское поселение,
Ялуторовский район*

Городская культура поведения проявляется в потребительской культуре.

— Какая покупательная способность вашего поселения?
— Местные магазины довольно дорогие, в них покупают что-то лишь при острой необходимости либо люди престарелого возраста, у которых просто нет других возможностей. Остальное население предпочитает ездить в крупные населенные пункты, где расположены супермаркеты, такие как «Ашан», «Лента», «Магнит».

*Беркутовское сельское поселение,
Ялуторовский муниципальный район*

В поселения второго кластера часто едут переселенцы с Севера: вроде бы и деревни, но до города недалеко. В целом спальные районы демонстрируют самые высокие показатели миграционного прироста.

3.3.2. Поселения пригородной сельскохозяйственной зоны

Ядро этой группы составляют элементы первого кластера — поселения Исетского (Шороховское, Коммунарское, Архангельское, Рассветовское, Мининское, Солобоевское, Бобылевское) и Нижнетавдинского (Новотроицкое, Тюневское, Ключевское) районов.

Для них характерны невысокая численность поголовья коров в хозяйствах населения, количество предприятий выше среднего, высокая доля собственных доходов в структуре бюджета, неплохие показатели по НДФЛ на душу населения, положительная миграционная динамика. Однако при этом большая доля граждан работает за пределами поселения и довольно много незанятого населения.

Анализ интервью показал, что это крупные относительно благополучные поселения, которые на сегодняшний день сохраняют свою сельскохозяйственную направленность. С ландшафтной точки зре-

ния они находятся в благоприятной для развития полеводства зоне, учитывая высокое плодородие почв. Кроме того, они характеризуются определенной тягой к центру (Тюмень), хорошим расположением относительно транспортных артерий и рынков сбыта. Все это предопределило существование здесь *крупных предприятий* и отсутствие неиспользуемых земель.

Само поселение находится в перспективной зоне, у нас хорошая транспортная развязка (Тюмень, Ялуторовск, Исетское, Курган), земли хорошие — чернозем. Всего 8300 гектаров пашни, урожайность — 30 центнеров с гектара, два крупных сельхозпроизводства на территории.

*Коммунарское сельское поселение,
Исетский муниципальный район*

- Чем примерно люди здесь занимаются? Какова основная структура?
- Сельхозпроизводство. «Зерновое» и «Животновод» — они занимаются зерновыми культурами, ООО «Комплекс» — свиньи.
- Значит, у вас есть крупные предприятия?
- Да, градообразующие, еще ПК «Абсолют» занимается переработкой мяса.

*Шороховское сельское поселение,
Исетский муниципальный район*

У нас всю территорию занимает подсобное хозяйство Горячее. То есть это предприятие, которое располагается на территории трех сельских поселений: Верхнегальское, Мининское и Юрьевское. Огромное предприятие, 12 тысяч посевной площади. Так скажем, это подсобное хозяйство Пошвитской фабрики. Пошвитская фабрика принадлежит «Сибинтел», братья Шевчики — это собственники. Сегодня все — развитие, налоги и все — зависит от его развития. Чем больше оно развивается, тем больше налогов приходится на сельское поселение.

*Мининское сельское поселение,
Исетский муниципальный район*

Для поселений пригородной сельскохозяйственной зоны характерна развитая социальная инфраструктура.

Я считаю, что у нас в районе село Минино — одна из самых обеспеченных инфраструктурой территорий. На сегодняшний день у нас есть все: школа, детский сад, два спортивных зала, Дом культуры, библиотека, пожарный пост, АЗС, сберкасса, все еще существует незакрытая почта,

ряд магазинов, коммуникации, подъездные пути, газ. В общем, имеется практически все для нормальной жизнедеятельности человека — на центральной усадьбе.

*Мининское сельское поселение,
Исетский муниципальный район*

Новым предприятиям не нужно так много рабочих, поэтому доля незанятого населения довольно высокая, главы говорят о проблеме оттока молодежи, многие ездят работать за пределы поселения.

— Каким вы видите дальнейшее развитие вашего сельского поселения?
— Нужно какие-то еще предприятия у нас на территории открывать, потому что большинство людей ездит в Тюмень. Много людей работает на разъезде. Хотелось бы, чтобы здесь работали предприятия и создавались рабочие места.

*Шороховское сельское поселение,
Исетский муниципальный район*

ЛПХ обычно не так развиты, так как есть предприятия и нет свободной земли. Однако существуют исключения — например, Миино.

Фактически это поселения, где восстановлена советская отраслевая структура экономики (центральное сельскохозяйственное предприятие), однако в новых условиях старая модель не работает так гладко — имеется избыток трудовой силы. Проблема безработицы решается благодаря близости к городам и дорогам за счет высокой маятниковой миграции.

Тесные связи с городом подтверждают и результаты онлайн-опроса глав: на вопрос о том, как часто жители ездят в Тюмень, главы поселений первого кластера в 58 % ответили: «часто» и в 22,2 % — «время от времени».

3.3.3. Многоукладные поселения

В отличие от предыдущих групп эти поселения приближены не к городам, а к районным центрам: в большинстве случаев речь идет о расстоянии менее 20 километров. Кроме того, они расположены в относительно благоприятной для ведения сельского хозяйства зоне.

Сюда вошли четыре поселения Упоровского района (Буньковское, Видоновское, Емуртлинское и Ингалинское), три поселения Казанского района (Большеярковское, Гагарьевское и Чирковское), Ермаковское

поселение Тобольского района, Куларовское поселение Вагайского района, Новотравное поселение Ишимского района, Евсинское поселение Голышмановского района.

Все 11 поселений представляют собой достаточно динамично развивающиеся муниципальные образования. Численность жителей в селах этого типа сильно варьируется: от 498 человек в Чирковском (Казанский район) до 2602 в Емуртлинском (Упоровский район). Близость к локальным рынкам сбыта и высокое плодородие почв обуславливают значительную конкуренцию среди экономических агентов разного типа и не приводят к доминированию каких-то одних форм организации хозяйства — отсюда многоукладный характер экономики. В каждом из 11 поселений действуют агропредприятия, мини-фермы, кооперативы и ЛПХ. Несмотря на географическую близость к райцентрам, подавляющее число трудоспособного населения работает на своих территориях. Именно здесь, а не на периферии, самая высокая численность поголовья коров в хозяйствах населения. Доля обрабатываемых земель сельскохозяйственного назначения значительно выше средних показателей по области (исключение составляет Ермаковское поселение Тобольского района). Особенно этот показатель «вытягивают» села Упоровского района, где активно работает агрофирма «КРиММ».

8-й кластер (12, или 4,6 % поселений)

	Низкое	Среднее	Высокое
Кор./ЛПХ	0,0	25,0	75,0
Коэффициент миграционного прироста	8,3	91,7	0,0
Доля незанятого населения от трудоспособного	8,3	41,7	50,0
Доля работающих за пределами поселения от трудоспособного населения	100,0	0,0	0,0
Количество предприятий	41,7	25,0	33,3
Доля собственных доходов	0,0	58,3	41,7
НДФЛ на душу	0,0	41,7	58,3

В то же время значительная доля граждан относятся к категории незанятых, и «многоукладные» поселения демонстрируют самые низкие показатели по количеству зарегистрированных предпринимателей. Эти факты можно интерпретировать как, с одной стороны, свидетельство острой конкуренции, с другой — как доказательство того, что значительная часть сельской экономики скрыта в неформальном секторе.

3.3.4. Зависимые от центров поселения

В группу вошли поселения шестого кластера.

6-й кластер (28, или 10,6 % поселений)

	Низкое	Среднее	Высокое
Кор./ЛПХ	50,0	42,9	7,1
Коэффициент миграционного прироста	71,4	28,6	0,0
Доля незанятого населения от трудоспособного	3,6	35,7	60,7
Доля работающих за пределами поселения от трудоспособного населения	14,3	39,3	46,4
Количество предприятий	64,3	35,7	0,0
Доля собственных доходов	25,0	53,6	21,4
НДФЛ на душу	14,3	50,0	35,7

Территориально поселения восьмого типа разделяются на пригородную зону города Ишима и на поселения, соседствующие с крупными районными центрами вдоль магистрали Тюмень — Омск; выделяется также несколько отдельных элементов в западной и северной частях региона (Нижнетавдинский, Ярковский, Тобольский, Вагайский районы), тоже расположенных на трассах. Наконец, свою пригородную зону вокруг районного центра формируют поселения Аромашевского района, с той лишь разницей, что центром является не город, а село (крупный узел обслуживания территории).

По своему географическому положению эта группа поселений схожа с другими полупериферийными поселениями. Однако в отличие от рассмотренных выше примеров в данном случае близость к центрам и основным транспортным магистралям играет скорее негативную роль.

По основным показателям эта группа муниципалитетов близка к поселениям тюменской пригородной сельскохозяйственной зоны. Разница состоит в том, что здесь отсутствует собственное крупное центральное предприятие. Этот факт можно объяснить, с одной стороны, более слабым (по сравнению с Тюменью) влиянием локального центра, с другой стороны — экспансией внешних крупных игроков, использующих локальные (земельные) ресурсы и закрывших доступ к ним со стороны местных жителей. В итоге мы видим самую высокую долю незанятого населения (выше, чем на периферии), личные подсобные хозяйства преимущественно в качестве стратегии выживания, высокую (более 35 %) долю граждан, работающих за пределами по-

селения, и низкие доходы бюджета. Несмотря на условно благоприятное географическое положение, поселения восьмой группы находятся в зоне риска. Зависимость развития от внешних факторов дополняет отрицательный миграционный прирост.

3.4. ПЕРИФЕРИЯ

Третья группа муниципалитетов может быть охарактеризована как периферийная, что соответствует и их географическому положению (это территории, удаленные от крупных городов и асфальтированных магистральных дорог), и месту на карте социально-экономических показателей (высокий миграционный отток, большая доля незанятого населения и отходников, сравнительно низкая обеспеченность муниципальных бюджетов и небольшие показатели душевого НДФЛ).

Это обширная группа, включающая более 130 поселений, сформированная элементами третьего, четвертого и пятого кластеров. Вместе они составляют поле муниципалитетов с формально не очень хорошими показателями, которые компьютерная программа сгруппировала по-разному, сделав акценты на отдельных «выдающихся» показателях, в том числе на Кор./ЛПХ или миграционном приросте.

Как правило, это удаленные и/или труднодоступные поселения. В большинстве случаев плохое состояние дорог является фактором, тормозящим экономическое развитие территории. По мнению глав поселений, основные трудности связаны с невозможностью сбыта производимой сельскохозяйственной продукции.

— Как у вас с реализацией сельхозпродукции?

— Неважно идет. Закупало Ситниково, но отказались — расстояние большое, да и дороги подводят. Развитие производства из-за этого тормозится, приглашать организации — нужна хорошая развязка.

*Новоберезовское сельское поселение,
Аромашевский муниципальный район*

Ярким примером, характеризующим ситуацию во многих сельских муниципальных образованиях Тюменской области, является Северо-Плетневское поселение Юргинского района.

— Оценивая современное состояние экономики, прихожу к пониманию того, что в ближайшее время колоссальных позитивных изменений ждать не стоит: вероятность того, что к нам на территорию придет ин-



Картограмма 21. Поселения периферии

вестор, низка из-за не самого удобного географического месторасположения. Рассчитывать нам приходится только на средства областного бюджета. Село у нас красивое и, я считаю, очень перспективное. Будет дорога — инвестор придет.

— Почему для вашей территории так важно строительство этой дороги?

— Нам она нужна даже не для того чтобы на рынок ездить в Аромашево (хотя он действительно богаче, чем Юргинский), она необходима и в бытовом, и в логистическом плане. Животноводство с появлением этой дороги поднимется колоссально. Предприниматель из Кургана приезжал, хотел животноводством здесь заниматься. Но увидел, что дороги нет и отсутствует перспектива ее строительства, и тут же отказался от этой идеи.

— Вы возглавляете сельское поселение много лет. На ваш взгляд, повлияло ли появление этой преграды — недостроенной дороги, по которой теперь не проехать, — на ухудшение экономики территории?

— Да, преграда эта повлияла. Во-первых, до эксперимента у местного населения были живы ожидания, что дорога появится, а значит, появятся и КФХ, и ЛПХ будет более выгодным. Мы пропагандировали ведение личных подсобных хозяйств. Во-вторых, люди поняли, что акцент выгоднее сделать на Аромашево. Представьте, как убыточно везти свежее мясо в объезд в такую даль. И инвесторов мы не можем привлечь именно из-за отсутствия этой дороги. Замкнутый круг. У нас есть все для развития животноводства: земля, кормовая база, трудовые ресурсы, желание работать и зарабатывать... У нас нет одного — дороги.

*Северо-Плетневское сельское поселение,
Юргинский муниципальный район*

В условиях ограниченных связей с центрами производства главным дифференцирующим фактором периферийных сельских муниципальных образований выступает ландшафт, определяющий основные отрасли и формы хозяйства (хозяйственный уклад). В большинстве случаев в качестве доминирующей стратегии экономического поведения населения выступают развитие натурального хозяйства и занятия промыслами. В отдельных районах эта хозяйственная деятельность может иметь собственную специфику.

В южной (лесостепной) зоне, как правило, речь идет о сочетании деятельности нескольких типов экономических субъектов — крупных сельскохозяйственных предприятий, кооперативов, фермеров и ЛПХ, в том числе крупных. Большой по сравнению с севером объем плодородных земель не приводит к их взаимному вытеснению. Это конкурирующие, но сосуществующие стратегии освоения террито-

рии. Вопрос об устойчивости данной ситуации остается открытым. Это динамическая система, на положение которой влияют сразу несколько факторов. С одной стороны, региональная власть стремится поддерживать на территориях статус-кво: главными инструментами выступают налаженная система закупки молока у населения, а также программы социальной поддержки сельчан «Самозанятость» и «Самообеспечение». С другой стороны, главный вектор развития сельских территорий видится в привлечении крупных игроков — инвесторов, готовых вложить значительные средства в модернизацию сельского хозяйства. Об изменчивости ситуации на местах красноречиво свидетельствует следующий кейс:

- Расскажите, на чем строится экономика вашего поселения?
- Сельское хозяйство. Здесь работает крупное сельхозпредприятие — «Юбилейный».
- А что конкретно здесь у «Юбилейного»?
- Корма. Они арендуют землю паевую и выращивают корма. Правда, пока они только к нам зашли и не успевают еще все обрабатывать. Люди этим пользуются.
- Каким образом?
- ЛПХ продолжают использовать сенокосы и пастбища, фактически без оформления земли. Я им говорю, что это опасно. Земля не была замежевана, она вся в аренде. Вот сейчас они доберутся до нее и либо потребуют уходить, либо затребуют оформления субаренды.

*Шевыринское сельское поселение,
Абатский муниципальный район*

При этом следует учитывать, что в отличие от полупериферийных районов на более удаленных территориях предприятия не играют роли магнитов и драйверов социально-экономического развития. Они мало связаны с местным населением. Крупные предприятия здесь это скорее внешние игроки, использующие ресурсы территории и ограничивающие тем самым доступ к ресурсам развития представителям локальных сообществ.

- В советское время здесь существовал крупный совхоз. В 1950-е была волна укрупнения..., тогда еще ликвидировали три старых населенных пункта. Все стали работать на совхозе. В 1990-е совхоз распался. Оставшиеся после совхоза СПК «Кировский» и «Агро» обанкротились около пяти лет назад. На данный момент крупных предприятий не осталось...

- Но земли, я видел, обрабатываются?
- Да, земли обрабатываются «Юбилейным», он арендует паевые земли, но так работает лишь небольшая часть людей. Еще есть те, кто ездит на работу в Бердюжье. Это в 30 километрах отсюда. Есть даже те, кто в Ишим ездит. 17 человек — вообще на вахтах.
- А что же делают остальные?
- Есть два крупных фермера, занимаются мясным животноводством и полеводством, нанимают местных на сезонные работы, покупают в лизинг технику и т. п.
- Как сбывают продукцию?
- Через частных закупщиков из Бердюжья и Ишима.
- Почему не через «Юбилейный»?
- «Юбилейный» принимает по низкой цене...
- Понятно. А что с вашими озерами? Они как-то используются?
- Озера в аренде у бердюжских и курганских.
- А сельчане?
- Нанимаются иногда на сезонные работы.

*Пегановское сельское поселение,
Бердюжский муниципальный район*

- Самая главная идея — создание рабочих мест на территории — самая проблемная. На данный момент новых рабочих мест у нас не предвидится, только личное подсобное хозяйство...
- А сельхозпредприятия?
- Сельхозпредприятия у нас есть. Наша территория относится к Боровской птицефабрике. Вообще как-то так получилось, что они у нас это все купили.
- Ну а люди там не работают?
- Не работают наши люди там. У нас есть два коровника, 80 рабочих мест, но все равно остается безработица.
- Земли, получается, заняты уже?
- У нас все земли пахутся. На нашей территории нет ни одного гектара, чтобы был не пахан.
- Экстенсивно развиваться некуда?
- У нас уже все — уперлись.
- А сколько гектаров засеивается?
- У нас 5300 гектаров. Плюс у нас еще дополнительно фермеры есть, у них еще свои гектары дополнительно. Все, у нас правда сеять больше нечего. У нас земля неплохая на территории, урожай приличный.
- А сколько с гектара?

— В прошлом году было больше 30 даже. Просто чтобы дополнительно что-нибудь построить, никто не строит.

— А переработка?

— Переработки никакой, ни молочной, ни мясной продукции. Почему еще Боровская птицефабрика купила именно наши земли — зерно все уходит туда, на корм для птиц, всю молочку мы возим. В общем, мы с этого ничего не имеем. Даже зерна купить для личного подсобного хозяйства мы не можем — нам не продают, все реализуют у себя.

— Вы сказали, что есть фермеры у вас...

— Есть у нас фермер.

— Один?

— Да, один. Остальные все разъехались.

