

Проблемы развития социально-экономического потенциала территорий малых городов и сельских поселений Российской Федерации

Котило Сабрина Гусейновна, Северо-Западный институт управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Санкт-Петербург, Российская Федерация)

студент 4-го курса бакалавриата факультета государственного и муниципального управления; e-mail: skotilo-18@edu.ranepa.ru.

Научный руководитель:

Минина Марина Виссарионовна, Северо-Западный институт управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Санкт-Петербург, Российская Федерация)

доцент кафедры государственного муниципального управления, кандидат технических наук; e-mail: minina-mv@ranepa.ru.

Аннотация

Развитию малых городов и сельских поселений России препятствует несовершенство государственной политики в сфере развития социально-экономического потенциала территорий. В статье выявлены и рассмотрены четыре основные, глобальные проблемы в данной сфере.

Ключевые слова: малые города, сельские поселения, развитие социально-экономического потенциала

Problems of Development of Socio-Economic Potential of the Small Town's Territories and Rural Settlements of the Russian Federation

Sabrina G. Kotilo, North-Western Institute of Management, Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation (Saint Petersburg, Russian Federation)

*BA student of the Faculty of Public Municipal Administration;
e-mail: skotilo-18@edu.ranepa.ru.*

Academic Supervisor:

Marina V. Minina, North-Western Institute of Management, Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation (Saint Petersburg, Russian Federation)

Associate Professor of the Department of State Municipal Administration, PhD in Technical Science; e-mail: minina-mv@ranepa.ru.

Abstract

The development of small towns and rural settlements in Russia is hampered by the imperfection of state policy in the development of the socio-economic potential of the territories. The article identifies and examines four main, global problems in this area.

Keywords: small towns, rural settlements, development of socio-economic potential.

1930–1970-е гг. для России являлись временем ускоренной урбанизации, при которой большие города росли, появлялись новые, развивались промышленные мощности.

Переход страны к рыночной экономике открытого типа послужил причиной устранения государства от участия в решениях проблем во всех секторах экономики, что привело к прекращению деятельности целого ряда производств машиностроения, пищевой, легкой, перерабатывающей, сельскохозяйственной промышленности, то есть отраслей, составляющих градообразующую основу малых городов и сельских поселений.

На проведение структурной перестройки экономики и создание альтернативных предприятий на территориях отсутствуют финансовые средства. Разрушается материальная база социальной сферы малых городов и сельских территорий. Градообразующая база, как правило, разрушена, компенсирующие производства не созданы. Предприятия не в состоянии содержать принадлежащие им объекты жилищно-коммунального хозяйства и социальной инфраструктуры.

В России насчитывается более 1100 городов, 70% из которых являются малыми городами, составляющими каркас страны. Для решения проблем малых городов уже не раз разрабатывались и принимались целевые программы, например федеральная целевая программа «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014–2017 гг. и на период до 2020 г.», государственная программа Российской Федерации «Комплексное развитие сельских территорий на период 2020–2025 гг.» и др. Однако ни одна из них не дала заметных результатов. Населению малых городов приходится искать пути выживания самостоятельно.

Рассмотрим проблемы развития социально-экономического потенциала территорий малых городов и сельских поселений.

Первая проблема: наблюдается слабое развитие экономического потенциала малых городов и сельских поселений из-за сосредоточения экономической базы в секторах, которые не являются инновационными, конкурентоспособными.

Большая часть промышленных предприятий, расположенных на территории малых городов и сельских поселений, ведут деятельность в секторах традиционной промышленности. Так, например, в малых городах и на сельских территориях Ленинградской области в промышленный комплекс входят следующие отрасли:

- обрабатывающие производства (78,7%);
- обеспечение электрической энергией, газом и паром, кондиционирование воздуха (18,6%);
- водоснабжение, водоотведение, организация сбора и утилизация отходов, деятельность по ликвидации загрязнений (1,5%);
- добыча полезных ископаемых (1,2%).

Прослеживается низкая конкурентоспособность продукции промышленных предприятий на международном и национальном рынке. Так, рассматривая Россию в целом, в 2020 г. в Российской Федерации экспорт продовольствия составил 29,1 млрд долл., при этом импорт составил 29,4 млрд долл., что следует из данных, предоставленных Федеральной таможенной службой (ФТС). Таким образом, сальдо торговли сельхозсырьем и продовольствием составило всего 0,4 млрд долл., что является исторически низким значением.

