
**СОЦИАЛЬНАЯ ИНФРАСТРУКТУРА СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЙ:
СОСТОЯНИЕ И ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ
СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ**

Елена Сергеевна Кусмагамбетова

Научно-исследовательский институт экономики и организации агропромышленного комплекса
Центрально-Черноземного района Российской Федерации, г. Воронеж

Разрыв между городом и селом в уровне развития социальной инфраструктуры и обеспеченности населения общественными услугами остается существенным. Анализ состояния социальной инфраструктуры сельских территорий Воронежской области на примере сфер образования и здравоохранения позволил выявить ее проблемы, основными из которых являются недостаток в селе социально значимых объектов, изношенность материально-технической базы учреждений, слабое кадровое обеспечение и низкое качество оказываемых услуг. Также определены тенденции развития социальной инфраструктуры села, среди которых следует выделить сокращение количества объектов и их укрупнение, обоснованные недостаточным уровнем финансирования. За последние годы охват сельских детей дошкольными образовательными учреждениями вырос незначительно, а введение нормативно-подушевого финансирования сельских школ спровоцировало существенное сокращение их количества. Укрупненные больничные организации концентрируются на городских территориях, а в селах распространены преимущественно фельдшерско-акушерские пункты и амбулаторно-поликлинические учреждения. Проблему малодоступности для селян специализированных медицинских услуг несколько смягчает рост численности врачей, а также количества бригад скорой помощи. В ходе исследования сделан вывод о низкой доступности для сельских жителей качественного образования и медицинского обслуживания. Отмечено, что восстановление имеющихся и строительство новых социально значимых объектов сельской инфраструктуры сдерживается финансовой и правовой зависимостью местного самоуправления от вышестоящей власти. В связи с этим предложен ряд мероприятий, направленных на совершенствование институциональных условий социального развития села, среди которых можно отметить формирование муниципальной собственности, развитие местного самоуправления, увеличение наполняемости доходной части местных бюджетов, а также разработку политики привлечения инвестиций в социальную сферу села.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: сельские территории, социальная инфраструктура, уровень развития социальной инфраструктуры.

**SOCIAL INFRASTRUCTURE OF RURAL AREAS:
CONDITION AND PERSPECTIVES FOR DEVELOPMENT**

Elena S. Kusmagambetova

Scientific-Research Institute of Economics and Organization of Agro-Industrial Complex
of Central Black Earth Region of the Russian Federation, Voronezh

The gap between cities and rural areas in the level of development of social infrastructure and availability of public services to the population is still significant. The analysis of the condition of social infrastructure in rural territories of Voronezh Oblast on the example of education and health allowed revealing the problems, the main of which included a lack of socially important objects in rural areas, wear of material base of establishments, weak staffing and poor quality of the rendered services. Trends in the development of social infrastructure in villages were identified, where it is necessary to focus on the reduction of the number of objects and their integration determined by the insufficient level of financing. Over the last years the availability of preschool educational institutions to rural children has grown only slightly, and the introduction of normative per capita financing to rural schools caused an essential reduction in their number. Integrated medical organizations focus on urban areas, while rural areas mainly have medical assistance and obstetric points and outpatient polyclinic establishments. The problem of inaccessibility of specialized medical services for rural dwellers is slightly softened by the growth in the number of doctors and ambulance crews. During research it was concluded that the availability of quality education and medical care to villagers is low. It is noted that restoration of existing and construction of new socially important objects of rural infrastructure is inhibited by financial and legal dependence of local governments from the higher authorities. In this regard a number of measures were proposed aimed at the improvement of institutional conditions of rural social development, including the formation of municipal property, development of local governments, increase in local budget revenues and development of policy of attracting investments into the rural social sphere.

KEY WORDS: rural areas, social infrastructure, sphere of education, sphere of health care, perspectives for development.