*Юрминское сельское поселение,
Аромашевский муниципальный район*

В итоге даже при формальном наличии крупных предприятий основу экономической жизни самого сельского населения составляет *ведение личного подсобного хозяйства*. Благодаря государственной поддержке системы закупок молока особенное развитие в хозяйствах населения получило молочное животноводство. В некоторых поселениях можно даже говорить о конкуренции между разными структурами, осуществляющими прием молока.

— Вот у нас в таблице по ЛПХ ваше поселение занимает первое место.

— Да. Впереди планеты всей идем. В принципе ЛПХ развивается. Молоко принимают. То есть проблем с этим нет. У нас есть несколько вариантов, где принимают молоко. Это три организации, которые этим занимаются: Конарев (СССПК «Молоко»), Иванов ездит и кооператив «Абатский». Когда был один кооператив, то тогда было сложно. У людей не было выбора.

— Эти кооперативы как-то между собой конкурируют?

— В принципе у них по ценам разницы нет. У них идет разница только по качеству молока. Личные подсобные хозяйства сдают, то есть не какой-то определенный объем, а сколько хотят, столько и сдают. Есть выбор, и это хорошо. Есть куда определиться.

*Банниковское сельское поселение,
Абатский муниципальный район*

— Такой вопрос: вы сказали, есть ЛПХ, которые держат больше 20 голов?

— 15 таких, сбыт у них налажен. Этим занимаются три кооператива — степновский, александровский и менжинский.

*Лопазное сельское поселение,
Сладковский муниципальный район*

При этом кооперативы очень часто имеют мало отношения к кооперативным ценностям. По своей стратегии поведения это бизнес-структуры, нацеленные на привлечение прибыли.

— Я что увидел — у вас по ЛПХ очень сильные показатели. По молоку, в частности.

— Да, у нас создан кооператив, но создать-то создали, а выходит, что не кооперативы работают на ЛПХ, а ЛПХ на кооперативы.

*Афонькинское сельское поселение,
Казанский муниципальный район*

В разговорах с главами такая путаница может легко сбить с толку:

— А кооперативы у вас из пайщиков состоят?

— Нет. Нет такого.

— То есть они ООО?

— Нет, ИП. У нас есть три или четыре кооператива.

*Банниковское сельское поселение,
Абатский муниципальный район*

Система закупок молока дополняется государственными программами «Самозанятость» и «Самообеспечение», которые помогают создать стартовые условия для содержания ЛПХ.

...Производства там нет, и мы упор сделали благодаря, конечно, правительству Тюмени, где работают такие программы как «Самозанятость» и «Самообеспечение»... Мы работали с людьми в том направлении, чтобы у них был первый толчок, чтобы была какая-то небольшая сумма для начала, и давали им по 50 и по 70 тысяч рублей для обеспечения и самозанятости, и у нас все трудоспособное население, все дворы оформились по этой программе. Был первый толчок, и сейчас там 14 хозяйств из них держат коров, молокоприемный пункт открыт, и в среднем на одно хозяйство там выходит по 76 коров...

*Нововяткинское сельское поселение,
Викуловский муниципальный район*

— Доля крупных — это те, где пять и более коров, — доходит до 40 %. Так, в одной только Шадринке из 18 дворов крупных — 16. Самые крупные — до 20 коров...

— Откуда такие показатели? Участвовали ли люди в программах господдержки?

— Да, в программе «Самозанятость» приняли участие 26 человек. После окончания они все, конечно, чтобы не платить налоги, с регистрации в налоговой снялись, но большинство хозяйств сохранилось и продолжает развиваться.

— Почему же один КФХ остался?

— У него уже объемы такие, что нужно официально договоры заключать на сбыт. Он не через кооператив работает.

*Менжинское сельское поселение,
Сладковский муниципальный район*

Вклад государства подтверждает тот факт, что по другим видам продукции — мясу и овощам (картофелю) — серьезного развития нет. Сами главы сельских поселений объясняют бесперспективность этих отраслей хозяйства, с одной стороны, низкими закупочными ценами:

— Со сбытом картошки у вас тоже проблем нет, получается?

— Проблемы у нас с ценообразованием.

— А сколько сейчас стоит?

— Сейчас по 8 рублей принимаем. Осенью — от 3 до 5.

*Банниковское сельское поселение,
Абатский муниципальный район*

— А с овощами как? В чем проблема? В цене?

— Картофель покупают по 3—5 рублей осенью, это очень мало. Не оправдывает труд. Весной уже за 8, что тоже немного. Ведь урожай еще нужно сохранить, додержать. Отдельный вопрос — соблюдение технологии при посадке овощей, это касается и сортов картофеля. Тот картофель, который мы выращиваем, он же кормовой.

*Шевыринское сельское поселение,
Абатский муниципальный район*

По выращиванию картофеля есть, но если бы цена людей устраивала, а их не устраивают цены. Это осенью, значит, они по 50 соток посадят, по 5 рублей и по 7 сдадут. Людей не устраивает эта цена, этой весной самая большая цена 10 рублей.

*Нововяткинское сельское поселение,
Викуловский муниципальный район*

С другой стороны, главы поселений жалуются на отсутствие необходимой складской и производственной инфраструктуры (овощехранилищ, забойных цехов), а также на отсутствие гарантированного сбыта. В итоге

распространение получают разные неформальные практики — перекупки. И хотя везде отмечается нерегулярность закупок «заезжими», это явление устойчиво фиксируется в большинстве поселений, что позволяет говорить о существовании крупного по своим объемам рынка.

У нас очень большие площади, которые люди не сажают. 50 % огорода зарощено, реализовать некуда — зачем тогда садить? А на сегодняшний день у нас также со скотом проблема. Молоко-то организовали, а с мясом проблема. Вот и приезжают эти гастролеры, закупают на глаз, без веса, без ничего и увозят.

*Афонькинское сельское поселение,
Казанский муниципальный район*

— Как продукцию реализуете? Мясо?
— Азербайджанцы покупают. Перекупщики. Меняют на корм. На глаз отвешивают. Обманывают.

*Чуртанское сельское поселение,
Викуловский муниципальный район*

— Года три назад Ишимский мясокомбинат хорошо работал, а сейчас люди у нас реализуют свою продукцию — мясо, молоко, к нам заезжают люди разных национальностей, и с ними как-то договариваемся. Или дают объявление в газету в нашем поселении, но они как-то подороже берут, ну вот люди по объявлениям в газете как-то с ними работают, поэтому что они дороже берут.

— А куда они увозят?
— На север.

*Нововяткинское сельское поселение,
Викуловский муниципальный район*

— С мясом хуже?
— И с мясом, и с овощами. Мясопереработки в районе нет. В последнее время стали приезжать казахи, что-то покупают, но это только эпизодически, масштабы небольшие.

*Шевыринское сельское поселение,
Абатский муниципальный район*

Ранее государство поддерживало свиноводство, возмещая затраты на покупку кормов, однако после появления риска распространения африканской чумы свиней программа была отменена. Это повлекло падение поголовья в хозяйствах населения, выветив высокую зависимость положения сельских жителей от помощи государства.

Население северной зоны периферийных поселений также делает ставку на развитие полунатурального хозяйства и промыслы. В условиях большой удаленности не только от городов, но и от райцентра, отсутствия асфальтированных дорог, газа, других инфраструктурных проблем содержание скота становится для многих граждан единственной помимо миграции в города стратегией выживания. Однако развивать натуральное хозяйство здесь сложнее как по причине ландшафтных особенностей, так и в силу институциональных ограничений.

У нас своих земель нет... у нас тут не колхоз. Стараются люди независимо от этого содержать скот. Лес-то государственный, а я должен соблюдать закон. Лес я должен арендовать, а раз лес, то я не имею права скотину содержать на выгоне. Вот люди и держат, маются, но держат. Здесь железная дорога — немножко прозевай, на дорогу ушла, и все. Вот в каких трудностях люди держат это сельское хозяйство.

*Сетовское сельское поселение,
Тобольский муниципальный район*

В связи с этим более перспективным видом хозяйственной деятельности являются промыслы. К настоящему времени можно говорить о формировании своего рода специализации отдельных населенных пунктов и выстраивании распределенной системы заготовки, транспортировки и продажи дикоросов и рыбы. Главными рынками сбыта становятся города и автономные округа.



Рисунок 9. Иртыш у села Надцы

Среди периферийных поселений выделяются несколько *трудно-доступных (изолированных)*. Все они относятся скорее к северной таежной зоне — Ачирское и Лайтамакское поселения Тобольского района, Аксаринское и Новоалександровское поселения Ярковского района, Вершинское поселение Вагайского района, Партизанское поселение Абатского района, Скрипкинское поселение Викуловского района и т. д.

Основными транспортными магистралями, связывающими эти поселения с другими территориями, являются зимники. На строительство и обслуживание зимников ежегодно тратятся огромные средства: в одном только Тобольском районе с наступлением холодов возводится и обслуживается порядка 300 км зимней дороги. Регион дотирует предпринимателей, чтобы они завозили в удаленные населенные пункты продукты. Интервью с главой одного из таких поселений хорошо иллюстрирует ситуацию, когда отсутствие дорог создает проблемы не только с завозом продуктов питания, но и с подачей электричества жителям.

Мы как зайцы на острове здесь живем же, весна, осень — мы оторваны от Большой земли. Вот эта река... Нам приходится только с предпринимателями работать, чтобы продукты завезли на этот период — 15—20 дней. В целом по продуктам — все есть на территории. Когда лед пойдет — все мертво. У нас закрывается переправа рано, допустим, за две недели до ледохода. И поэтому стараемся по максимуму завезти продуктов и обеспечить самым основным...

Вот как сильные ураганные ветры — отсечка на электростанции, пока им звонишь, пока они приедут, пока они эти 7 километров туда-сюда пройдут, а это время, часы... Вот поэтому, чтоб не дать замерзнуть этой всей системе, мы уже используем резервные блоки питания, с дизельной электростанции.

*Сетовское сельское поселение,
Тобольский муниципальный район*

В другом поселении глава рассказывала, как из-за неудачного эксперимента дорога была окончательно испорчена, в результате чего стало затруднительным даже обеспечение одного из сел продовольствием:

- В 2009—2010 годах на нашей территории была попытка строительства дороги по немецким нанотехнологиям.
- До Аромашевского муниципального района?
- Да. Это был эксперимент, и закончился он отрицательно.

- Говорят, технология строительства была нарушена.
- Возможно, но в итоге мы получили 4 километра непроездной дороги. Реабилитировать ее невозможно. А у нас населенный пункт там, хлеб людям приходится на тракторе возить.

*Новоберезовское сельское поселение,
Аромашевский муниципальный район*



Рисунок 10. Бездорожье

В итоге неразвитыми остаются и иные объекты инфраструктуры, в том числе социального характера.

- Как вы оцениваете состояние связи, электричества, водоснабжения?
- Водоснабжение свое — скважины, колодцы. Была заявка на газ, но пока не решен этот вопрос. Отапливают помещение кто как. Школа и администрация — на нефти и дровах.

*Новоберезовское сельское поселение,
Аромашевский муниципальный район*

Развитие коммуникаций тормозится не только из-за ландшафтных особенностей, но и в связи с проблемами ведомственного взаимодействия и бюджетного обеспечения муниципалитетов. В селе Новоалек-

сандровка Ярковского района проведено оптоволокну, установлены все необходимые технические узлы, но интернета нет продолжительный период времени из-за отсутствия подключения соответствующих подстанций к электричеству.

Проблема с 1991 года одна — при формировании бюджета учитывают только численность населения. А нужно учитывать наличие асфальта, хороших дорог рядом, компактность проживания, доступность тех структур, которые являются областными. У нас ситуация такая: восемь деревень, расположенных вразброс. Мы не можем на те же деньги даже на транспорте передвигаться. Машины нет, сейчас я на работу пешком пришел, а так — то на велосипеде, то на тракторе. Нам сказали, что такого не существует, нет такой формулы со многими показателями.

*Новоалександровское сельское поселение,
Ярковский муниципальный район*

Отдельный аспект качества жизни населения — уровень социального обеспечения и возможность получать государственные услуги. Взаимодействие гражданина с государством часто «централизовано» в ближайших районных центрах и городах, при этом требуется множество межведомственных согласований, что затрудняет процесс и вынуждает сельских жителей совершать такие поездки постоянно. Приведенные ниже истории глав поселений стандартны:

— Нельзя получить этот лесной билет?

— Получить можно, но пока получишь... все надо в Вагай ездить и ездить (расстояние в одну сторону порядка 80 км. — *Прим. автора*). Каждому нужно лично прибыть туда, написать заявление, соответствующие документы принести, сдать леснику. Тот принимает, в течение 10 дней разnosку делает, в реестр включает. Потом вторая поездка, если он сделал за 10 дней, он мне дает квитанцию на оплату, я оплачиваю,ставляю ему квитанцию, дальше договор формируем. В течение месяца опять же. Через некоторое время звонит, говорит: «У вас проект договора готов, приезжайте, пожалуйста», я еду уже третий раз, получается, чтоб подписать проект договора. Все нормально, я подписываю. Этот договор потом еще к главному леснику, второй стороной подписывается. Я еду домой, потом четвертая поездка. Опять же лично еду в Вагай, в этом случае только (четыре поездки) получаю этот билет-договор купли-продажи...

*Аксурское сельское поселение,
Вагайский муниципальный район*

В результате административных реформ последних лет органы местного самоуправления лишились ряда учетно-регистрационных функций, таких, например, как регистрация граждан по месту жительства/пребывания. Многофункциональные центры, созданные по принципу «одного окна», не всегда удобны для жителей села, так как находятся только в крупных населенных пунктах. Ранее таким «одним окном» была сельская администрация, теперь же для получения государственных услуг жители некоторых удаленных населенных пунктов вынуждены преодолевать несколько десятков километров. В условиях слабо развитой дорожной инфраструктуры получение базовых государственных услуг становится для жителей некоторых поселений очень серьезной проблемой. Отдельную сложность представляет собой доступность транспортных услуг с точки зрения стоимости поездок.

— Прописка не у нас — это плохо, конечно. Если честно, вот на сегодня даже не знаю, кто сегодня у нас проживает, кто прописан, кто выписывается. Учет не можем вести.

— Считаете, раньше лучше было, когда были эти полномочия?

— Конечно, лучше было. Опять же, как мы должны учитывать народ? Или постоянно в Вагай ездить, или сюда прийти и оформить. Тут-то можно пешком сходить, а там ехать надо, за автобус платить. За одну поездку — 500 рублей туда и обратно вместе с обедом. Вот 20 километров человеку положено, по пять раз пишут на это заявление. Одного человека посадили в Вагай, а он ИНН недописал — обратно. Или заявление отправили — не звонят, ты приезжаешь, а у тебя срок прошел — заново пиши.

*Карагайское сельское поселение,
Вагайский муниципальный район*

Один из глав привел пример, когда из-за дождей пожилая женщина не смогла добраться до медучреждения.

У нас тут есть в Скрипкино выход в интернет, а в Жигулях нет. Практически невозможно туда тянуть что-то. Там надо что-то устанавливать, но у них ничего не получается. В больнице как-то через регистратуры их записывают. Бабушка одна звонит третий раз уже, три раза записывалась и три раза не могла попасть на прием из-за дороги. Записаться смогла, а съездить нет возможности, автобус есть, но он никак к нам не пойдет, пока совсем сухо не станет.

*Скрипкинское сельское поселение,
Викуловский муниципальный район*

В советское время главными предприятиями в северных удаленных поселениях были лесхозы или рыбхозы, иногда — охотничьи хозяйства. Были и колхозы, но сельским хозяйством практически никто теперь не занимается.

В Сетово в советский период был лесхоз. Для транспортировки леса использовалась железная дорога. В 1990-е предприятие закрылось. На его место сегодня пришло новое предприятие (ООО «Исток»), которое дает всего порядка 35 рабочих мест. Кроме него главными работодателями в Сетово являются государство и РЖД. Железная дорога остается одной из главных линий коммуникации с «материком».

...Мы бились и сохраняли станцию. Боролись с РЖД, а они все оптимизируют и оптимизируют — убрали кассира. Убрали кассира, но все равно люди ездят. Теперь железная дорога что сделала — мотивировала тем, что содержание большое и оплачиваем проводникам — там они отоваривают талоны, и все. Закрыть железные дороги на государственном уровне — это сокращение рабочих мест, это значит на металлолом все сдать. Умирает населенный пункт, но для железной дороги это тоже потеря. У нас была здесь сберкасса, оптимизировали — убрали, значит, в город. Я так понимаю, вы хотите оптимизировать, а получаются пустыни.

*Сетовское сельское поселение,
Тобольский муниципальный район*

Скрипкино (Викуловский район) — еще одно труднодоступное поселение, находится на границе с Омской областью. Действует кооператив, который остался после распада колхоза. ЛПХ развиты слабо, поголовье сокращается. Люди выращивают картофель, собирают дикоросы. Регулярного сбыта нет. Дороги плохие. Постепенно местные жители формируют новые экономические стратегии. Например, появилась практика, когда скупщики формируют заявки на определенный товар, а население под заказ им выращивает продукцию, но формального закрепления данные отношения не имеют. В последние годы активно развивается такая сфера локальной экономики, как пчеловодство. Пчел держит почти треть населения. Этому во многом способствуют особые природные условия.

Низкие социально-экономические показатели совсем не обязательно свидетельствуют о депрессивности периферийных территорий. Целый ряд поселений характеризуется низкой долей работающих за пределами поселения, сравнительно невысокой долей незанятых, неплохим миграционным приростом. Участие в программах государственной

поддержки, развитие молочного животноводства вкупе с уклонением от регистрации в качестве ИП и юридических лиц, неформальные практики экономической деятельности позволяют не только выживать, но и зарабатывать.



Рисунок 11. Лайтамакское сельское поселение Тобольского района

В удаленных поселениях слабее государственный контроль, люди меньше обращают внимание на формальные требования. Многие юридические/бюрократические вопросы просто игнорируются.