Малые города становятся все менее перспективными для размещения там новых производств, а низкая платежеспособность населения мешает развитию малого бизнеса. Доходы бюджетов не соответствуют первоочередным расходам. Также заметно снижение привлекательности малого бизнеса как сферы деятельности местного населения.

Развитие инновационного потенциала предприятий сталкивается с серьезными ограничениями, среди которых можно отметить административные преграды, недостаток финансовых ресурсов для инициализации и дальнейшего развития бизнеса, отсутствие грамотной маркетинговой политики, например брендингового продукта или предприятия в целом, финансовую неграмотность населения и т. д.

Предприятия не могут себе позволить использование инноваций, поскольку это требует существенных капитальных вложений, а получаемый эффект отсрочен во времени. Кроме того, российские предприятия практически не имеют исследовательских и научных подразделений, не проводится активная кадровая политика по привлечению высококвалифицированных сотрудников. Напрямую зависит инновационная деятельность и от возможности получения предприятиями «долгих» и «дешевых» кредитных денег. В реальности получить кредит на переоснащение производства, запуск нового продукта, реинжиниринг бизнес-процессов субъектам малого и среднего предпринимательства практически невозможно, что не способствует повышению инновационности как отдельных предприятий, так и отраслей или регионов в целом.

Рассмотрим данную проблему на примере Ленинградской области. К числу наиболее значимых проблем, препятствующих инвестиционному росту Ленинградской области, и рисков, с которыми область может столкнуться в ближайшем будущем, в соответствии с инвестиционной стратегией Ленинградской области следует отнести следующие:

- неравномерность уровня экономического развития территорий (дисбаланс рынка труда, концентрация инвестиций, рабочих мест и населения в муниципальных районах, примыкающих к Санкт-Петербургу): существование зон с нулевой инвестиционной привлекательностью, износ инженерной инфраструктуры, потеря инвестиционной привлекательности отдельных муниципальных районов по критерию наличия собственных квалифицированных кадров;
- отставание от других регионов, активных в области привлечения инвестиций, в области подготовки новых площадок: отток инвесторов, которые не нашли необходимой инновационной площадки, и прочее;
- высокую стоимость энергетических ресурсов и коммунальных услуг: низкую конкурентоспособность продукции рынков регионов Ленинградской области в связи с надбавкой стоимости ресурсов на себестоимость продукции;
- административные барьеры для развития бизнеса: длительность прохождения разрешительных процедур, трудность получения земельных участков и т. д.;
- отсутствие четко оформленного института государственной поддержки привлечения инвестиций (законодательной, финансовой, организационной).

В 2018–2019 гг. был проведен Всероссийский конкурс по созданию комфортной городской среды, куда субъектами было подано около 1000 заявок. На их поддержку из федерального бюджета было выделено почти 15 млрд руб. На 1 января 2021 г. было реализовано 166 проектов (69,2%). Заявленный социально-экономический эффект от их реализации в полном объеме оказался не достигнут, так как нет должного контроля в правилах предоставления средств из бюджета регионам на реализацию проектов на территориях. Также отсутствуют четко установленные количественные и качественные показатели результативности предоставления регионам межбюджетного трансферта. Не прописаны и меры ответственности за нарушение принятых обязательств.

Существует проблема по обязательствам софинансирования проектов развития территорий за счет региональных и местных бюджетов и внебюджетных источников. Так, сообщает аудитор счетной палаты Светлана Орлова, по данным на 2021 г., 46 регионов, то есть 73% от числа субъектов — получателей господдержки по итогам конкурса, реальный объем привлеченных средств частных инвесторов составил всего 1,9 млрд руб., или 48% от заявленного.