Несмотря на положительные изменения, достигнутые благодаря реализации комплекса федеральных и региональных социально-экономических программ, кризис в социальной сфере села так и не удалось приостановить, что обусловлено увеличением разрыва между городом и селом в уровне развития социальной инфраструктуры и обеспеченности населения общественными услугами. Эта проблема имеет серьезные последствия, поскольку отсутствие базовых условий социального комфорта провоцирует миграцию трудоспособного сельского населения в города, делает сельскую местность непривлекательной для крупных инвесторов и ставит под угрозу само существование села [5]. Поэтому ее решение является приоритетной задачей общества, и оно возможно лишь при условии достаточного ресурсного обеспечения и согласованного взаимодействия власти всех уровней.

Состояние социальной инфраструктуры территории является показателем качества жизни ее населения и требует особого внимания. К основным объектам сельской социальной инфраструктуры относятся: жилищный фонд, медицинские, образовательные и культурно-досуговые учреждения, спортивные сооружения, объекты розничной торговли и общественного питания. На наш взгляд, наиболее важными элементами сельской социальной инфраструктуры (после базового, к которому относится жилье) являются образование и здравоохранение. Развитие этих составляющих инфраструктуры создает условия для повышения интеллектуального, морального и физического здоровья сельского населения и тем самым способствует развитию человеческого потенциала общества.

Несмотря на значимость роли социальной инфраструктуры для населения и социально-экономического развития территорий, в настоящее время в селах продолжается сокращение ее объектов. Так, за период с 2000 по 2013 г. в сельской местности РФ число дошкольных учреждений уменьшилось с 22,7 до 17,5 тыс. единиц (на 22,9%), общеобразовательных учреждений – с 45,5 до 26,4 тыс. единиц (на 41,9%). Также наблюдается снижение количества обслуживающих сельское население лечебных учреждений: центральных районных больниц на 2,6%, районных больниц – на 25,9% и участковых больниц – в 14 раз, при этом количество коек в них убавилось соответственно на 24,8%, 23,9% и в 15,8 раза [7]. Причиной резкого сокращения объектов социальной инфраструктуры сел является их передача на баланс органов местной власти, оказавшихся не в состоянии поддерживать работу учреждений на должном уровне.

В настоящее время основными проблемами рассматриваемых элементов социальной инфраструктуры являются недостаточность и непостоянность основного и дополнительного финансирования, а также частая смена собственников муниципальных учреждений. Это провоцирует нехватку в селе социально значимых объектов, изношенность материально-технической базы учреждений, слабое кадровое обеспечение и низкое качество оказываемых услуг [3]. Дополнительные сложности в оказании социальных услуг на селе накладывают более высокие по сравнению с городом удельные расходы на содержание объектов.

В большинстве сельских поселений функционирует два инфраструктурных объекта сферы образования – детский сад и школа, обеспечивающие не только интеллектуальное, культурное и физическое развитие нового поколения, но также и духовное, способствуя личностному становлению детей.

В Воронежской области в 2013 г. свою деятельность осуществляли 534 учреждения дошкольного образования, из них 330 детских садов, расположенных на городских территориях, 204 – на сельских (табл. 1).

Таблица 1. Развитие образования на сельских территориях Воронежской области*

Показатели	Годы						2013 г. к 2008 г., % (п.п.)
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	
Число дошкольных образовательных учреждений, ед.:							
город	315	321	317	326	330	330	104,8
село	206	208	196	199	197	204	99,0
Охват детей дошкольными образовательными учреждениями, %:							
город	66,0	64,5	66,1	68,6	71,3	70,5	4,5
село	25,0	24,6	23,7	24,5	26,6	29,1	4,1
Приходится детей на 1 дошкольное общеобразовательное учреждение, чел.:							
город	155	156	163	170	180	188	121,5
село	46	47	52	53	60	66	142,4
Число общеобразовательных учреждений, ед.:							
город	273	267	268	268	262	256	93,8
село	709	683	669	635	605	599	84,5
Приходится учащихся на 1 общеобразовательную организацию, чел.:							
город	487	501	496	504	512	529	108,5
село	104	105	102	100	100	99	94,5
Приходится учителей на 1 школу, чел.:							
город	33	33	32	32	33	34	100,9
село	13	13	13	12	13	13	100,0