- Большие территории они обрабатывают?
- 410 гектаров на две сельхозорганизации.
- Достаточно много для восьми человек. Земли в собственности или паевые?
- Земли паевые.
- С каждым двором заключили договор? По этим договорам они деньги платят, или корма, или что-то обрабатывают?
- Обрабатывают, но с населением отношений нет.
- Договоры с ними есть?
- Договоров нет. В организации, где две намотили 2215 центнеров, а где восемь — 350 центнеров. Они вдвоем работают и работают.

*Из интервью с главой сельского поселения,
Викуловский муниципальный район*

Новые дома часто строятся на свободных землях, без оформления соответствующих бумаг. В некоторых населенных пунктах самострой составляет основную долю жилищного фонда⁶¹.

Вне зависимости от формы отношений с государством образуется небольшой слой предпринимателей. Люди используют систему сбыта молока.

...Потому что люди поняли, им никак не прожить без личного подсобного хозяйства. Они сдают молоко, они получают прибыль. Вот здесь вот у меня есть такие цифры, что первое место заняло хозяйство, у которого выходит выручки от сельхозпродукции 1 миллион примерно за год. Это уже реально, нам дали справки, ну так в среднем тысяч 70 в месяц у них выходит. Я думаю, что это неплохо. У других 60 тысяч в месяц, у третьих — 30 тысяч. Может, для вас эта цифра и не звучит, но для деревни она звучит...

*Нововяткинское сельское поселение,
Викуловский муниципальный район*

- ЛПХ у вас развиты?
- Есть крупные.
- Приведите пример, что значит крупные?
- На сегодняшний день самый крупный ЛПХ — 23 головы КРС.
- Куда люди сдают продукцию?
- Система сбыта молока у нас налажена, Абатский кооператив поставил пять пунктов приема. Люди на этом даже зарабатывают. Я вообще скажу, когда есть сбыт, то есть и стимул развиваться, работать. Вот представьте, что в настоящее время нет огромных колхозов и совхозов, как при СССР, однако молока люди в ЛПХ производят в 1,5 раза больше, чем в советское время.

*Шевыринское сельское поселение,
Абатский муниципальный район*

61 В дальнейшем такое игнорирование бюрократических процедур может привести к проблемам. В Чебургинском сельском поселении люди в складчину построили мечеть. Затем обратились к главе администрации с просьбой помочь провести электричество. Глава и рад бы им помочь, но строители мечети никаких документов на здание не оформляли, то есть юридически мечети не существует. Другая возможная проблема — помощь погорельцам, если их дом не оформлен. Иногда доходит до курьезов: семья поставила сруб, администрация настояла, чтобы они оформили землю. Сельчане подали заявление, по их запросу приехали землеустроители, но, увидев, что на предполагаемом участке стоит постройка, указали в документах, что участок занят и не подходит для строительства.

Развитость *неформальной экономики* во многом зависит от природно-климатических факторов, этноконфессиональных особенностей и от силы влияния центров на территориях.

Среди сельского населения юга Тюменской области выделяются две этнические группы, которые исторически проживают в этой местности — сибирские татары и казахи. Татарское население в основном проживает в тюменской и тобольской зонах, в ишимской зоне среди иноэтничных групп преобладают казахи. В некоторых южных районах установились достаточно прочные связи с приграничными районами Республики Казахстан, что находит свое отражение и в особенностях неформальной экономики. В последние годы здесь наблюдается устойчивая тенденция к росту поголовья лошадей в личных подворьях. Соседи из казахстанского приграничья обеспечивают на них стабильный спрос. По словам жителей, держать лошадей им намного проще и выгоднее, чем скотину, поэтому многие хозяйства перепрофилируют свои коровники в конюшни. На руку участникам этого процесса играет отсутствие таможенного контроля на границе: для того чтобы провезти через границу фуру с лошадьми, достаточно пройти пограничный контроль.

Ишимская зона это прежде всего территории сельскохозяйственной направленности, где особенно развиты личные подсобные хозяйства. Вместе с тем активность кооперативов распределяется от муниципалитета к муниципалитету достаточно неравномерно. Если в Казанском и Бердюжском районах кооперативы конкурируют между собой за прием мяса у населения, то в Викуловском районе прием мяса у населения кооперативы не проводят, при этом по показателям Кор./ЛПХ Викуловский не уступает другим районам. Здесь стабильный спрос на мясо обеспечивают перекупщики (выходцы из кавказских республик и жители соседней Омской области), которые покупают у населения скот в живом весе, не придавая особого значения ветеринарным документам. В разговорах с предпринимателями многие отмечают, что даже в тех районах, где организован прием мяса, кооперативам достаточно сложно конкурировать с перекупщиками по цене. Их потребитель в основном находится в ХМАО и ЯНАО, где цены на мясо значительно выше, чем на юге области, поэтому в ряде случаев они могут отбирать хлеб у добросовестных игроков рынка, снижая маржинальность, увеличивая при этом объемы. Такой маневр обычный кооператив, как правило, себе позволить не может.

Объем и оборот нелегального рынка мяса не поддается подсчетам еще и потому, что довольно часто население предпочитает скрывать наличие скота в своем подворье, так как внесение этих данных в похо-

зяйственную книгу может напрямую отразиться на их счетах за коммунальные услуги. При этом глава поселения при внесении данных в похозяйственную книгу обязан руководствоваться только той информацией, которую получает со слов хозяина подворья.

Существует ряд примеров, когда население открыто сопротивляется попыткам местной власти формализовать их деятельность, относясь к представителям власти с большим недоверием. Глава одного из районов обещал оказать государственную поддержку одной из кузнечных мастерских по областной программе «Самозанятость»: при регистрации ИП предприниматель мог рассчитывать на единовременную финансовую поддержку. Регистрировать свою деятельность кузнецы отказались, что, по мнению главы, скорее связано с чувством страха перед подписями, печатями и другими элементами документооборота на фоне общей неприязни к регистрирующим и контролирующим органам, нежели с принципиальной позицией людей, желающих оставаться в тени. В тобольской зоне неформальная экономика в основном связана с выловом рыбы и сбором дикоросов. В труднодоступных районах Заболотья это основные промыслы и едва ли не единственный способ заработка.

— Дикоросов сколько собираете?

— У нас учета нет... фактически считайте как минимум полтонны на семью.

— А цена?

— Цена варьируется от спроса. В прошлом году килограмм клюквы стоил 70 рублей, а нынче — 170 рублей. А на сегодняшний день 210—220 предлагают. То же у нас с рыбой. Будет ее меньше — цена поднимется.

*Ачирское сельское поселение,
Тобольский район*

Как следует из рассказа главы, за сезон семья на одной клюкве может заработать 100—120 тыс. рублей, а совокупный доход домохозяйств в одном только Ачирах составляет примерно 19,5 млн рублей за сезон. У таких семей есть свой участок на болоте, где только они имеют право собирать клюкву, на каждом из таких участков, как правило, стоит дом, в котором семья проживает во время сбора клюквы. Все болота размежеваны и разделены на участки среди членов сообщества. Со сбытом проблем не возникает:

— Как сбываете собранную клюкву?

— Сейчас с клюквой проблема реализации вообще исчезла. Вот эти заезжие сами берут по 200 рублей. Начинают от 100, а в последнее время

искали даже по 250 рублей. Все прям сгребают. Подходишь, показываешь, где хранится, они сами все затаривают. Раньше набрали, допустим, 30 мешков и с этими мешками не знали, что делать. Всю зиму до лета где-то продавали, то там, то там. Ездили на север, в Тюмень. После совхозов, после распада, 1990-е годы были — такой период... не знали, что делать. Сейчас все-таки стабилизировалось. Более-менее стабильность появилась.

*Аксурское сельское поселение,
Вагайский район*

Другой способ заработка — рыба. В районах Заболотья ценных пород рыб нет, но объемы, в которых местные жители добывают карася, позволяют им развивать свое дело⁶². Рыбный промысел развит на берегах Иртыша в Тобольском, Уватском и Вагайском районах.

Многовекторность социальных процессов на сельских территориях не означает хаос. Мы увидели, что сочетание пространственных и социально-экономических условий позволяет говорить о нескольких типичных ситуациях, в рамках которых находятся и развиваются сегодня сельские социумы. Предложенная модель не претендует на звание универсальной: выделенные типы это лишь срез, сделанный на конкретном пространстве в конкретный момент времени: система динамична, и картина будет меняться. Однако модель удобна для объяснения текущих трендов и их взаимосвязей и даже до некоторой степени позволяет делать прогнозы о направлениях развития системы в будущем.

В следующей главе мы рассмотрим, как сегодня в регионе осуществляется управление сельскими территориями: как строятся отношения между государственной властью и органами местного самоуправления, населением, учитывается ли дифференциация сельского пространства и насколько эта система концептуально связана с западными и советскими практиками управления территориями и территориального развития.

62 В качестве иллюстрации: Дорога денег. URL: http://www.youtube.com/watch?v=_nMxFaLOsY8.

4

СЕЛЬСКИЕ ТЕРРИТОРИИ КАК ОБЪЕКТ УПРАВЛЕНИЯ

4.1. КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ПОДХОДЫ К УПРАВЛЕНИЮ И ТЕРРИТОРИАЛЬНОМУ РАЗВИТИЮ

Современная практика *управления территориями* родилась в Европе в Новое время. В ней заложено много нетривиальных идей, которые до XVI—XVII веков не существовали или не считались общепринятыми.

Первый комплекс современных, или модерных, принципов низового управления сложился в просвещенных монархиях, идеология которых предполагала централизованное внедрение новых на тот момент научных и рациональных практик, которые должны были прийти на смену традиционному порядку. Как минимум к этим практикам (принципам) относились территориальный характер административных единиц, их четкие (картографируемые) границы, примерное равенство населения в схожих по рангу единицах, схожий набор полномочий местных властей и единые правила, по которым они действовали⁶³.

.....

63 Еще в Московском государстве XVII века уезды были не территориальными, а функциональными (важным было население, которое могло кочевать, а также кон-

В XIX веке с демократизацией и национализацией политики возник еще один комплекс принципов, требующий низового *гражданского самоуправления*. На смену идеям о просвещенных бюрократах и косных отсталых местных жителях пришли представления о том, что граждане в местах своего проживания сами достаточно разумны, чтобы выбирать из своей среды лиц, ответственных за решение локальных проблем, или решать эти проблемы напрямую. Именно этим принципам соответствует возможность принятия муниципальных нормативных актов и вообще низового правотворчества, разделение полномочий между государственной властью и местным самоуправлением. В первой модели такое было невозможно: все законы и правила производило государство и задачей низовой бюрократии было лишь их правильное и строгое донесение до подданных.

Именно этим двум большим идеям — рационального управления административными единицами и низового самоуправления — соответствует конституционный порядок устройства муниципальной власти в Российской Федерации. Популярно мнение, что муниципальное самоуправление в нашей стране развито очень слабо или вообще фиктивно, то есть принципы рационального (последовательного и иерархичного) низового управления в России воплощены в большей степени, нежели принципы местного самоуправления. Данная глава посвящена описанию конкретного облика институтов низового управления, увиденного нами в ходе полевых исследований. Частично мы подтверждаем данное мнение, обращая внимание на практики реального самоуправления, часто неформальные.

Кроме того что низовое управление должно быть каким-то образом организовано, в настоящее время обычно предполагается, что органы власти (централизованные либо демократические) должны заниматься *социально-экономическим развитием* территории, которую они контролируют, и общества, которым управляют.

.....

клетные ресурсы, а не территория — понятие абстрактное), их границы могли меняться и быть предметом административной борьбы; население и размер уезда зависели от размера города и влияния его воеводы, который отвечал за местный суд и контролировал сбор податей, в остальном действуя по своему усмотрению. Европейские принципы низового управления начали внедряться в России с начала XVIII века, однако еще в середине XIX века разделение городских и уездных властей было целой проблемой — закон требовал разделения полномочий, на местах же тяготели к старой практике, в соответствии с которой управление городом и окружающей территорией не разделялось. Более того, территориальная консолидация местной власти была обычной и для советского порядка управления, и разделение городских и районных администраций мы увидели только в последнее десятилетие.

Эта мысль тоже довольно новая. До середины — конца XIX века более распространенным было представление о том, что развитие территорий в форме их освоения и оцивилизовывания — естественный, практически неуправляемый процесс. Новые концепции в данной области были связаны с наблюдением за быстрыми изменениями, которые следовали после проведения в ранее не освоенные районы железных дорог (на Средний Запад США, степные территории Канады и Аргентины, в новые колониальные владения) или размещения в городах крупных промышленных предприятий.

Весь XX век — это история возникновения и совершенствования идей о том, кто и как может и должен влиять на развитие территорий — маленькие муниципалитеты или большие страны. В этой истории немалая доля приходится на российские и советские теории и практики, но контекст идей целенаправленного развития более широкий — это проблемы колониального управления и практика догоняющего развития, решение проблем развивающихся стран и отдельных отстающих регионов стран развитых.

Базовые идеологические полюса в теории направленного развития тривиальны. Это левый девелопментализм (общество и государство аккумулируют ресурсы и направляют их на развитие либо отстающей страны в целом, либо на подтягивание слабых регионов) и неолиберализм (основная задача властей не направлять инвестиции в те или иные точки или регионы, а создавать максимально благоприятные институциональные условия, для того чтобы частные инвесторы направили эти деньги сами).

Левый полюс представляют как советские практики догоняющего развития (план ГОЭРЛО, форсированная индустриализация и в целом вся ранняя практика командной экономики⁶⁴) и советские же модели развития, разработанные для стран третьего мира, так и социал-демократические и кейнсианские опыты по развитию отстающих регионов (администрация долины Теннесси⁶⁵ в США, евро-

64 Подробнее об устройстве советской экономики 1930—1940-х годов: *Найшуль В. А.* Высшая и последняя стадия социализма. Разд. 1. URL: http://www.libertarium.ru/1_libnaul_brezhnev.

65 Администрацию долины Теннесси называют первым агентством регионального развития, ответственным за комплексное изменение экономики территории, включая инвестирование в строительство ГЭС и управление ими, производство и распространение среди фермеров удобрений, борьбу с безработицей, пропаганду новых аграрных технологий и т. п.: *Bradshaw M.* Regions and Regionalism in the United States. Macmillan Education, 1989.

пейские программы регионального развития) и теории, эти опыты осмысляющие (в первую очередь теория полюсов роста Ф. Перру⁶⁶). Неoliberalная теория региональной политики обязана своим появлением академической теории экономического развития, которая недолго просуществовала в качестве особого направления в экономике и быстро утратила монополию на рассмотрение соответствующих кейсов⁶⁷. Неoliberalные идеи базировались скорее на западной практике муниципальных и региональных проектов развития, в которых государственные структуры занимались привлечением инвесторов, выстраиванием институтов и правил игры, иногда «расшивкой узких мест» местной транспортной, энергетической и финансовой инфраструктуры. Практика эта была также новаторской, связанной как с развитием академического девелопментализма, полемикой с левыми, осмыслением американского опыта 1930-х годов, так и с возросшими финансовыми возможностями местных властей, которые в рамках «государств всеобщего благосостояния» могли располагать куда большими бюджетами, чем за несколько десятилетий до этого. Опыт переноса neoliberalных рецептов в страны третьего мира был противоречивым (многие правительства просто не справились с институциональным строительством и игрой по правилам), но именно он, а не левые альтернативы, лег в основу научных экономических теорий, в том числе того направления, которое сейчас называется институциональной экономикой.

В 1960—1970-х годах представления о политике развития как обязательной функции властей стали практически общепринятыми, сложился новый взгляд на идеологию развития, менее связанный с традиционными партийными (левыми или правыми) взглядами. С этой точки зрения региональная политика властей может быть *выравнивающей*, то есть делающей упор на нивелирование социально-экономических диспропорций и перераспределение инвестиций в пользу отстающих регионов, или *стимулирующей*, то есть сосредоточенной на предоставлении максимально благоприятных условий развитым территориям с высоким потенциалом для форсирования экономического роста страны в целом.

66 Как правило, речь шла о строительстве крупных заводов в отсталых аграрных районах. Результаты практического применения теории оказались противоречивыми и не полностью соответствующими изначальным предположениям.

67 *Krugman P. Development, Geography and Economic Theory. Cambridge, MA: The MIT Press, 1997.*

В эту оппозицию, как и в традиционную партийную, плохо укладываются советские практики и идеи развития территорий. Хотя ранний советский опыт и оказал влияние на формирование левого спектра идей территориального развития в западных странах, их сложно сравнивать между собой, так как любая левая концепция на Западе исходила все же из существовавших реалий рыночной экономики. В Советском Союзе разнообразие концепций складывалось скорее в борьбе бюрократических групп, которые существовали в реалиях экономики командной, так что даже западные по происхождению идеи трансформировались здесь до неузнаваемости. Поэтому подчеркнем, что мы будем говорить о группе подходов к развитию территорий, характерных для командной экономики, которые не вписываются в оппозицию «левые — правые» (все они являют собой варианты крайне левой этатистской политики) или «стимулирующая — выравнивающая политика». Понимание этих подходов, на наш взгляд, довольно важно и в нынешней России — не так давно они определяли границы возможного во внутренней экономической политике, и до сих пор сохраняется большое количество сторонников и сочувствующих этим идеям советского времени, а также просто их носителей, особенно среди бюрократии.

Мы выделяем в советской практике две ключевые оппозиции. Во-первых, различают *территориальный* и *отраслевой* подходы, для которых важно, чиновники каких органов — региональных или центральных — перераспределяют ресурсы и принимают решения, а также какова логика целей развития — конкретных территорий или всей страны — по какому-то отраслевому направлению. Считается, что территориальный принцип был первым в советской экономической политике (в 1920-х годах существовали крупные региональные единицы с широкими полномочиями, власти которых выступали агентами комплексного развития), но уже в 1930-х победила отраслевая логика, которая и доминировала до конца 1980-х годов. Впрочем, еще исследователи позднесоветского времени говорили о сменяющих друг друга волнах регионального и отраслевого подходов⁶⁸. При этом не было ни одного года существования Советского Союза, когда было бы полностью свернуто финансирование планов развития территорий либо отраслей — то есть скорее обе стратегии развития использовались

68 Севастьянов В. Н. Территориально-отраслевые закономерности развития народного хозяйства // Территориальная организация производительных сил СССР. М., 1978. С. 76—123.