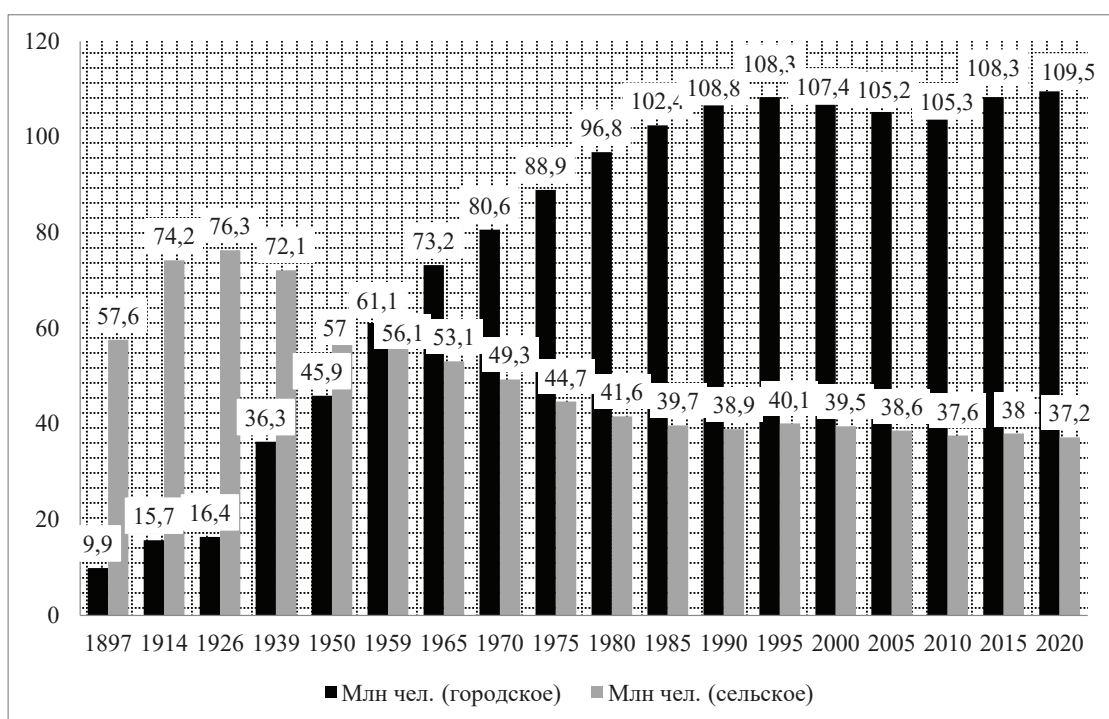
При выстраивании системы кооперации между процессами научных исследований и внедрением их результатов в производство у нас практически отсутствует прямое взаимодействие и координация усилий между профильными министерствами, ведомствами и органами власти в регионах, особенно на промышленных предприятиях. Кроме того,

остаются нерешенными вопросы измеримости поставленных целей и, самое главное, ответственности за полученные результаты.

Существует проблема в развитии инновационного потенциала на всей территории РФ, особенно заметен высокий разрыв в развитии инноваций между центральными городами (Москва, Санкт-Петербург и др.) и остальными регионами страны. За чертой по уровню РРИИ оказалось множество районов, в составе которых находится большое количество малых городов и сельских территорий, например Республика Алтай, включающая в себя лишь один средний город (64,5 тыс. чел.), остальные территории являются сельскими поселениями. Республика Тыва состоит из малых городов, не считая центрального города. Численность населения всего Чукотского автономного округа, замыкающего таблицу РРИИ, составляет 50,3 чел., в округе всего три города, крупнейший из которых — столица Анадырь — насчитывает 15,2 тыс. чел. Значит, можно провести прямую параллель между численностью населения города или сельского поселения и индексом инновационного развития этой территории. Численность населения продолжает сокращаться, и поэтому можно назвать **вторую проблему — отток трудоспособного населения из малых городов и сельских поселений. Тенденцией становится старение населения.**

Малых городов в России (до 50 тыс. чел.) около 800. Из них 90% теряют население. Бюджеты малых городов глубоко дотационные; муниципальные и социальные стандарты существенно ниже, чем в других категориях городов.

На рисунке видно, что до 1950 г. заметно преобладание сельского населения над городским. С 1959 г. тенденция сменилась, началось преобладание городского, и с годами разница всё увеличивается. Ежегодно из села в город уезжают порядка 200 тыс. чел. В Центральной России, Поволжье, на Северо-Западе доля отходников выше, а в зоне притяжения Москвы — в Тульской, Калужской, Ярославской, Владимирской областях — до 30–40% трудоспособного сельского населения работает в столице и Подмоскowie.