* Рассчитано автором по источникам [6, 7]

На протяжении периода с 2008 по 2013 г. количество дошкольных учреждений области колебалось, в 2013 г. по сравнению с базовым годом число дошкольных общеобразовательных учреждений городских территорий увеличилось на 4,8%, а сельских – сократилось на 1%. Однако негативное влияние закрытия сельских детских садов удалось нивелировать, поскольку за это время были сданы в эксплуатацию новые дошкольные образовательные учреждения. В итоге рост мощности детских садов позволил повысить охват сельских детей дошкольными образовательными учреждениями с 25,0 до 29,1%. Вместе с тем за анализируемый период разрыв в обеспеченности сельских и городских детей местами в детских садах сократился незначительно – с 2,6 до 2,4 раза, что свидетельствует о малодоступности дошкольного образования для сельских детей области. В среднем по России за период с 2008 по 2013 г. охват детей дошкольными образовательными организациями в сельской местности увеличился с 40,2 до 44,9%, а разрыв в обеспеченности городских и сельских детей местами в ДООУ остался на том же уровне и составил 1,6 раза.

Вызывает серьезное беспокойство состояние зданий сельских ДООУ. Однако по сравнению с базовым годом оно существенно улучшилось. Так, в среднем по России удельный вес зданий сельских детских садов, требующих проведения капитального ремонта, сократился в 2,5 раза, а доля аварийных зданий – в 6,5 раза; оборудованность всеми видами благоустройства увеличилась с 70,0 до 81,5%, но продолжает отставать от благоустроенности городских дошкольных учреждений страны, которая в 2013 г. была на уровне 96,8%. В 2013 г. в общем числе детских садов доля объектов, требующих проведения капитального ремонта, составила 12,0% по РФ и 22,0% – по Воронежской области, а удельный вес зданий, находящихся в аварийном состоянии, оказался равен 0,2% как по РФ, так и по Воронежской области [6].

В селах Воронежской области преобладают малокомплектные детские сады, в которых в 2013 г. среднее число детей было 66 чел. против 188 чел. в городе. Следует отметить, что за рассматриваемый период количество детей, приходящихся на одно ДООУ, выросло как на сельских территориях – в 1,4 раза, так и в городе – в 1,2 раза.

Таким образом, в связи с продолжающимся закрытием дошкольных образовательных учреждений и повышением рождаемости, вызванным изменениями в половозрастном составе населения, вопрос о наличии детских садов и свободных мест в них для сельских жителей продолжает оставаться нерешенным.

Вторым и не менее важным инфраструктурным объектом сферы образования сельских поселений является школа. Наблюдаемое за период с 2008 по 2013 г. сокращение количества сельских общеобразовательных учреждений Воронежской области на 15,5% вызвано реорганизацией малокомплектных сельских школ в филиалы более крупных школ и последующим их закрытием. Этому в немалой степени способствует введение нормативно-подушевого финансирования школ, предполагающего поступление средств из местного бюджета в зависимости от количества учащихся. Проводимая политика оптимизации сети общеобразовательных учреждений в некоторой степени может быть оправдана резким сокращением численности обучающихся в них детей, которое по области составило 19,6% за анализируемый период. Однако повсеместное закрытие малокомплектных школ нарушает право сельских жителей на образование, провоцирует еще более стремительный отток из сел квалифицированной рабочей силы, что приводит к старению деревни и, в конечном итоге, опустыниванию сельских территорий.

В настоящее время численность учащихся, приходящихся на одну общеобразовательную организацию, в селах области составляет 99 детей, и за период с 2008 по 2013 г. она незначительно уменьшилась (на 3,6%). За это же время средняя численность учащихся городских школ области увеличилась на 8,5%, что свидетельствует о миграции сельских жителей с детьми в города. Численность учителей, приходящихся в среднем на одну школу, на городских территориях области увеличилась на 0,9%, а на сельских осталась неизменной.