Таблица 7. Концептуальные подходы к социально-экономическому развитию административных территорий

Группы подходов	Группа концепций развития в условиях рыночной экономики	
	<i>Выравнивающая региональная политика</i>	<i>Стимулирующая региональная политика</i>
Роль центрального правительства	Концентрация финансовых ресурсов и перераспределение их части в пользу отстающих регионов	Децентрация финансовых ресурсов, создание благоприятных условий для развитых регионов
Роль местных административных органов / органов местного самоуправления	Разработка и лоббирование программ развития региона / муниципалитета, борьба за финансовые ресурсы и возможность реализации программ	Разработка программ развития, совершенствование местных институтов, борьба за инвесторов
Роль населения	Определяет экономические процессы как совокупность потребителей и рабочей силы, использует возможности, созданные субсидированием	Определяет экономические процессы как совокупность потребителей и рабочей силы, переезжает в экономически более благополучные районы / места
Роль предпринимателей	Используют субсидии и стимулы властей в соответствии с собственным пониманием целесообразности и выгоды	Частично реагируют на стимулы и усилия местных властей

Группа концепций развития в условиях командно-административной экономики		
<i>Территориальный подход</i>	<i>Отраслевой подход</i>	<i>Равномерное развитие</i>
Концентрация ресурсов и их перераспределение в регионы под планы развития	Сверхконцентрация ресурсов и их перераспределение в соответствии с отраслевыми планами развития	Концентрация и распределение части ресурсов под «центральные» программы развития, установление правил перераспределения для нижних уровней
Разработка программ развития, борьба за ресурсы, управление программами комплексного территориального развития	Исполнение директив центральных властей, координация местных органов управления отраслями и предприятиями	Координация отраслевых органов, борьба за ресурсы и их «равное» перераспределение по всей контролируемой территории
Выступает в качестве трудового и социального ресурса, обеспечивающего планы местных властей	Выступает в качестве трудового и социального ресурса, обеспечивающего планы центральных властей, мигрирует в районы нового освоения, иногда принудительно	Выступает как в качестве ресурса властей всех уровней, так и в качестве бенефициара выравнивающего субсидирования
-	-	-

одновременно в разные периоды увлечения центрального руководства одной из них, но все-таки при большем общем аппаратном весе отраслевиков. Специфика отраслевого подхода на селе, в соответствии с которым проблемы деревень и их жителей подменялись проблемами предприятий, отмечена в данной монографии неоднократно.

Другая не менее важная, но мало отрефлексированная оппозиция касается идеологий *неравномерного* и *равномерного* развития. Проще всего их разделить хронологически. Ранняя советская политика управления не предполагала возможности равномерного развития, территориальное неравенство не ставилось под вопрос, главная задача состояла в максимальном раскрытии потенциала разных мест в зависимости от их ресурсов и положения. С конца 1960-х — в 1970-х годах в советском управлении появляется новая практика, которая, возможно, является идейной параллелью выравнивающей региональной политике в западных странах с поправкой на куда большую долю регулирования, при которой от властей зависели не только инфраструктура и инвестиции, но вообще любые хозяйственные и политические вопросы. Советские управленческие новации этого периода были похожи на европейские выросшими бюджетами властей всех уровней. По характеру распределения средств это был скорее вариант отраслевого управления, но в условиях увеличившихся размеров и сложности экономики система перестала быть единой и централизованной в масштабах всей страны: центры управления теми или иными отраслевыми вопросами стали появляться на всех уровнях административной иерархии⁶⁹.

Во множестве принятых тогда программ можно выделить и подобию полюсов роста, и проекты комплексного развития территорий, и точки внедрения новых отраслевых технологий, но большинство их на практике сводилось к выравниванию территорий через субсидирование предприятий, отраслей и общих показателей роста. В особенности это касалось сельской местности в пределах РСФСР, которая за предыдущие десятилетия потеряла большой объем ресурсов и человеческого капитала, изъятых в рамках предыдущих кампаний развития. Последние годы советской власти стали своеобразным золотым веком советской российской деревни, когда все нужды оплачивались сверху, низкоэффективная деятельность субсидировалась, и кроме того, постоянно составлялись планы развития и новых инвестиций. Повальное субсидирование на всех административных уровнях можно объ-

69 Найшуль В. А. Указ. соч.

яснять спецификой советской экономики и открывшимся нефтяным изобилием, но живучесть представлений о том, «как надо правильно управлять территориями», говорит в пользу особого идеологического комплекса, который сложился именно в позднесоветский период. Это важно понимать, так как идеи равномерного развития в тех или иных формах продолжают жить, передаваться и воспроизводиться в сознании постсоветских чиновников разных уровней, при том что с точки зрения всех остальных теорий и практик развития сама мысль о возможности полностью нивелировать территориальное неравенство является нонсенсом. Одна из популярных в среде российской бюрократии (и сельских специалистов) идей резко контрастирует вообще со всем иным опытом управления развитием, в том числе и ранним советским⁷⁰.

4.2. ПРОЦЕСС ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ: МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ VS МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ

Полевые исследования 2014–2015 годов дали нам обширный материал, который позволяет не только показать место существующей практики управления сельскими территориями в вышеприведенной концептуальной матрице, но и описать сложившиеся на локальном уровне особенности институционального поля: формальные и нефор-

⁷⁰ Говоря о советском наследии, стоит также упомянуть Бориса Родомана, две идеи которого — поляризованной биосферы и стихийной ренатурализации ландшафта — так или иначе связаны с советским девелопментализмом. Первая, анализируя развитие транспортных систем Советского Союза, строившихся в основном на базе общественного транспорта, отмечает возникающие разрывы в сплошной городской застройке и вообще городском и индустриальном ландшафте, предлагает закрепить этот стихийный эффект и сделать его одной из основ централизованного планирования развития (Родоман Б. Б. Поляризация ландшафта как средство сохранения биосферы и рекреационных ресурсов // Ресурсы, среда, расселение. М.: Наука, 1974. С. 150–162). Вторая исходит уже из постсоветской практики саморазрушения и деградации системы равномерного развития, параллельно которой шли процессы стихийной поляризации и забрасывания наименее интересных для экономической деятельности территорий. На последних с минимизацией человеческой деятельности, по мнению автора, начиналась ренатурализация ландшафта, что являлось позитивным эффектом как с точки зрения нормализации экологической обстановки в регионах, так и с точки зрения глобальной устойчивости природных систем. Обе концепции стоят в некоторой оппозиции к идеологии равномерного развития, так как предполагают возможность существования изначально экономически и инфраструктурно слабо развитых территорий, которые могут специализироваться на предоставлении экосистемных услуг или создании традиционной среды обитания специфической этнической группы.

мальные практики, процесс принятия решений, полномочия и положение муниципальных администраций во властной иерархии, роль межбюджетных отношений в системе муниципального управления, стратегии действий власти и населения.

Дефицит бюджета как инструмент включения муниципалитетов в вертикаль исполнительной власти

Общие правовые, территориальные, организационные и экономические принципы организации местного самоуправления (МСУ) в России установлены Федеральным законом № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления» (2003). МСУ предполагает «самостоятельное... решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения»⁷¹. Считается, что муниципальная власть отделена от власти государственной, а сами муниципалитеты равны между собой: между сельскими поселениями и муниципальными районами не должно возникать отношений соподчинения. Закон № 131-ФЗ определяет список вопросов местного значения для каждого типа муниципалитетов. Полномочия между ними могут перераспределяться законами субъекта РФ либо передаваться на договорной основе. На местах объем полномочий может быть расширен через внесение соответствующих изменений в устав муниципального образования.

Главным связующим звеном между органами власти разных уровней является бюджетный поток, наполнение и распределение которого происходит по каскадному принципу — сверху вниз. Это главный закон иерархии власти, который определяет и процесс принятия решений. В бюджете муниципалитетов за счет изъятия доходных статей поддерживается ситуация *искусственного дефицита*: ресурсы собираются с территории напрямую в федеральный или региональный бюджет, а затем распределяются между муниципалитетами целевым способом, без возможности изменения целей перевода средств (трансфертов). Объемы трансфертов определяет административный рынок⁷². Таким образом, решения муниципальной власти предварительно санкционируются и обеспечиваются вливанием бюджетных

71 Вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования. Федеральный закон № 131-ФЗ, п. 1 ст. 2.

72 Найшуль В. А. Указ. соч.

средств сверху. Приоритет получают федеральные и региональные проекты.

Система распределения во многом копирует федеральную, однако степень бюджетной зависимости муниципалитетов от региональной власти значительно выше, чем зависимость регионов от центра. Тюменская область по уровню бюджетной обеспеченности и состоянию бюджета относится к числу богатых и независимых регионов: доля трансфертов в доходах регионального бюджета всего 4 % (при средних показателях по стране 18 %)⁷³. При этом бюджеты муниципальных районов на 88 % обеспечиваются «безвозмездными поступлениями» — дотациями, субсидиями, субвенциями и иными межбюджетными трансфертами.

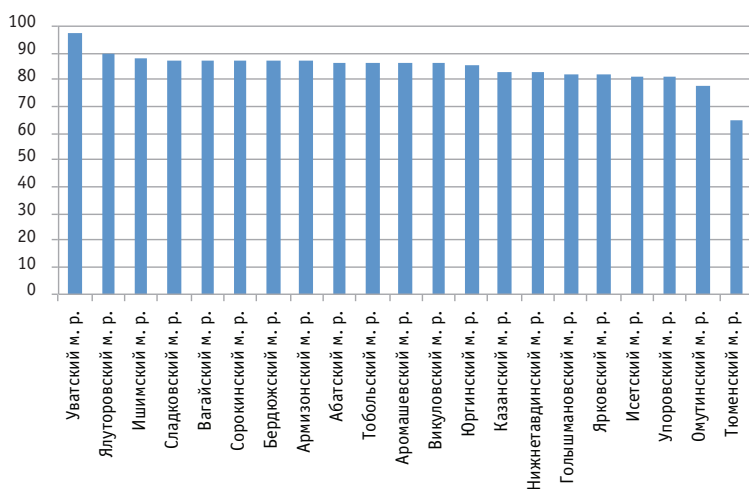


График 8. Доля безвозмездных поступлений в структуре доходов местного бюджета (2014), %

Источник: Росстат.

Доля собственных — без внешних вливаний — доходов бюджетов сельских поселений также редко выходит за границы 10—15 %. Главными источниками являются налог на доходы физических лиц⁷⁴, имуще-

⁷³ Зубаревич Н. В., Горина Е. А. Социальные расходы в России: федеральный и региональные бюджеты // Под ред. Л. Н. Овчаровой. Вып. 3. М.: НИУ-ВШЭ, 2015. С. 60.

⁷⁴ Федеральный закон № 383-ФЗ от 29 ноября 2014 г. установил норматив зачислений в бюджеты сельских поселений налоговых доходов от НДФЛ в размере 2 %

ственные и земельные налоги, доходы от использования муниципальной собственности (аренда земли, аренда помещений).

Бюджетная зависимость это универсальный инструмент централизации ресурсов и осуществления контроля со стороны органов государственной власти над муниципалитетами.

Полномочия и обязанности органов местного самоуправления

Основные полномочия по управлению сельскими территориями переведены сегодня на уровень муниципальных районов. С принятием Федерального закона № 136-ФЗ (2014) список вопросов местного значения муниципального района был расширен за счет относившихся ранее к полномочиям администраций поселений, таких как организация элетро-, тепло-, водоснабжения населения, работа общественного транспорта и дорожная деятельность, разработка и утверждение генеральных планов, правил землепользования и застройки поселений, выдача разрешений на строительство и т. д. В ведение районов были переданы библиотеки, кладбища, объекты культурного наследия и полигоны твердых бытовых отходов.

Новый закон позволил субъектам РФ редактировать указанный список, иницируя возврат отдельных полномочий на уровень поселений. Кроме того, областная власть имеет право перераспределять полномочия между муниципалитетами и органами государственной власти. Так, осуществление муниципального жилищного контроля стало функцией региональной власти, в то время как муниципальные районы и городские округа получили полномочия на проведение капитального ремонта жилищного фонда Тюменской области и организацию мероприятий по отлову и содержанию безнадзорных животных⁷⁵. Регион вправе напрямую передавать муниципалитетам отдельные государственные полномочия и контролировать их исполнение, од-

(вместо 10 % ранее). НДФЛ уплачивается по месту регистрации предприятия, чаще всего в районном центре или городе, а не в сельском поселении. В бюджет СП эти средства могут попасть, только если на территории работает обособленное подразделение предприятия и предприниматель сам готов производить перечисления на месте. Закон соответствующих требований к нему не предъявляет.

75 Закон Тюменской области от 26 декабря 2014 г. № 125 «О перераспределении полномочий между органами местного самоуправления Тюменской области и органами государственной власти Тюменской области и о внесении изменений в статью 14 закона Тюменской области «О порядке распоряжения и управления государственными землями Тюменской области». URL: <http://docs.cntd.ru/document/423978714>.

нако в этом случае он обязан обеспечить соответствующее финансирование. В настоящий момент у районных властей есть порядка двух десятков государственных полномочий, в основном в сфере социального обеспечения и социальной поддержки, а также осуществления государственных программ поддержки сельскохозяйственного производства (малые формы хозяйствования), труднодоступных территорий и выравнивания бюджетной обеспеченности поселений⁷⁶.

Функции администраций сельских поселений сведены к благоустройству территории, мероприятиям по обеспечению пожарной безопасности (уборка сухостоя) и общественного порядка (народные дружины), присвоению адресов, созданию условий для досуга населения, работе с детьми и молодежью и т. п. Помимо этого муниципалитеты отвечают на запросы населения и предоставляют бесплатные муниципальные услуги (выдача справок, характеристик, выписок). Таким образом, основные вопросы, связанные с обеспечением развития и жизнедеятельности поселений, решаются на уровне районов. Главы поселений практически не включены в процесс принятия решений, они не получают отчетов районной ревизионной комиссии. В итоге главы поселений не в состоянии ответить на вопросы населения, в том числе о том, когда подойдет очередь села на ремонт дороги и т. п.

После осуществления обязательных выплат (заработная плата муниципальных служащих, оплата коммунальных услуг и электроэнергии на уличное освещение) фонд, которым глава администрации сельского поселения распоряжается по своему усмотрению, составляет не более 10 % от местного бюджета. В зависимости от размера поселения и доли собственных доходов сумма варьируется от нуля до 200—300 тыс. рублей в год. Эти средства тратятся на дополнительное благоустройство территории (на покупку энергосберегающих ламп, ремонт заборов и оград и т. д.), подарки ветеранам войны на 9 Мая и сельские праздники. Возможностей для принятия самостоятельных финансово подкрепленных решений у органов местного самоуправления на уровне поселений нет.

Собираемость доходов является важным пунктом отчетности перед вышестоящими органами, однако значительное превышение плана невыгодно, так как оно автоматически закладывается в план

76 Закон Тюменской области от 8 декабря 2015 г. № 135 «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями». URL: [https://admtyumen.ru/files/upload/Закон Тюменской области от 08.12.2015 № 135 \(17877322 v1\).PDF](https://admtyumen.ru/files/upload/Закон%20Тюменской%20области%20от%2008.12.2015%20№%20135%20(17877322%20v1).PDF).

на следующий год. Лишние 100—200 тыс. в этом году могут обернуться недобором в следующем.

Фактически главы администраций сельских поселений превращены сегодня в агентов государства на местах. Основная их деятельность носит наблюдательный характер. Она заключается в сборе информации и выполнении регистрирующей (верификационной) функции. В задачи глав входит мониторинг процессов на территории: они осуществляют похозяйственный учет домохозяйств, на сходах граждан знакомятся с проблемами и пожеланиями населения. Сложные вопросы — а практически все вопросы сложные — главы самостоятельно решить не могут, и поэтому передают их на вышестоящий уровень. В итоге большая часть таких проблем забюрократизовывается — обрывается отписками и отсылками в вышестоящие структуры.

Как агенты государства главы сельских администраций выполняют функцию верификаторов разрешительных процедур. Если житель хочет получить государственную поддержку, если ему нужна справка, он обращается к главе. Любой документ подтверждается подписью главы поселения и печатью.

Важно понимать при этом, что конкретные проблемы, если они имеют место, решаются не потому, что в этом существует потребность снизу, а потому что есть такая потребность сверху. Если на решение проблемы выделили средства, то она решается независимо от того, выражало ли население заинтересованность в этом. Таким образом, линии запросов снизу и ответов сверху могут не пересекаться вовсе.

Региональные власти находятся в состоянии постоянной реакции на директивы Федерации, муниципалитеты отвечают на директивы региона. Показателями эффективности действий служат освоение бюджета и достижение плановых показателей. *В этом смысле данная структура ближе к советской отраслевой модели.* Реальное развитие территорий и реагирование на спущенные сверху директивы тех, кто выше, могут не соотноситься друг с другом. Однако вместе с директивами спускаются и бюджетные средства. Поэтому нижестоящим органам власти выгодно поддерживать тренд и подтверждать кризисный характер наблюдаемых явлений, чтобы не дать потоку иссякнуть.

Поток запросов в сельские администрации из органов государственной власти всех уровней огромен. Кроме региональных властей с муниципалитетами постоянно взаимодействуют судебные органы, ФНС, МВД, Россельхознадзор, Роспотребнадзор и т. д. До недавнего времени остро стоял вопрос прокурорских проверок. Предметы пред-

писаний и административных штрафов касались процессов перевода земель из одной категории в другую, нецелевого использования земель сельскохозяйственного назначения (создание не оформленных должным образом свалок твердых бытовых отходов), ненормативного исполнения полномочий по благоустройству (экономия на ночном освещении улиц), несоблюдения норм противопожарной безопасности и т. д.