Численность городского и сельского населения в России, млн чел.²

² Составлено автором на основе данных Росстата: Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики (Росстат) [Электронный ресурс]. URL: https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/Bul_chislen_nasel-pv_01-01-2021.pdf (дата обращения: 20.01.2022).

Инвестиционная привлекательность регионов снижена за счет слабого потенциала для создания новых рабочих мест, на постоянной основе происходит отток населения из малых городов и сельских поселений на территории с более высоким уровнем социально-экономического развития. Также прослеживается недостаточная обеспеченность регионов квалифицированными кадрами в сферах здравоохранения, образования, культуры, управления и т. д.

Снижение количества трудоспособного населения и рост численности населения пенсионного возраста вызывает рост спроса на социальные услуги. Прослеживается высокий уровень смертности, в совокупности равный или превышающий коэффициент рождаемости.

Третья проблема: развитию экономики и социальной сферы малых городов и сельских поселений препятствуют инфраструктурные ограничения.

Недостаточное развитие социальной сферы, уровня благоустройства малых городов, ошибки при проектировании и планировании пространств, неразвитость городской культуры (низкий уровень здравоохранения, образования, культуры, жилищного, дорожного строительства и прочего) — все это характерно для подавляющего большинства малых городов и сельских поселений.

Жилищно-коммунальное хозяйство малых городов можно оценить как критичное (так, средняя обеспеченность жилой застройки малых городов и сельских поселений центральным отоплением составляет 45%, централизованным водоснабжением — 42%, канализацией — 46%).

Цены за коммунальные платежи зачастую превышают уровень доходов проживающего на территории малых городов и сельских поселений населения, цены на продукты выше, чем в крупных городах, из-за отсутствия на этом рынке конкуренции, из-за дороговизны привоза продукции в магазины и т. д.

Заработные платы в селе и в крупном городе (например, в Санкт Петербурге) на одни и те же виды деятельности разительно отличаются, что видно из примеров ниже.

- Оператор котельной в Осьминском сельском поселении получает заработную плату в размере 9 тыс. руб. (график: сутки через двое).
- Оператор котельной в Санкт-Петербурге получает заработную плату в размере 30–35 тыс. руб. (график: сутки через трое).
- Оператор котельной в Боровичах (малый город) получает заработную плату в размере 20 тыс. руб. (полный рабочий день).
- Воспитатель детского сада в Осьминском сельском поселении получает заработную плату в размере 13 500 руб.
- Воспитатель детского сада в Санкт-Петербурге получает заработную плату в размере 30–55 тыс. руб.
- Воспитатель детского сада в Боровичах (малый город) получает заработную плату в размере 14–25 тыс. руб.

Сравним квартирные платы сельской территории с Санкт Петербургом:

- 6075,51 руб. — квартирная плата за октябрь 2021 г. Деревня Рель, Лужский район. Квартира площадью 53,60 кв. м.
- 2943,87 руб. — квартирная плата за октябрь 2021 г. Санкт-Петербург. Квартира площадью 55,60 кв. м.

При сопоставлении заработных плат с ценами за коммунальные услуги наглядно проявляется проблема недостаточности денежных средств на сельских территориях и в малых городах.

Также территориям не хватает своих бюджетных средств для поддержания инфраструктур и объектов жизнеобеспечения граждан.

Четвертой и последней проблемой является недостаточная эффективность деятельности органов государственного и муниципального управления.

Проблемными местами в управлении являются: сохранение существующих административных барьеров для граждан и бизнеса, увеличение числа неэффективных с точки зрения управленческой и экономической деятельности муниципальных органов власти, отсутствие фактических полномочий местной власти для решения проблем территорий.

Власти на местах ограничены в возможности принятия решений. Для реализации проекта им приходится проходить многочисленные согласования с вышестоящими органами власти, что затратно по времени, из-за чего зачастую проекты теряют свою актуальность. В качестве иллюстрации данной проблемы может служить попытка главы Осьминского сельского поселения починить автомобильный мост, соединяющий пару деревень с «остальной цивилизацией». Главе по сей день (а речь идет о нескольких годах всевозможных согласований) так и не удалось добиться решения вышестоящего органа управления на реконструкцию объекта — мост фактически обрушен.