Проблема в том, что контрольно-надзорные органы штрафуют глав администраций сельских поселений за ненормативное выполнение тех полномочий, которыми они не наделены или на исполнение которых не предусмотрены средства. Учитывая количество законов и других нормативных актов, которыми глава должен руководствоваться при осуществлении своей деятельности, нарушить какое-либо требование, не зная его, легко. Показательны примеры, когда глав штрафовали за то, что на знаке, запрещающем курение в общественных местах, дымящаяся сигарета изображена не в том направлении, за то, что не поставлены на кадастровый учет земли под памятниками или в поселении отсутствует пляж.

Сегодня количество плановых проверок сократилось, взаимодействие прокуроров и муниципальных властей перешло в более конструктивное русло, однако общие недостатки системы — нацеленность надзорных органов на выполнение плана по количеству оштрафованных, а не на предотвращение правонарушений, — сохраняются.

Фактически на главах сельских администраций замыкается вся современная российская управленческая система. По нашим подсчетам, деятельность глав регламентируют порядка 400 законов и подзаконных актов.

Наряду с главой поселения еще одним источником власти на территории являются *сельские депутаты* во главе с председателем думы. Однако деятельность депутатов чаще является номинальной. Во многом это связано с тем, что они осуществляют свою деятельность на освобожденной основе. Возникают ситуации, когда человек не знает, что является депутатом. Его выбрали, чтобы формально исполнить законодательство, согласовав этот вопрос по телефону, а он впоследствии об этом забыл, поскольку по факту своих функций не выполняет.

Деятельность депутатов заметна тогда, когда в сельском поселении много населенных пунктов. В этой ситуации главе сложно контролировать территорию всего муниципалитета, и он вынужден контактировать с депутатами, которые выполняют функции старост.

Стратегии действия населения

В этих условиях население выработало несколько ключевых стратегий поведения и ответных реакций на действия властей.

Стратегия 1. Игнорирование формальных институтов власти

Понимая, что глава сельского поселения не обладает реальными ресурсами для решения возникающих проблем, население игнорирует формальные властные институты.

В ходе опроса (онлайн-анкетирование) мы спрашивали глав сельских администраций, насколько часто, по их мнению, у жителей села можно наблюдать готовность объединяться для решения каких-либо общих проблем. Около 60 % ответов содержали негативные оценки («довольно редко», «очень редко» и «никогда») против 35 % положительных. В комментариях к ответам жители села часто характеризовались как аполитичные, не имеющие гражданской позиции люди: «У людей утеряно чувство веры во что-либо», «Жители не идут на контакт, не принимают никакого участия в решении каких-либо проблем», «Низкая активность населения» и т. д. Свою позицию респонденты иллюстрировали историями о том, как население игнорирует иницилируемые ими сходы, публичные слушания и иные официальные мероприятия: «Многие не приходят на информационные встречи», «Собираемся на сходы граждан 4–5 раз в год, не все жители интересуются жизнью сельского поселения, поэтому низкая посещаемость», «Низкая явка на общественные мероприятия» и т. д.

Острая реакция глав вызвана тем, что фактически у многих сельских администраций в силу нехватки иных ресурсов именно общественный ресурс для решения вопросов местного значения является основным. Однако непопулярность публичных слушаний и других форм участия граждан в управлении территориями не стоит однозначно интерпретировать как отсутствие выраженного интереса к судьбе своего муниципалитета. Помимо объективных причин, связанных со сложностью предмета, сказываются неверие в возможность повлиять на действия властей, боязнь выступить против решений влиятельных лиц, а также плохая информированность о мероприятиях и готовящихся решениях.

Положительные же ответы глав на вопрос анкеты и комментарии к ним относятся уже не к общественно-политической сфере, а к другим, менее политизированным сторонам жизни села (таблица 8).

Таблица 8. Мероприятия, способствующие совместной деятельности людей (%)

1. Национальные и религиозные праздники (масленица, сабантуй и т. п.)	77,14
2. Совместная уборка территории, субботники	77,14
3. Необычные события в жизни отдельных жителей: тушение пожара, переезд	62,86
4. Обрядовые мероприятия, связанные с рождением, женитьбой, смертью	43,57
5. Совместный выпас скота	37,14
6. Организованный присмотр за детьми	4,29

Чаще всего речь шла о мероприятиях по благоустройству общей территории — субботниках, противопожарных мероприятиях, обустройстве общественных пространств: детских площадок, памятников, парков, кладбищ и т. д. Довольно часто люди собственными усилиями организуют культурный досуг, концерты, праздники, например, неоднократно упоминались 9 Мая, День села, масленица и сабантуй.

Совместная организация хозяйственной деятельности упоминается реже. В большинстве случаев речь идет об организации выпаса скота и выборе пастуха. Реже — о передаче земельных долей арендатору и зарыблении озер.

Наконец, в качестве примеров самоорганизации упоминаются экстренные жизненные ситуации — тушение пожаров, поиск пропавших, организация похорон и т. д. По мнению глав, люди чаще готовы оказывать друг другу взаимовыручку в сложных жизненных ситуациях (52,5 % положительных ответов против 42 % отрицательных):

Заболел ребенок, наши врачи не смогли поставить диагноз и отправили ее на диагностику в Москву, собрали деньги на поездку и проживание благодаря добровольной помощи жителей.

Производим сбор пожертвований для других регионов России, в которых происходили природные катастрофы.

Помощь в поиске пропавшего ребенка.

Летом 2014 года в деревне Тахтагул сгорел дом, семья осталась без крова. Все жители деревни помогли семье, собрали вещи, технику и даже строительный материал для строительства нового дома.

Любопытно, что ситуации, которые можно трактовать как проявление самоорганизации в политическом контексте, и активное участие в работе формальных институтов власти упоминались респондентами

всего дважды и в обоих случаях также трактовались как экстренные, связанные с определением судьбы поселения, в связи с чем наблюдалась повышенная мобилизация граждан. В одном случае речь шла о «сходе граждан по сохранению школы на территории с/п, где присутствовало 90 % населения», в другом — о «публичных слушаниях по вопросу объединения муниципальных образований», где «население [было] единогласно против объединения».

Стратегия 2. Пассивное паразитирование

Идеология выравнивания находит выражение в представлениях населения о своей роли получателей благ, создаваемых и распределяемых государством. Требования справедливого распределения — обеспечения рабочими местами, высокими доходами, активное использование предоставляемых государством социальных благ и разных программ поддержки сочетаются с неготовностью к организованной защите своих интересов и пассивным сопротивлением по отношению к «несправедливым» решениям власти — уклонением от уплаты налогов, избыточным использованием коллективной собственности и т. д.

Во время интервью с главами сельских администраций нарратив иждивенческих настроений среди селян являлся одним из самых часто встречающихся:

Большинство жителей считают, что все должна делать администрация сельского поселения.

Даже на объявление о субботнике по уборке кладбища откликаются несколько жителей пенсионного возраста, так как население придерживается мнения, что для этого есть администрация.

Организация субботника на кладбище, по уборке мусора, сорной растительности и пр. Заранее размещается объявление для жителей, но желающих только один или два человека.

В основном сход граждан проходит по инициативе администрации сельского поселения.

Стратегия 3. Письмо президенту

Если же обычному сельскому жителю действительно что-то нужно, то он идет не к главе поселения, а пишет письмо губернатору или сразу президенту. Еще один вариант — указать в письме несколько адресатов, в том числе вышестоящие инстанции. Будучи изначально

подконтрольным, чиновник или муниципальный служащий получит дополнительный стимул решить вопрос, если увидит, что обращение направлено также его руководителю. Характер запросов может быть разным — жалобы на действия или бездействие муниципальных властей, просьбы выделить средства на технику и т. д. Однако все они имеют индивидуальный характер, крайне редко выражают интересы какой-либо группы сельских жителей. Большинство таких обращений по бюрократической лестнице спускаются главам поселений, которые иногда вынуждены отвечать на жалобы на самих себя.

Вместе с тем многие действительно проблемные и конфликтные ситуации в муниципалитетах могут решиться только в случае обращения одной из сторон к областному руководству⁷⁷.

Стратегия 4. Самостоятельная активность и реальная самоорганизация

С нашей точки зрения, это самая рациональная стратегия, в соответствии с которой местное население создает альтернативные институты, помогающие решать локальные проблемы.

Инициаторами подобной стратегии могут быть сами главы поселений, которые начинают действовать неформально — используют свои отношения с руководством предприятий, бизнесменами, ищут

77 Широкий общественный резонанс в регионе произвела история предпринимателя, ставшего жертвой произвола муниципальных властей. В 2010 году инвалид-колясочник арендовал в районном центре полуразрушенное муниципальное здание, на собственные средства (порядка трех млн рублей) произвел капитальный ремонт, получил государственную поддержку и организовал прием продукции местных фермеров и производство мясных полуфабрикатов, трудоустроил пятерых односельчан. В 2015 году предприниматель обратился в администрацию района с заявлением о выкупе арендуемой недвижимости, однако получил отказ. Выяснилось, что у местных властей на это здание, а точнее на землю под ним, были свои планы. Согласно ответному письму администрации на этом участке планировалось малоэтажное строительство. После на предприятие без предупреждений и уведомлений пришли представители районной администрации: «Никаких документов на право проведения каких-либо проверок не представили, все сфотографировали и ушли. Потом был вызов в Пенсионный фонд, затем возле здания появились газовщики, которые, ссылаясь на задание администрации района, отрезали предприятие от газа. Был еще звонок, представились Роспотребнадзор, сказали приходить за определением о возбуждении дела. Мы же тут все друг друга знаем, я 50 лет живу и работаю здесь. Мне сказали, что это администрация разослала всем органам сообщения, чтобы меня проверили по полной программе», — рассказывал в интервью СМИ бизнесмен. Через общественную организацию инвалидов ему в итоге удалось перевести вопрос на областной уровень. Проблема не решилась, пока в дело не вмешался Уполномоченный по защите прав предпринимателей области. Руководитель района получил выговор. Историю прокомментировал губернатор в ходе чтения Послания областному парламенту.

лазейки в законах и т. д. Например, глава Новотроицкого поселения Нижнетавдинского района убедил предпринимателей, работавших на его территории, производить отчисления НДФЛ с зарплат своих сотрудников не по месту регистрации юридического лица (районный центр), а по месту фактического расположения предприятий или их подразделений, значительно увеличив доходную часть бюджета в своем муниципальном образовании. Вырученные средства были направлены на покупку энергосберегающих ламп для уличного освещения. Сегодня его усилиями организован сбор у населения строительного мусора, который используется для ремонта грунтово-щебеночных дорог. У таких глав, безусловно, есть авторитет среди населения, однако большинство сельских руководителей действуют формально, в рамках предоставленных им полномочий.

В идеале глава поселения должен подталкивать население к самоорганизации для решения местных проблем в рамках действующего законодательства, исполнять роль модератора внутри местного сообщества, а не ждать, что на имеющиеся проблемы сверху будут выделены какие-то ресурсы или что будут изданы соответствующие распоряжения. У главы сельской администрации для этого есть кредит доверия, предоставленный местными жителями и основанный на том, что он обладает определенными морально-деловыми качествами, которые позволяют ему быть лидером и решать общественные проблемы. Если главе это удастся, а в нашей практике такие примеры были, то многие проблемы действительно решаются. Такая схема в большей степени соответствует тому, что называется местным самоуправлением. Главное — перебороть пассивность и иждивенческие настроения населения, которое пытается переложить свои проблемы на государство или активного главу поселения.

В Сладковском районе и Заводоуковском городском округе эффективным механизмом взаимодействия власти и местных жителей, решения вопросов благоустройства стали территориальные общественные самоуправления (ТОС). Такая форма самоорганизации была навязана районной администрацией, по всей видимости, искавшей эффективные формы решения вопросов местного значения без дополнительного использования бюджетных средств.

— Скажите, если у вас так мало тех, кто официально работает, то в бюджет идет мало НДФЛ?

— Да, очень мало. Но у нас есть ТОСы. Они помогают.

— Расскажите поподробнее.

— ТОСы появились уже давно. В основном занимаются вопросами благоустройства. Начали с того, что совместно с районом построили котлован, куда водить скот на водопой. Потом сделали детскую игровую площадку, облагородили кладбище. Вообще все вопросы благоустройства мы решаем сообща: в начале года я собираю представителей всех наших четырех ТОСов, показываю им бюджет — вот мне на благоустройство выделили столько-то денег, вместе мы решаем, на что их тратить. Остальные вопросы — через ТОС.

— Каким образом?

— Сами собираем деньги и делаем⁷⁸.

— Откуда вы узнали вообще про ТОСы? Кто подал идею?

— Анохин (бывший глава районной администрации. — *Прим. авт.*). Он нам сначала насильно навязывал, мы упирались, думали — зачем это надо? А оказалось, что очень даже правильно делал. Сейчас ТОСы это наши главные помощники.

*Менжинское сельское поселение,
Сладковский район*

На другом по отношению к формату взаимодействия с официальной властью полюсе находится решение вопросов местного значения через выстраивание параллельных муниципальным органам власти институтов самоуправления. В нашей полевой практике мы не встречали поселения, где бы этот принцип был системно реализован: речь может идти о неформальных лидерах местных сообществ (чаще всего это крупные предприниматели), которые устанавливают некую форму патронажа над территориями, но они не подменяют собой официальную власть. Некоторое исключение составляют изолированные сообщества сибирских татар на северо-западе региона. Здесь, с одной стороны, сохранились деление на роды и кланы и институт старейшин, велика роль религиозных лидеров. Если на территорию общины едут «чужие», люди узнают об этом загодя. С другой стороны, статус главы администрации сельского поселения может приобретать здесь прин-

78 Практика самообложения может быть включена в существующие институты власти. Хороший пример показывает Татарстан. На сходе граждан главы проводят референдум относительно приоритетности существующих на территории проблем и согласия жителей на выделение собственных средств для решения одной из них — наиболее актуальной. Например, ремонт кладбища. Результаты передаются вышестоящему руководству, которое добавляет из средств действующей для этих целей республиканской программы к вложенным населением средствам четырехкратную сумму. Этих денег уже вполне достаточно, чтобы решить проблему.

ципальное значение: в одном из поселений должность оставалась вакантной в течение нескольких лет, пока конкурирующие сообщества пытались найти компромисс.

Таким образом, центры принятия решений и управления сельскими территориями находятся на уровне региона и района. Мы имеем не местное самоуправление, но муниципальное управление, то есть управление муниципалитетами как административными единицами, осуществляемое по формальным признакам (показателям).

4.3. ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ СЕЛЬСКИХ ПОСЕЛЕНИЙ ЮГА ТЮМЕНСКОЙ ОБЛАСТИ

Основным стратегическим инструментом управления пространственным развитием (сельских) территорий в российской системе муниципального управления является территориальное планирование (ТП). В документах территориального планирования устанавливаются функциональные зоны поселений, определяется планируемое размещение объектов федерального, регионального и местного значения, то есть таких объектов, которые могут оказать существенное влияние на социально-экономическое развитие территории. Таким образом, в документах ТП раскрываются потенциал поселения и основные направления его развития. Генеральные планы поселений утверждаются на срок не менее 20 лет и являются обязательными для органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Территориальное планирование возможно рассматривать как институт⁷⁹, существование которого обусловлено необходимостью сведения экономических, социальных, политических, экологических, культурных и иных интересов разных акторов (власти, бизнеса, социальных групп и т. д.) в процессе выработки стратегического плана развития населенных пунктов. Согласно законодательству одним

79 Институты регулируют доступ к законному использованию редких и ценных ресурсов, а также определяют принципы этого доступа. Редкость ресурсов обуславливает трудность доступа к ним и составляет основу для соперничества и даже конфликтов в борьбе за обладание ими. Институты регулируют подобную борьбу интересов, определяют правила игры (*Норт Д.* Институты и экономический рост: историческое введение // THESIS. 1993. Т. 1. Вып. 2).

из главных условий территориального планирования является учет интересов граждан и их объединений.

В российской системе государственного и муниципального управления территориальное планирование традиционно рассматривается в качестве одной из отраслей градостроительной деятельности. Отсюда особое внимание к вопросам территориальной организации городов, представляющей собой лишь один уровень ТП. Территориальное планирование сельских территорий имеет собственную специфику, связанную с масштабами работы и комплексом решаемых задач.

Процесс принятия решений / практика территориального планирования муниципальных образований в Тюменской области

На сегодняшний день полномочиями в сфере территориального планирования в Тюменской области обладают муниципалитеты двух уровней — городские округа и муниципальные районы. Полномочия по территориальному планированию сельских поселений в соответствии с вступившими в силу с 1 января 2015 года поправками в Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ч. 3 и 4 ст. 14 закона) теперь также считаются вопросами местного значения муниципальных районов.

Процесс перераспределения полномочий был продолжен на уровне субъекта РФ. В случае с Тюменским районом полномочия в сфере земельных отношений и градостроительной деятельности областным законом были переданы органам исполнительной власти региона. Правительство объясняет эти действия необходимостью концентрации финансовых и кадровых ресурсов, а также злоупотреблениями со стороны местной власти, использовавшей ТП для перераспределения земель в интересах внешних сторон.

Дополнительно правительство области (департамент имущественных отношений) получило все земельные полномочия в отношении тех земельных участков, которые подпадают под категорию инвестиционных площадок.

В ходе полевых исследований мы провели серию интервью со специалистами профильных отделов районных администраций. Главный вывод, который можно сделать, — отсутствие в органах местного самоуправления (ОМСУ) четкой картины не только в отношении путей решения конкретных проблем в области градостроительной деятельности, но и в целом общего понимания того, как сегодня в регионе должен и в реальности строится градостроительный процесс. В некоторых

случаях специалисты из соседних районов давали прямо противоположную информацию как в плане оценок качества существующих отдельных документов ТП и оценки стоимости подготовки проектов на рынке, так и в отношении собственных полномочий, например по внесению изменений в генеральные планы.

Из интервью со специалистами районных отделов архитектуры и градостроительной политики:

1-й район: ...Проекты корректировок может делать только лицензированная организация, обладающая различными допусками, разрешениями и т. п.

2-й район: Все изменения в документы территориального планирования мы проводим сами... в других районах так не делают, потому что не хватает специалистов, которые могли бы в этом разобраться, тем более что это не входит напрямую в их служебные обязанности...

3-й район: ...Делали корректировки в 2011 году. Все подготовили сами, но чтобы их легализовать, подсунили проектной организации, которая работала по контракту с областным правительством... Пока нам этого хватает, но в случае необходимости придется проводить торги...

Подготовка документов ТП муниципальных образований юга Тюменской области проходила в две волны — в 2006—2007 годах (первоначальные проекты) и в 2011—2012 годах (приведение к унифицированной системе координат). Оба раза — за счет субсидий из областного бюджета. На этом процесс корректировок в большинстве муниципальных образований региона остановился. На сегодняшний день внесение изменений проходит за счет собственных средств муниципальных районов либо за счет нерегулярных субсидий из областного бюджета.

По оценке представителей главного управления строительства области⁸⁰, более половины сельских муниципалитетов региона не обладают сегодня полноценными (скорректированными и утвержденными) документами территориального планирования. Сами муниципальные власти обращают внимание на эту проблему обычно только тогда, когда сталкиваются с необходимостью оформления новой инвестиционной площадки — выделения земельного участка и/или изменения его категории (видов разрешенного использования).

80 На основании экспертных интервью.

В соответствии с Градостроительным кодексом РФ размещение объектов федерального, регионального и местного значения, резервирование, выкуп или перевод земель из одной категории в другую в целях размещения таких объектов возможны, только если это предусмотрено документами территориального планирования муниципального образования. При их отсутствии не допускаются вообще никакие процессы по переводу земель из одной категории в другую⁸¹.

Подготовка проектов ТП является нелегализуемой деятельностью, поэтому внесение корректировок в генпланы и схемы территориального планирования могут проводить сами муниципалитеты. Однако такая работа требует определенных навыков, опыта и квалификации, а в районных администрациях этими вопросами занимаются один-два человека, одновременно отвечающих и за решение иных проблем.

На рынке стоимость проекта может варьироваться от нескольких десятков тысяч рублей (незначительная корректировка) до нескольких миллионов (полноценный генплан для крупного — порядка 20 тыс. человек — муниципалитета). В условиях бюджетного дефицита для подготовки объемных документов муниципалитеты пробуют привлекать внебюджетные средства (средства инвесторов), однако прямая передача денег от коммерческих структур ОМСУ противоречит законодательству. Попытки муниципалитетов узаконить данную процедуру встречают противодействие со стороны областного правительства, представители которого указывают на ситуативный характер вносимых корректировок и возникающую в таком случае зависимость от инвесторов по принципу «кто платит, тот и заказывает музыку». В целом, если речь идет о крупном проекте, региональная власть способна быстро отреагировать и в короткие сроки обеспечить подготовку необходимой градостроительной документации. Однако если проекты предусматривают создание предприятий малого и среднего бизнеса, подготовка необходимых документов может затянуться на годы — все зависит от текущих приоритетов распределения региональной властью бюджетных средств и поставленных перед муниципалитетами задач.

В сфере градостроительной деятельности региональная власть (главное управление строительства) выступает по отношению к муниципалитетам в качестве еще одной контрольно-надзорной структуры, которая в соответствии с установленным планом проводит еже-

81 Градостроительный кодекс, гл. 3, ст. 9, п. 4.

годные проверки документации муниципалитетов на соответствие нормативно-правовым актам, согласовывает внесение изменений и т. д. Согласование с субъектом Федерации требуется в трех случаях: если планируется размещение объектов регионального значения, если предусматривается включение в границы населенных пунктов земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения или их исключение, а также если на территории МО находится особо охраняемая природная территория. Помимо главного управления строительства ключевыми ведомствами региональной власти, участвующими в согласовании проектов, являются:

- департамент имущественных отношений: обладает полномочиями по распоряжению земельными участками для инвестплощадок во всем регионе;
- департамент недропользования и экологии: статья 25 Градостроительного кодекса РФ позволяет согласовывать проекты в любом случае, если на территории МО есть особо охраняемая природная территория (ООПТ) — неважно, затрагивают ее вносимые в документ ТП изменения или нет;
- департамент лесного комплекса: с одной стороны, стремится к развитию лесной промышленности и привлечению в отрасль инвестиций, поэтому зависим от ТП, с другой стороны, чаще остальных накладывает вето на новые проекты. Проблема заключается в отсутствии точных и юридически закреплённых (поставленных на кадастровый учет) данных по границам лесного фонда для всей территории региона. Проектные институты готовят документы на основе старых картографических материалов, лесники могут иметь новые данные и наоборот — в институтах используют новые космоснимки территории, а чиновники проводят сверку по старым лесоустроительным материалам. В любом случае значение имеет то, где граница проходит юридически, хотя лес (земли лесного фонда) в реальности может оказаться полем, а поле (земли сельскохозяйственного назначения) — заросшим и уже заросшим березняком.

Отсутствие каналов взаимодействия, несогласованность действий между органами муниципальной и государственной власти, отдельными ведомствами, формальный подход к исполнению законодательства могут приводить к конфликтам интересов и возникновению коллизий. Так, главы сельских поселений в интервью рассказывали о целом комплексе проблем, связанных с учетом лесных территорий: государство переводило в земли лесного фонда все покрытые лесом

территории, в итоге в лес превратились многие кладбища, паевые земли и даже целые населенные пункты. В Вершинском сельском поселении Вагайского района сразу три населенных пункта оказались на землях Гослесфонда. Это автоматически усложнило процедуру получения разрешения на строительство и оформления уже построенного жилья, проведения коммуникаций, присвоения адресов и т. д. По этой же причине администрация поселения не могла утвердить генплан муниципального образования.

На федеральном уровне вопросы территориального планирования (в комплексе со стратегическим планированием) курирует Министерство экономического развития РФ: документы ТП «позволяют увязать планы по развитию территорий с бюджетным планированием» и обеспечить их реализацию путем выполнения мероприятий, предусмотренных целевыми (отраслевыми) программами федерального, регионального и местного уровня, программами комплексного развития систем коммунальной, транспортной и социальной инфраструктур и т. д.⁸² Таким образом, территориальное планирование должно быть увязано с программами социально-экономического развития территорий: любое изменение стратегий влечет за собой изменение документов ТП и наоборот. Такая работа предполагает системное взаимодействие между отдельными ведомствами, муниципальными и государственными органами в целом.

В настоящий момент документы территориального планирования сельских муниципальных образований скорее фиксируют существующую реальность, но не предлагают стратегии развития. Изменения в них вносятся под конкретные проекты, поэтому документы ТП в этих случаях представляют собой не столько инструменты развития, сколько еще один административный барьер. Все это отражает ручной характер управления сельскими территориями, отсутствие на микро- и мезоуровне выработанной стратегии (пространственного) развития.

4.4. РУЧНОЕ УПРАВЛЕНИЕ VS БЮДЖЕТНОЕ ВЫРАВНИВАНИЕ

Развитие экономики является для региональной власти приоритетом. Основной инструмент этого развития — привлечение инвестиций. Во многих случаях профильные ведомства областного правительства и районных администраций буквально приводят инвесторов за руку,

82 URL: <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/stratgeterplanning/terplan/index>.

сопровождая процесс получения всех разрешительных бумаг, выделения земельного участка, консультируя и всеми силами способствуя снижению административных барьеров. Инвестиционные площадки обеспечиваются необходимой инфраструктурой, предоставляется государственная поддержка.

Ручной характер управления во многом является вынужденным. В первую очередь сказываются недостатки существующей системы мониторинга социально-экономического развития муниципалитетов и отсутствие налаженной системы институтов, позволяющей потенциальным инвесторам без вмешательства региональной власти быстро и безболезненно занимать открывающиеся экономические ниши.

Традиционно управленческие решения принимаются на основе количественного анализа показателей социально-экономического развития, представленного органами федеральной статистики. Такая методология содержит свои специфические погрешности.

Во-первых, эта модель унаследовала отраслевой принцип сбора и представления информации. Центры принятия решений, а значит и основные заказчики информации, занимают более высокие позиции в иерархии власти, поэтому информация обобщается, используются методики «досчета» и т. п. В отношении сельских территорий действует система порайонного сбора и представления информации Росстатом (база данных показателей муниципальных образований) и областными органами исполнительной власти (оценка эффективности органов местного самоуправления). В итоге мы можем увидеть более или менее правдоподобную картину по региону в целом, однако различия между отдельными муниципалитетами при этом сглаживаются: получить в полном объеме необходимые сведения о состоянии отдельно взятых сельских поселений — локальных экономик и их потенциалах — практически невозможно, соответственно затруднительно и выстроить стратегию их развития.

Во-вторых, количественный подход по отношению к отдельным муниципальным образованиям создает ситуацию формализованности, когда «за деревьями не видно леса»: каждый регион и муниципалитет достигают своих показателей в специфических условиях, которые могут заметно отличаться от условий в других регионах. Отдельные явления и феномены социальной жизни остаются вне поля зрения официальной власти — они не описываются стандартными статистическими формулами и не попадают в официальные отчеты (см. главы 2, 3).

В целом для системы исполнительной власти характерны ориентация на достижение формальных показателей и освоение бюджета.

Привлечение инвестиций является одним из главных показателей эффективности деятельности районных администраций. Соответствующие отчеты регулярно направляются в профильные ведомства и самому губернатору. Ежегодно выкладывается рейтинг инвестиционной привлекательности муниципальных районов, обновляются реестры инвестиционных площадок, проводятся инвестиционные форумы и выставки. Муниципальные районы корректируют стратегии социально-экономического развития, создают «карты конкурентных преимуществ» и т. д.

Достижение отчетных показателей по отрасли в целом, но не по отдельным территориям, создает у муниципальных властей стремление «подтянуться» вне зависимости от реальных условий территории. Это не означает, что территории не сравниваются друг с другом и учитываются только некие общие показатели. Напротив, как стимул к выполнению «плана» воспроизводится система соревнований между муниципалитетами, например, муниципальные районы соревнуются в показателях инвестиционной привлекательности, а сельские поселения — в объемах сданного населением в кооперативы молока. Нюанс в том, что муниципалитеты изначально разные и их не всегда корректно оценивать с точки зрения развития отдельных отраслей: в одних поселениях выгодно развивать молочное животноводство, потому что этому благоприятствуют природные условия и инфраструктура, в других — эффективнее создавать рыбные хозяйства и туристический кластер. Конкуренция за верхние строчки рейтингов может создавать у муниципальных властей ложную мотивацию.

Практически в каждом муниципалитете поселенческого уровня вам покажут составленный под контролем районных властей план инвестиционного развития поселения. Главы могут периодически участвовать в тематических планерках в администрации района. У многих, особенно опытных руководителей сельских администраций сохраняется представление о своей функции управляющего территорией, ответственного за ее развитие. Однако в целом главы администраций поселений из системы управления территориями исключены. Соответствующие полномочия и ресурсы сконцентрированы на уровне районов. В некоторых случаях главы поселений, равно как и само население, могут даже не знать о готовящихся планах по организации производства на их территории.

В своей экономической политике региональный центр делает акцент на крупных индустриальных проектах. Губернатор В. В. Якушев неоднократно говорил в своих выступлениях о необходимости «малой индустриализации» села. Однако в общественном сознании

продолжает доминировать стереотипное представление о специфике села и его роли в обществе. Перспективы деревни оцениваются с точки зрения традиционных отраслей — растениеводства и животноводства, а также лесного комплекса. В ходе интервью с главами поселений на вопрос о перспективных производствах редкие ответы включали в себя что-то помимо полеводства и разведения скота. Лишь в расположенных вдоль транспортных магистралей населенных пунктах можно было услышать о придорожном сервисе, а иногда и о строительном бизнесе. Развитие альтернативных производств на основе иных технологий либо новых отраслей многие руководители даже не рассматривают как вариант. Отраслевой подход — это не нечто особенное, свойственное только чиновникам. Это парадигма, в рамках которой выстраиваются отношения на всех уровнях власти, это и образ мышления простых жителей села, мечтающих о «возрождении колхозов».

Таким образом, в ручном режиме региональный центр проводит экономическую политику, направленную на создание на территориях точек роста, однако системно доминирует идеология равномерного развития, которой подчинен бюджетный процесс.

«Бюджетное выравнивание»

Как указывалось выше, муниципалитеты районного уровня находятся в бюджетной зависимости от региональных властей, а сельские поселения — от районных администраций. Повлиять на распределение бюджетных средств непросто, главную роль здесь играют неформальные отношения с начальством и наличие лоббистов в политико-формирующих кругах.

Однако в целом эта система не вызывает нареканий внизу: каждый получает свой «справедливый» минимум: главный принцип формирования бюджетов поселений — подушевой. Можно иметь разную долю собственных доходов в структуре бюджета, но примерно равный совокупный бюджет при условии, что поселения имеют одинаковую численность населения — разница будет покрываться трансфертами из областного бюджета.

Выравнивающий принцип распространяется и на иные сферы, например на обеспечение дорожной инфраструктурой. В Голышмановском районе сельским поселениям предлагается самостоятельно решать, как использовать годовую квоту в 500 метров дороги, выделенную для ямочного ремонта. В Боровлянском муниципалитете население приняло решение использовать ее для асфальтирования

местного парка, поскольку на полноценный ремонт дорог этой квоты все равно бы не хватило.

Прямая зависимость размера бюджета от численности населения делает по-настоящему принципиальным вопрос «правильного» подсчета и статистики. При формировании бюджета и определении размера бюджетных трансфертов органы государственной власти исходят из информации Росстата. Однако муниципалитеты обладают альтернативным источником информации — данными похозяйственного учета. Дело в том, что цифры во многих случаях не совпадают. Росстат использует данные переписи 2010 года. Каждый год показания по отдельным муниципалитетам корректируются согласно информации УМФС о миграционном и естественном приросте. За пять-шесть лет с момента переписи могут возникать погрешности, но главное — в соответствии с методологией подсчета переписчики не учитывали таких категорий граждан, как служащие в армии, студенты, вахтовики, лица, отбывающие наказание в тюрьмах⁸³, и т. д. Отсюда тенденция к занижению численности населения. Похозяйственный учет основан на подомовом обходе, регулярно совершаемом главами. Здесь цифры могут быть несколько завышены, так как главы считают всех зарегистрированных (те же категории временно отсутствующих), а не только реально проживающих на территории поселения граждан. В итоге разница между данными Росстата и похозяйственного учета может достигать 10–20 %.

Интересно, что зависимость размера бюджета от численности населения во многом порождает и разное отношение муниципальных властей к миграционным феноменам. Например, главы сельских администраций не любят дачников⁸⁴, которые официальными жителями поселения не являются, то есть на них деньги не выделяются, а затраты на обслуживание дорог, вывоз ТБО и пр. за них фактически приходится нести. Неоднозначное отношение и к вахтовикам.

Важным элементом политики социального выравнивания является и упоминавшаяся выше программа «Самообеспечение» (см. главу 2).

С формальной точки зрения современное управление сельскими территориями Тюменской области и процесс принятия решений

83 Считалось, что они будут учтены по месту пребывания на момент переписи.

84 В данном случае речь идет не о членах садово-дачных товариществ, а скорее о горожанах, купивших себе «домик в деревне».

построены по неолиберальной схеме. Юридически муниципальная власть отделена от власти государственной, правительство области и муниципалитеты двух уровней каждый в рамках своих полномочий создают планы развития территорий, совершенствуют правовые и общественные институты на местном уровне, привлекают инвесторов и совершенствуют инфраструктуру.

Однако в реальности система управления централизована, и муниципальная власть включена в общую иерархию власти. Мы имеем не местное самоуправление, но муниципальное управление — то есть управление муниципалитетами как административными единицами: муниципальная власть встроена в вертикаль исполнительной власти. Главным инструментом централизации власти является искусственный дефицит бюджета. Управление территориями осуществляют областное правительство и муниципалитеты районного уровня. Функции поселенческих администраций сведены до представительских (верификационных) и наблюдательных (мониторинг).

Процесс принятия решений воспроизводит черты советского планово-отраслевого подхода, однако в условиях нехватки ресурсов (в том числе административных) модель всеобщего равного развития заменена «точками роста» в сочетании с необходимостью поддержания социально ответственной политики.

Государство действует в ручном режиме. Такой формат во многом является вынужденным, так как отражает недостатки централизованного управления и отсутствие полной и адекватной картины происходящих социально-экономических процессов. Ресурсы концентрируются «сверху» и затем распределяются «вниз» — приоритет отдается федеральным и региональным проектам. В погоне за показателями государство и муниципалитеты отдают приоритет крупным проектам: власть помогает крупному бизнесу и берет на себя возникающие при этом социальные риски.

Заключение

Одной из традиционных форм представления истории является фиксируемое в картах и атласах последовательное изменение пространств, в том числе административных, экономических, культурных и языковых. Меняются их размеры и плотность, границы и связи. С этой точки зрения деятельность государств, которые ведут борьбу с внешними врагами, строят дороги, проводят торговую политику, реализуют программы социально-экономического развития территорий и т. п., можно интерпретировать как разные формы освоения внутреннего и внешнего пространства. Однако такая трактовка может привести к неверному выводу о том, что освоение пространства и есть цель государства, в то время как это всего лишь инструмент либо следствие его деятельности.

Что происходит, когда инструмент подменяет собой цель? Когда освоение пространств, выраженное в форме таких задач, как «догнать и перегнать Америку», удвоить ВВП, построить миллионы новых квадратных метров жилья и тысячи километров дорог, обработать поля, увеличить число публикаций в научных журналах и т. п., превалирует над целями развития человека, его потенциала, роста уровня образованности и свободы предпринимательства? Формируется ресурсное

государство⁸⁵, в котором люди (население) становятся лишь одним из ресурсов — трудовым, необходимым для достижения целей и показателей.