Социально-экономическую политику по развитию сельских территорий следует рассматривать как сферу взаимной ответственности государства, муниципалитетов, науки, бизнеса и гражданского общества за обеспечение достойного качества жизни людей, а качество жизни — это критерий эффективности государственного регулирования развития территорий.

Существует проблема высокой степени зависимости региональных и местных бюджетов от трансфертов из федерального центра, что не позволяет проявиться самостоятельности территорий в решении проблем социально-экономического развития.

ВЫВОД

Малые города и сельские поселения России — основа государства, его история, «соль земли Русской». Но как сохранить эти очаги идентичности, исторического контекста при том множестве существующих проблем на пути развития их социально-экономического потенциала? Описанные проблемы хорошо известны: ограниченность бюджета и невыгодные конкурентные позиции в привлечении рабочих кадров и инвестиций, рост безработицы, отток населения, недостаточный уровень развития социально-экономической и инженерно-технологической сферы, отсутствие автономии в управлении региона и прочее.

В настоящее время малые города и сельские поселения далеки от решения данных проблем, так как для этого требуется множество ресурсов и инструментов управления территориями. В связи с этим остро стоит проблема формирования эффективной модели муниципального управления, способной решать вопросы жизнеобеспечения города в условиях рыночных отношений.

Экономически устойчивые и социально развитые малые города и сельские территории должны стать гарантами стабильности, независимости и продовольственной безопасности государства, поэтому вектор их развития должен стать приоритетным направлением национальной политики по устойчивому развитию территорий РФ.

Литература

1. Крылов П. М. Проблемы транспортной доступности и связности разнотипных регионов России: учет в территориальном планировании / П. М. Крылов // Современные тенденции пространственного развития и приоритеты общественной географии: материалы международной научной конференции в рамках IX Ежегодной научной

ассамблеи Ассоциации российских географов-обществоведов. Барнаул, 12–19 сентября 2018 г. Отв. ред. Н. И. Быков. Барнаул: Алтайский государственный университет, 2018. С. 28–32.

2. *Меренкова И. Н.* Социально-ориентированное развитие сельских территорий: тенденции, проблемы и пути решения / И. Н. Меренкова // Повышение эффективности АПК в системе социально-ориентированного развития сельских территорий: сборник научных трудов по результатам межрегиональной научно-практической конференции. Воронеж, 9 июня 2015 г. Воронеж: Научно-исследовательский институт экономики и организации агропромышленного комплекса Центрально-Черноземного района Российской Федерации, 2015. С. 23–28.

3. *Минина М. В.* Брендинг территорий как инструмент пространственного планирования в Арктике / GLORIA BIBLIOSPHERAE (Нишката на Ариадна), Университет по библиотекознание и информационни технологии, 2016. ФАКЛОНОСЦИ XVI, издательство «За буквите — о писменехъ». София, 2016. С. 673–685. ISBN 978-619-185-211-6.

4. *Минина М. В.* Принципы экологического пространственного планирования в единой морской Евразийской транспортной системе (тезисы доклада) / Сообщения научной конференции (съезда, симпозиума), сборник материалов XVII Международного экологического форума «День Балтийского моря». СПб.: ООО «Свое издательство», 2016. С. 128–129. ISBN 978-5-4386-1117-2.

5. *Минина М. В., Федотовских А. В.* Брендинг малых и средних городов для формирования агломераций российского Севера и Сибири. Вестник Государственной полярной академии, 2014. № 2 (19). С. 27–37.

6. Стратегическое управление устойчивым развитием муниципальных территорий / Е. Г. Коваленко, Т. М. Полушкина, О. Ю. Якимова [и др.]. Саранск: ИП Афанасьев Вячеслав Сергеевич, 2020. 168 с.

7. *Чепурных Н. В.* Социально-экономические факторы развития сельских территорий / Н. В. Чепурных, А. В. Мерзлов. Научный журнал НИУ ИТМО, серия «Экономика и экологический менеджмент», 2017. № 4. С. 92–101.