Путаница приводит к тому, что в выборе стратегии освоения пространства государство полагается на командный отраслевой подход. Оно строит дорогу, чтобы поставить на ней завод, привозит для завода людей, а чтобы людям было где жить, строит дома. Реализация такого подхода приводит к тому, что разнообразное с ландшафтно-географической точки зрения пространство российского государства заполняется однообразными, копирующими друг друга типовыми городами и селами, а система коммуникаций выстраивается по принципу центр — периферия. «Наш культурный ландшафт отлит по формам государства: сверхцентрализованное и моноцентричное на всех уровнях пространство с единой и единственной системой частей-регионов, где административно-территориальное деление является каркасом и основой всей жизни всего пространства»⁸⁶.

Однако за внешним однообразием и типичностью провинциального ландшафта России, в том числе ее сельских территорий, скрывается многообразие и многовекторность внутренних процессов, скрытых от глаз статистики и управленцев. Это тихая Россия, обеспечивающая продовольственный суверенитет страны⁸⁷, — Россия распределенных домохозяйств, отходников и промысловиков, фермеров и предпринимателей.

Авторы настоящей работы предприняли попытку описать социальное пространство сельских территорий — выявить основные социальные явления и процессы с учетом их территориального распределения и многообразия, проанализировать и объяснить неоднородность сельского пространства.

Мы увидели, что на территории Тюменской области существует относительно устойчивая социально-пространственная структура, характеризующаяся наличием социальных и географических разрывов. Самым очевидным примером полярности этой структуры являются

85 Кордонский С. Г. Ресурсное государство: сборник статей. М.: Regnum, 2007. 108 с.

86 Каганский В. Л. Пространство, государство и реформы // Отечественные записки. 2004. № 2. URL: <http://old.strana-oz.ru/?numid=17&article=824>.

87 Виссер О., Мамонова Н., Никулин А., Споор М. Тихий продовольственный суверенитет среди громкой продовольственной безопасности // Крестьяноведение: Теория. История. Современность. Ученые записки. 2015. Вып. 10 / Под ред. А. М. Никулина, М. Г. Пугачевой, Т. Шанина. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиС, 2015. С. 10—35.

разница в доходах и социальной обеспеченности жителей городских и сельских поселений и дисбаланс в развитии одних сел и деревень по сравнению с другими.

Историческая обусловленность этой структуры прослеживается в нескольких временных и географических масштабах. Так, региональная структура расселения связана с волнами дореволюционной колонизации и последовательным развитием транспортных сетей и опорных пунктов. Положение отдельных поселений могло быть продиктовано советскими планово-командными стратегиями освоения пространства, уникальными ландшафтными и ресурсными особенностями территории либо особенностями локального социума на конкретном историческом этапе развития.

Современная социально-экономическая дифференциация сельских территорий является прежде всего результатом трансформаций 1990—2000-х годов. Направление и интенсивность социальных изменений различались на территориях под влиянием комплекса географических факторов — ландшафта и положения муниципалитетов в рамках центр-периферийной структуры региона. Дифференциация затрагивает ключевые стороны жизни сельского населения, предопределяя возможные стратегии экономической деятельности, уровень доходов и социальной защищенности, культуру потребления, доступ к нематериальным благам, демографические процессы и т. д.

Базовыми элементами территориальной экономической структуры региона являются города. Локально они деформируют социальное пространство, выстраивая вокруг себя пригородные зоны. Тюмень, как центр первого порядка, оказывает влияние на всю территорию области. Столичная пригородная зона — наиболее обширная и сложная. В ее состав входят индустриализированные деревни — поселения, которые выступают в качестве субцентров по отношению к Тюмени, стягивая как городское, так и сельское население окрестных территорий на расположенные здесь крупные индустриальные и сервисные производства сельскохозяйственного и несельскохозяйственного профиля.

Качество коммуникаций обуславливает высокую мобильность жителей. В пригородах развита маятниковая миграция как из городов в села (дачники, строители, родственники селян), так и из сел в города (на заработки, за покупками). Ближние поселки и деревни активно осваиваются горожанами, эти поселения являются ядрами субурбанизации, дачного освоения, центрами обратной миграции «северян». В нашей классификации они значатся как «спальные районы». Местные предприятия присутствуют, но не играют значительной роли: основное трудоспособное население работает в городе и на пригород-

ных производствах. Устойчивая связь с центрами обеспечивает сравнительно высокий уровень доходов населения (и муниципалитетов), культура потребления — городская.

Центры второго порядка — города Тобольск и Ишим — значительно меньше Тюмени по численности населения, что обуславливает и менее выраженное влияние на соседние поселения. При этом пригородная зона Ишима структурирована иначе, чем пригородная зона Тюмени и Тобольска, что является следствием его меньшей индустриализации и большей сельскохозяйственной направленности.

Все три центра связаны между собой крупными магистралями и формируют структуру, географический рисунок которой напоминает острый угол (на северо-восток от Тюмени через Тобольск уходит северная магистраль, на юго-восток через Ишим — транссибирская). Вместе центры и коммуникации образуют каркас территориальной структуры региона. Дополнительными звеньями в этом каркасе являются районные центры, северные отраслевые и южные многофункциональные поселения, выступающие в качестве локальных двигателей экономики, магнитов трудовой миграции и часто также культурных и административных центров.

В районных центрах формируются локальные рынки сбыта, расположены крупные предприятия по производству и переработке сельскохозяйственной продукции, бюджетно-административные учреждения и предприятия торговли. В основе экономик отраслевых поселений лежат одно или несколько крупных нефтегазовых и лесных предприятий, а также структуры РЖД. Сюда едут работать в том числе из поселений южной сельскохозяйственной зоны, а муниципалитеты получают самые высокие доходы.

Многофункциональные поселения не связаны напрямую с городами и по своему географическому положению также относятся скорее к категории полупериферийных. Динамика развития и более высокие по сравнению с соседними поселениями доходы обусловлены наличием сразу нескольких предприятий, сфера деятельности которых не ограничивается одной отраслью: чаще всего речь идет о сочетании сельскохозяйственных и индустриальных предприятий, малого и среднего бизнеса в сферах лесопереработки, придорожного сервиса, рыбного хозяйства, объектов туризма и т. д. Таким образом, это поселения с диверсифицированной экономикой.

Положение поселений в системе «центр — периферия» определяет доступ к ресурсам и рынкам сбыта, центрам принятия решений, информации и технологиям, спрос на сопровождающие производства, мобильность населения и т. д. В итоге вокруг центров и вдоль транс-

портных осей образуются кольца, полукольца и полосы населенных пунктов со схожей динамикой социально-экономических процессов, которая варьируется в зависимости от силы влияния того или иного центра. В стороне от этой структуры находится значительная часть территории области — ее центральные, северо-восточные и частично северо-западные районы.

В районах, близких к инфраструктурным центрам, но не настолько, чтобы быть ими поглощенными, в конкуренции между экономическими агентами разного типа победу одержали крупные модернизированные предприятия, которые составляют теперь основу локальной экономики. Сформирована зона устойчивого пригородного сельского хозяйства. Предприятия полностью встроены в систему формального рынка и специализируются на производстве зерновых и зернобобовых, вносят существенный вклад в производство и переработку мяса и молока, в меньшей степени — картофеля и овощей.

Обслуживание современных предприятий осуществляет небольшое число квалифицированных сотрудников. Большинство сельских жителей находятся вне этой системы. Если сопоставить среднегодовую численность работников организаций сельскохозяйственного и лесного профиля с общей численностью граждан в трудоспособном возрасте на сельских территориях, то оказывается, что на предприятиях этого профиля в регионе заняты всего 4 % жителей села.

В условиях безработицы у сельского жителя существуют две главные стратегии поведения — поиск работы за пределами села и/или развитие собственного (подсобного) хозяйства. В зависимости от удаленности поселения от экономических центров и его транспортной доступности развиваются маятниковая миграция, отходничество и вахтовая работа. Если рядом с селом нет городов и иных производственных центров, которые могут взять на себя избыточную рабочую силу, население обеспечивает себя продуктами питания самостоятельно. По оценкам правительства области, общее количество личных подсобных хозяйств в регионе превышает 170 тыс. единиц. Парадокс состоит в том, что модернизация сельского хозяйства (крупных предприятий) также стимулировала развитие полунатуральных нетоварных форм хозяйствования и архаизацию образа жизни части сельского населения. Таким образом, более мобильно население полупериферии. Развитые личные подсобные хозяйства — явление, скорее характерное для удаленных территорий. Однако в приближении картина несколько сложнее.

Так, вокруг районных центров формируется группа многоукладных поселений, население которых, несмотря на географическую бли-

зость к центру, предпочитает работать на своей территории. Близость к локальным рынкам сбыта и высокое плодородие почв обуславливают значительную конкуренцию среди экономических агентов разного типа и не приводят к доминированию одних форм организации хозяйства. В каждом из поселений этой группы действуют агропредприятия, мини-фермы, кооперативы и ЛПХ. Именно здесь, а не на периферии, самое высокое значение поголовья коров в хозяйствах населения.

Потенциально благополучными можно было бы считать и ряд транзитных поселений на линии Тюмень — Омск, несколько муниципалитетов в Аромашевском районе и в пригородной зоне Ишима, однако отсутствие собственных предприятий и ограниченный доступ к локальным ресурсам развития в условиях экспансии внешних экономических игроков помещают эти поселения в зону риска. Мы видим самую высокую долю незанятого населения, личные подсобные хозяйства — преимущественно в качестве стратегии выживания, высокую долю граждан, работающих за пределами поселения, отрицательный миграционный прирост и низкие доходы бюджета. Это те случаи, когда близость к центрам и транспортным магистралям играет скорее негативную роль.

На периферийных территориях юго-востока региона можно выделить как минимум три типа экономических агентов — граждане, ведущие ЛПХ, фермеры и кооперативы, представляющие собой переходную форму советских предприятий или, что чаще, мелкий и средний бизнес. Владельцы ЛПХ используют собственные приусадебные участки и концентрируются на животноводстве и овощеводстве, производя до половины мясной продукции и молока в регионе, а также до двух третей овощной продукции и весь мед. Удаленность от рынков сбыта приводит к зависимости ЛПХ от посреднических структур. Значительная часть хозяйств встроена через сети перекупщиков в распределенные производства, география действия которых распространяется за пределы отдельных муниципалитетов и регионов.

Сфера молочного животноводства больше, чем другие, вписана в официальные рамки. Система государственных дотаций и закупок молока позволяет региональной власти администрировать процесс и стимулирует рынок выходить из тени, не позволяя держателям ЛПХ утаивать продукцию. Потенциальными фермерами и участниками реальной кооперации могут считаться порядка 5 % владельцев ЛПХ, на которые приходится 30 % общего поголовья молочного скота в ЛПХ и до 40 % реализованной молочной продукции. В условиях высоких цен на корма, организационных и налоговых издержек, конкуренции со стороны крупных производителей сельские предпри-

ниматели мимикрируют под кооперативы, что упрощает процедуру регистрации юридического лица, пользование паевой собственностью, дает возможность получения налоговых льгот и государственной поддержки.

На удаленных территориях могут работать и крупные предприятия, но они чаще всего выступают как внешние игроки, эксплуатирующие ресурсы периферии и мало связанные с локальным сельским социумом.

Удаленные населенные пункты северной лесной зоны это белые пятна, для которых характерны высокая безработица и низкая социальная обеспеченность. Издержки на поездки из периферийных поселений до любого из центров либо дестимулируют миграцию, либо приводят к окончательному выезду. Вместе с тем в этих промысловых районах, где жители живут за счет даров леса и рыбной ловли, население формирует крепкую общину с сильной локальной идентичностью и обнаруживаются примеры настоящего самоуправления. Дополнительным фактором организации жизни этих муниципалитетов могут выступать социокультурные особенности населения (многие изолированные поселения имеют этническую специфику и связаны с разными группами так называемых сибирских татар), исторически сложившиеся хозяйственные уклады, связанные с использованием ресурсов природных ландшафтов. В каждом отдельном случае в поселениях третьего типа исходя из условий среды выстраиваются собственные стратегии экономической деятельности, обеспечивающие приемлемый уровень жизни. В силу своей удаленности ресурсы здесь неподконтрольны властям, поэтому используются свободно — административные барьеры стремятся к нулю.

К настоящему моменту векторы изменений в сферах экономики и управления значительным образом разошлись. Сжатие сельского пространства, выраженное в усиленной миграции в города, закрытии предприятий и сокращении площади обрабатываемых полей, в 1990-е годы означало для государства потерю контроля над освоенными прежде территориями. И с начала 2000-х годов оно этот контроль начало восстанавливать. В административном плане произошла рецентрализация: муниципальная власть посредством инструментов бюджетной политики встроена в вертикаль исполнительной власти. Управление территориями осуществляют областное правительство и муниципалитеты районного уровня. Функции поселенческих администраций сведены до представительских (верификационных) и наблюдательных (мониторинг). Главы поселений вновь превращены в агентов государства на местах.

В новых (рыночных) условиях развивать территории методами плано-отраслевого подхода уже невозможно: у государства нет соответствующих ресурсов, да и экономика работает по-другому. Позднесоветская модель всеобщего равного развития заменена попытками создания на территориях «точек роста» в виде крупных предприятий при сохранении общего выравнивающего принципа бюджетной обеспеченности и поддержания минимального уровня социальной защищенности граждан.

Централизация управления приводит к потере гибкости принятия решений: государство оперирует упрощенными схемами — административно-территориальными единицами, отчетными показателями и т. п. Каждый раз, сталкиваясь с реальностью, оно вынуждено действовать в ручном режиме⁸⁸.

Новая региональная политика: риски и потенциалы развития сельских территорий

На основе проделанного комплексного описания сельских территорий юга Тюменской области авторы попытались оценить существующие риски и возможные меры для их минимизации, обозначив контуры возможной новой региональной политики по отношению к сельским территориям.

Риски означают консервацию или рост проблемы. На наш взгляд, при сохранении текущих тенденций социально-экономического развития и управленческих подходов возникают следующие риски:

1. Вытеснение с рынка крупными предприятиями средних и мелких производителей сельскохозяйственной продукции, в особенности на полупериферийных и периферийных территориях.

Крупные модернизированные предприятия являются флагманами производства, однако их обслуживанием занимается сравнительно небольшое количество квалифицированных сотрудников. Приоритет государственной поддержки крупных предприятий создает для них

⁸⁸ «Представление о пространстве как о своем собственном творении лишает власть возможности видеть в пространстве <...> независимую реальность. Любая динамика видится как результат действий власти — удачных либо неудачных — и противодействия ей; спонтанность и самоорганизация либо игнорируются, либо отрицаются». «Оборотная сторона стандартизации — крайняя индивидуализация: власть работает с конкретными местами как с чем-то почти уникальным». Каганский В. Л. Пространство, государство и реформы // Отечественные записки. 2004. № 2. URL: <http://old.strana-oz.ru/?numid=17&article=824>.

дополнительные конкурентные преимущества. Возникают риски банкротства малых хозяйств, повышения уровня безработицы, снижения доходов граждан, усиленного оттока населения с сельских территорий в города.

2. Зависимость мелкотоварных хозяйств (периферии) от посреднических структур, перераспределение прибыли в пользу посредников, завышенные цены на продукты питания за счет включения в стоимость посреднических надбавок, сохранение значительной части рынка в тени.

3. Деградация институтов местного самоуправления и муниципального управления, в особенности поселенческого уровня.

Постепенное лишение местных администраций полномочий и источников доходов, при котором власть и полномочия глав становятся номинальными, приводит к аполитизму населения и постепенной дискредитации идеи местного самоуправления, выстраиванию неформальных институтов.

4. Неэффективность и ошибки управления вследствие отсутствия адекватной картины социально-экономических процессов, непрогнозируемость последствий действий власти. Расширение теневого сектора экономики и теневых практик управления.

При оценке возможных мер минимизации рисков и реализации потенциалов развития мы исходили из того, что главным субъектом управления остается государство, однако его действия должны строиться на совершенно иных принципах. Прежде всего они должны быть направлены не на освоение территорий и достижение производственных показателей, а на реализацию человеческого потенциала жителей села, учитывать многоукладный характер экономики и специфику отдельных территорий, обеспечивать создание среды, благоприятной для сбалансированного развития сельских территорий. От планового и выравнивающего управления необходимо перейти к управлению стимулирующему, основанному на расширении возможностей граждан, реализующих локальные потенциалы.

Важный принцип — не противодействовать, а использовать существующие тренды для достижения поставленных целей: дифференциация сельских территорий создает основу для их экономической специализации и общей диверсификации сельской экономики, однако этот процесс необходимо сбалансировать.

1. Для минимизации рисков безработицы и падения уровня жизни сельского населения необходимо поддерживать многоукладный характер экономики и стимулировать малые формы хозяйствования — фермерство и кооперативное движение.

Основные препятствия связаны с высокими институциональными барьерами, ограничивающими доступ населения к локальным ресурсам развития. В частности, пересмотру могут быть подвергнуты законодательные нормы, устанавливающие минимальные размеры земельных участков, выделяемых из земель сельскохозяйственного назначения⁸⁹, и максимальные размеры участков, предоставляемых фермерам на ведение деятельности⁹⁰. Существует проблема общей забюрократизированности процедуры получения разрешений на использование лесных ресурсов. Селянину нужны простые алгоритмы действий, а не казенные «порядки» на десятках страниц текста. Отдельный сложный, но решаемый при желании вопрос — подключение земельных участков к сетям и коммуникациям.

Диверсификация экономики предполагает также изменение подходов к профессиональному образованию. Крупные предприятия не способны обеспечить рабочими местами большинство выпускников профильных образовательных учреждений, поэтому селу нужны не столько специалисты-механизаторы или агрономы, сколько фермеры-предприниматели, имеющие представление о том, как строится и развивается весь процесс производства и продвижения товара.

Кооперативы помогут выстроить прямые цепочки от производителей к переработчикам и потребителям, защитить от дискриминационной ценовой политики посреднических структур. Развитию кооперативного движения на юге Тюменской области могут способствовать

89 Закон Тюменской области от 3 ноября 2003 г. № 170 «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения и планировании их использования» установил минимальные размеры выделяемых участков, равные 60 га. В текст документа несколько раз вносились поправки, устанавливающие исключения, например, для земельных участков, ограниченных со всех сторон участками других категорий или уже выделенными участками. Для участков, выделяемых из паевых земель, была принята норма, позволявшая образовывать земельные участки в размере земельной доли. Однако на практике еще сохраняются противоречия, например, неоформленными остаются сенокосы: 60 га — слишком крупный участок, в сенокосах таких размеров хозяйства не нуждаются.

90 Закон Тюменской области «О предельных нормативах предоставления земельных участков» (2003) устанавливает предельные нормативы предоставления в Тюменской области земельных участков гражданам в собственность из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, для осуществления крестьянским (фермерским) хозяйством его деятельности в размере 140 га. В то время как потребности КФХ выше: некоторые крупные хозяйства обрабатывают по несколько тысяч гектаров. Муниципалитеты не могут передать им земли, ранее выделенные из невостробованных долей, при этом вынуждены получать штрафы Россельхознадзора за неиспользование этих участков.

исторические предпосылки, например, опыт сибирской масляной кооперации, память о которой еще сохраняется у населения.

2. Приток сельского населения в города может быть сбалансирован за счет интенсификации коттеджного строительства, создания производственных центров в пригородных поселениях. Это предполагает развитие инфраструктуры и коммуникаций, развитие программ межмуниципального сотрудничества и агломерационных процессов (общие генеральные планы, системы пригородного общественного транспорта и т. п.).

3. На периферии проходят естественные процессы оттока населения и ренатурализации ландшафта (см. с. 143). Эти территории могут получить особую специализацию в качестве охраняемых природных территорий (заповедники, национальные парки), национальных деревень, где развивается туризм в разных его формах, промыслы, рыбная отрасль и т. д.

4. Предотвратить деградацию институтов местного самоуправления возможно двумя способами.

Первый путь предполагает укрепление существующих институтов через постепенное снижение бюджетной зависимости муниципалитетов и их дальнейшее исключение из системы исполнительной власти. Единственный действующий пока инструмент это повышение доходной базы бюджета посредством перевода в муниципальную собственность и последующей передачи в аренду или продажи бесхозного имущества и неиспользуемых земель, однако у этого механизма есть ряд ограничений. Прежде всего невостребованными часто являются наиболее удаленные и наименее приспособленные для ведения сельского хозяйства участки земли (некоторые заросли либо заболочены), которые скорее всего никогда вновь не будут введены в сельскохозяйственный оборот в прежнем виде.

Категория земель сельскохозяйственного назначения в данном случае является рудиментом советского экстенсивного хозяйства. Даже если муниципалитет выставит такой участок на торги, покупателей или арендаторов он не найдет. В дальнейшем помимо потраченного времени и средств муниципальная администрация рискует еще и быть оштрафованной по требованию федеральных органов власти за непроведение мероприятий по защите сельскохозяйственных угодий. Это дестимулирует работу муниципальных служащих.

Таким образом, нужен прозрачный механизм, который позволит юридически закрепить произошедшую *ренатурализацию* ландшафта. Возможны дополнительные меры, стимулирующие постановку на кадастровый учет земельных участков, находящихся в собственности

граждан: пока границы участков не определены, недвижимость не облагается налогом, соответственно местный бюджет недополучает определенную сумму средств. В других регионах распространение получила практика самообложения, позволившая вовлечь в процессы благоустройства поселений граждан и сделать местную власть подотчетной населению.

Все эти меры оказывают общее позитивное влияние, однако системный эффект возможен только после пересмотра парадигмы отношений государственной и муниципальной властей в сторону повышения самостоятельности муниципальной власти.

Второй путь предполагает постепенное выстраивание параллельных официальных и неофициальных институтов местного самоуправления. Примером могут служить ТОСы (см. с. 154).

5. Повышение эффективности управления мы связываем с общей децентрализацией системы управления, созданием центров принятия решений на местах. Это повлечет за собой и необходимость изменения системы мониторинга социально-экономического положения, в частности, создания института муниципальной статистики.

Список литературы

- Атлас Тюменской области. Ч. 2. ГУГК, Москва — Тюмень, 1976.
- Аузан А. А. «Колея» российской модернизации // *Общественные науки и современность*. 2007. № 6. С. 54—60.
- Зубаревич Н. В., Горина Е. А. Социальные расходы в России: федеральный и региональные бюджеты // Под ред. Л. Н. Овчаровой. Вып. 3. М.: НИУ-ВШЭ, 2015.
- Каганский В. Л. Пространство, государство и реформы // *Отечественные записки*. 2004. № 2.
- Кордонский С. Г. Ресурсное государство. Сборник статей. М.: Regnum, 2007.
- Многоукладность России: исторические корни, состояние и перспективы / Под ред. Т. Е. Кузнецовой. М.: Институт экономики РАН, 2009.
- Моляренко О. А. Рукопись не защищенной диссертации на соискание степени кандидата экономических наук «Механизмы преодоления информационного дефицита органами местного самоуправления».
- Найшуль В. А. Высшая и последняя стадия социализма // *Погружение в трясину*. М., 1991.
- Нефедова Т. Г. Многоукладность сельской экономики и хозяйственная самоорганизация сельских обществ // *Отечественные записки*. 2006. № 1.
- Нефедова Т. Г. Сжатие и поляризация сельского пространства России // *Демоскоп Weekly*. 16—30 апреля 2012 г. № 507—508.
- Нефедова Т. Г. Отходничество в системе миграций в постсоветской России. Предпосылки // *Демоскоп Weekly*. 2015. № 641—642.
- Нефедова Т. Г. Российские дачи в разном масштабе пространства и времени // *Демоскоп Weekly*. 2015. № 657—658.
- Норт Д. Институты и экономический рост: историческое введение // *THESIS*. 1993. Т. 1. Вып. 2.
- Отходники: [монография] / Ю. М. Плюсин [и др.]. М.: Новый Хронограф, 2013. 288 с.
- Плюсин Ю. М., Позаненко А. А., Жидкевич Н. Н. Отходничество как новый фактор общественной жизни // *Мир России. Социология. Этнология*. 2015. Т. 24. № 1.
- Покровский Н. Е., Нефедова Т. Г., Трейвиш А. И. Урбанизация, дезурбанизация и сельско-городские сообщества в условиях роста горизонтальной мобильности // *Социологические исследования*. 2015. № 12. С. 60—69.
- Родоман Б. Б. Поляризация ландшафта как средство сохранения биосферы и рекреационных ресурсов // *Ресурсы, среда, расселение*. М.: Наука, 1974. С. 150—162.
- Севастьянов В. Н. Территориально-отраслевые закономерности развития народного хозяйства // *Территориальная организация производительных сил СССР*. М., 1978. С. 76—123.
- Староверов В. И. К истории возрождения российской сельской социологии // *Социологические исследования*. 2008. № 10.
- Фадеева О. П. Сельские сообщества и хозяйственные уклады: от выживания к развитию / Под ред. З. И. Калугиной. Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2015.
- Хорев Б. С., Лиходед В. Н. Житель села — работник города. М., 1982.
- Bradshaw M. *Regions and Regionalism in the United States*. Macmillan Education, 1989.
- Krugman P. *Geography and Trade*. Leuven and Cambridge, MA: Leuven University Press and MIT Press, 1991.
- Krugman P. *Development, Geography and Economic Theory*. Cambridge, MA: The MIT Press, 1997.
- Thünen J. H. *Der isolierte Staat in Beziehung auf Landwirtschaft und Nationalökonomie*. Hamburg, 1826.

Об авторах



Шелудков Александр Владимирович. Аналитик Ассоциации «Совет муниципальных образований Тюменской области». Окончил исторический факультет Тюменского государственного университета и далее магистратуру по направлению «География». В течение года работал в центре изучения Арктики (г. Салехард). Волонтер Русского географического общества. Сфера научных интересов: социально-экономическая география сельских территорий, ландшафтное планирование, муниципальное управление, картографические методы в географии.



Рассказов Сергей Валерьевич. Кандидат географических наук. Родился в Тобольске. В школе под влиянием учительницы географии начались первые опыты по исследованию близлежащих территорий. Учился на географическом факультете МГУ (наибольшее влияние оказали Н. Ю. Замятина

и Л. В. Смирнягин) и в аспирантуре Института географии РАН (научный руководитель В. Н. Стрелецкий; диссертация по исторической географии Юго-Западной Сибири). Читал курсы географической тематики в высших учебных заведениях Тюменской области. Работал школьным учителем, журналистом, полевым и офисным аналитиком. Научные интересы: историческая и культурная география, региональные образы и конструирование, регионализм и региональная идентичность, социальные пространства, политическая география и этнополитические конфликты.



ФАРАХУТДИНОВ Шамиль Фаритович. Кандидат социологических наук, доцент кафедры социологии Тюменского индустриального университета. Член Российской, Европейской и Международной социологических ассоциаций. Генеральный директор ООО «Центр изучения региональных процессов». Основные научные интересы: методология и методы социологических исследований, обработка и анализ данных, социология села, социология молодежи, социология образования. Автор более 50 научных работ.

В 2014—2016 годах Фонд поддержки социальных исследований «Хамовники» выпустил следующие книги:

СУДЬБЫ УНИВЕРСИТЕТА В РОССИИ: ИМПЕРСКИЙ, СОВЕТСКИЙ И ПОСТСОВЕТСКИЙ РАЗДАТОЧНЫЙ МУЛЬТИИНСТИТУТ / Р. Р. ВАХИТОВ. — М.: СТРАНА ОЗ, 2014. — 276 С. — ISBN 978-5-906139-03-0.

Книга посвящена анализу переноса западной университетской идеи в Россию. Автор доказывает, что университет в классическом виде в России не прижился, он переродился в мультиинститут — государственное учреждение, занимающееся сословной социализацией, раздатком сословных статусов и прилагающихся к ним знаний. Причина этого процесса — в самой природе российского государства и общества в дореволюционный, советский и постсоветский периоды. Теоретическая основа книги — теория раздаточной экономики О. Э. Бессоновой и теория сословности С. Г. Кордонского. Для специалистов в области философии и социологии образования и всех интересующихся вопросами высшего образования.

РУССКАЯ КУЛЬТУРА ТРУДА И ИНОСТРАННОЕ ВЛИЯНИЕ / В. В. КАРАЧАРОВСКИЙ, О. И. ШКАРАТАН, Г. А. ЯСТРЕБОВ. — М.: СТРАНА ОЗ, 2015. — 224 С. — ISBN 978-5-906139-04-7.

Монография представляет собой новый взгляд на феномен российской национальной культуры труда с акцентом на роли в ней «иностранного фактора». Российская национальная культура труда рассматривается как система ценностей, установок, образцов, которые сформировались в результате усвоения элементов иностранных культур либо как асимметричная реакция на их воздействие в ходе прямого соперничества, прежде всего по линии Россия — Запад. Особое внимание уделяется оценке роли работающих в России иностранных специалистов (экспатов) как социальному слою, который оказывал влияние на социальное, культурное и экономическое развитие России на разных фазах становления российского государства вплоть до настоящего времени.

WANDERING WORKERS. MORES, BEHAVIOR, WAY OF LIFE, AND POLITICAL STATUS OF DOMESTIC RUSSIAN LABOR MIGRANTS / JURI PLUSNIN, YANA ZAUSAEVA, NATALIA ZHIDKEVICH, ARTEMY POZANENKO — IBIDEMVARLAG, 2015. — 294 P. — ISBN: 978-3-8382-0713-1.

This timely book offers a fresh perspective on the issue of contemporary migratory labor, *otkhodnichestvo*, in Russia — the temporary departure of inhabitants from small towns and villages for short-term jobs in the major cities of Russia. Although *otkhodnichestvo* is a mass phenomenon, it is not reflected in official economic statistics.

Based on numerous interviews with *otkhodniki* and local experts, this stunningly original work focuses on the central and northern regions of European Russia. The authors draw a social portrait of the contemporary *otkhodnik* and offer a sociological assessment of the economic and political status these ‘wandering workers’ live with.

НЕФОРМАЛЬНОЕ ЗДРАВООХРАНЕНИЕ. СОЦИОГРАФИЧЕСКИЕ
ОЧЕРКИ / Ю. А. КРАШЕНИННИКОВА. — М.: СТРАНА ОЗ, 2016. — 456 С. —
ISBN 978-5-906139-06-1.

Монография посвящена экономическим агентам, которые подменяют или дополняют собой официальную систему здравоохранения в современной России, обслуживая альтернативные практики поддержания здоровья. Детализированное описание их деятельности дано на основе анализа открытых источников, а также наблюдений и интервью, полученных в ходе полевого исследования в Пермском крае в 2013 году. В том числе рассматриваются рынки сетевого маркетинга и выездной торговли товарами для здоровья; скрытые социальные функции аптек; услуги целителей и врачей альтернативной медицины; собирательство и производство целебных даров природы в личных хозяйствах; практики участия религиозных организаций в решении проблем со здоровьем; распространение информации для самолечения в массмедиа. Книга адресована широкому кругу читателей — специалистов в области управления здравоохранением, представителей социальных наук, а также всех интересующихся проблемами охраны здоровья и неформальной экономики в России.

SOCIO-ECONOMIC FOUNDATIONS OF THE RUSSIAN POST-SOVIET
REGIME. THE RESOURCE-BASED ECONOMY AND ESTATE-BASED SOCIAL
STRUCTURE OF CONTEMPORARY RUSSIA / SIMON KORDONSKY —
IBIDEMVARLAG, 2016. — 220 P. — ISBN: 978-3-8382-0775-9.

This monograph discloses the estate-based social structure of contemporary Russia by way of outlining the principles of the USSR's peculiar estate system, and explaining the new social estates of post-Soviet Russia. Simon Kordonsky distinguishes and describes in particular the currently existing Russian service and support estates. He introduces the notions of a resource-based state and resource-based economy as the political and economic foundations for Russian society's estate structure. His study demonstrates, moreover, how the method of inventing and institutionalizing threats plays a dominant role in the mode of distribution of scarce resources in such a social system.

The book shows fundamental differences between resource — as well as threat-based economies, on the one side, and traditional risk-based economies, on the other, and discloses what this means for Russia's future.

**В 2016—2017 годах планируются к изданию книги по результатам
следующих проектов:**

Экспаты на российском рынке труда (на английском языке).

Институциональный контекст формирования и развития насильственных практик на примере сельских и городских сообществ Северного Кавказа.

Распределенный образ жизни в российском моногороде.

Экономика «неформального здравоохранения» в современной России (на английском языке).

Gangs of Russia: from the Streets to the Corridors of Power (на русском языке).

4 [8] 2016

Фонд поддержки
социальных исследований
«Хамовники»

www.khamovniki.ru

А. В. Шелудков, С. В. Рассказов, Ш. Ф. Фарахутдинов

**СЕЛЬСКИЕ МУНИЦИПАЛИТЕТЫ
ЮГА ТЮМЕНСКОЙ ОБЛАСТИ:**

ПРОСТРАНСТВО, СТАТИСТИКА, ВЛАСТЬ

Главный принцип —
не противодействовать социальным явлениям,
а использовать существующие тренды
для достижения поставленных целей
и минимизации социальных рисков

ООО «Страна Оз»
101000, Москва, ул. Покровка
дом 11/13/6, стр. 2, офис 35
e-mail: info@land-oz.ru

ISBN 9785906139092



9 785906 139092

Подписано в печать 07.08.2016.
Формат 60×90/16.
Гарнитура Serif Pro. Печ. л. 11,5
Печать офсетная. Тираж 500 экз.
Заказ № К-6494
Отпечатано в АО «ИПК «Чувашия»,
адрес: 428019, Чувашская Республика,
г. Чебоксары, пр. И. Яковлева, д. 13

МИССИЯ ФОНДА

Сделать доступным
независимое знание,
основанное на социальных
научных исследованиях,
на фактах и статистике,
а не на идеологии, образах
и клише

Современный мир разнообразен и многогранен; в нем невозможно ориентироваться, не обладая информацией. И главный ресурс сегодня — знание; это основное богатство, без него невозможны рациональные действия.

Цель благотворительного фонда «Хамовники» — сделать информацию, полученную по результатам исследований, доступным знанием.

Мы считаем, что выявляемые в ходе качественных научных исследований тенденции очень важны, потому что именно они — а не политические решения или массмедиа — определяют окружающую нас реальность. Человек должен быть свободен от любых стереотипов и шаблонов. Мы хотим, чтобы картина мира у людей стала более адекватной. Ведь от того, как человек видит ситуацию, зависят его решения и поступки.

Благотворительный фонд финансирует полевые научные исследования, способствующие описанию социальной реальности. Нас интересуют исследования, изучающие проявления социального развития в процессе непосредственной деятельности людей.

Фонд «Хамовники» на конкурсной основе оказывает финансовую поддержку исследований по следующим направлениям: социальная антропология, социальная структура, муниципальное управление, местные сообщества, административные рынки и особенности их возникновения, информационное взаимодействие органов власти и др.

Результаты исследований становятся открытыми для всех; мы прилагаем усилия для того, чтобы исследователи были услышаны, чтобы неравнодушные умы получили качественную пищу для размышлений.

А. В. Шелудков
С. В. Рассказов
Ш. Ф. Фарахутдинов

СЕЛЬСКИЕ МУНИЦИПАЛИТЕТЫ ЮГА ТЮМЕНСКОЙ ОБЛАСТИ:

ПРОСТРАНСТВО,
СТАТИСТИКА,
ВЛАСТЬ