Следует отметить, что большинство сельских общеобразовательных учреждений расположено в зданиях старой постройки и требует реконструкции. Однако по сравнению с 2008 г. произошли существенные положительные изменения в техническом состоянии зданий. Так, доля сельских школ области, здания которых требуют капитального ремонта, сократилась с 29,4 до 6,5%, а доля аварийных зданий – с 1,0 до 0,3%.

В Воронежской области улучшилась оснащенность учреждений коммуникациями: доля школ, оборудованных канализацией, увеличилась с 77,2 до 100,0%, центральным отоплением – с 81,3 до 98,5%, водопроводом – с 87,7 до 100,0%. В итоге удельный вес общеобразовательных организаций, здания которых оснащены всеми видами благоустройства, вырос с 65,5 до 94,8%. По состоянию на 2013 г. столовыми или буфетом снабжены 100,0% сельских школ, но по наличию физкультурных залов (90,5%) сельские школы до сих пор отстают от городских (93,7%).

Даже несмотря на закрытие наиболее старых малокомплектных школ, техническое состояние и уровень благоустройства зданий сельских общеобразовательных учреждений области несколько отстает от городских. Так, в 2013 г. доля сельских школ области, находящихся в аварийном состоянии, на 0,3 п.п. больше, а удельный вес сельских школ, оборудованных всеми видами благоустройства, на 1,9 п.п. меньше, чем городских.

Таким образом, на сегодняшний день качественное общее образование остается малодоступным для сельских детей, при этом основными проблемами являются недостаточное количество средних (полных) школ на селе, трудности с организацией подвоза учащихся из отдаленных деревень, низкий уровень квалификации учителей, а также снижение интеллек-

туального потенциала селян [1]. Это, в свою очередь, формирует ограниченные возможности получения сельскими детьми среднего и высшего профессионального образования.

В настоящее время в сфере здравоохранения отмечены активные структурные преобразования (табл. 2). Больничные организации продолжают концентрироваться на городских территориях, при этом мелкие участковые больницы упраздняются, а их мощности частично входят в укрупненные районные учреждения. В результате за период в расчете на 1000 чел. населения количество больничных организаций области сократилось на 5,2% в городе и на 7,3% в селе, число отделений скорой помощи – на 24,6% в городе и на 44,3% в селе. Количество сельских фельдшерско-акушерских пунктов за это время уменьшилось на 5,8%, а городских – в 1,5 раза, в результате чего в расчете на 1000 чел. населения их число на селе осталось существенно больше, чем в городе.

Таблица 2. Развитие здравоохранения на сельских территориях Воронежской области*

Показатели	Годы						2013 г. в % к 2008 г.
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	
Число больничных организаций (отделений) здравоохранения на 1000 чел. населения, ед.:							
город	0,34	0,35	0,34	0,30	0,30	0,32	94,8
село	0,02	0,02	0,02	0,02	0,01	0,01	92,7
Количество фельдшерско-акушерских пунктов на 1000 чел. населения, ед.:							
город	0,03	0,03	0,04	0,04	0,04	0,04	136,9
село	0,86	0,84	0,85	0,81	0,81	0,82	95,3
Число отделений скорой помощи на 1000 чел. населения, ед.:							
город	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	75,4
село	0,06	0,05	0,05	0,04	0,03	0,03	55,7
Количество бригад скорой помощи на 1000 чел. населения, ед.:							
город	0,02	0,04	0,22	0,24	0,26	0,27	1306,2
село	0,03	0,04	0,05	0,04	0,08	0,10	358,6
Мощность амбулаторно-поликлинических учреждений на 1000 чел. населения, посещ./смену:							
город	22,53	22,84	22,55	21,99	22,17	22,61	100,4
село	12,61	13,02	13,31	13,18	13,43	13,65	108,2
Численность врачей на 1000 чел. населения, чел.:							
город	6,9	7,0	6,9	6,6	6,5	6,6	94,9
село	1,2	1,2	1,1	1,2	1,2	1,3	107,9
Численность медицинского персонала на 1000 чел. населения, чел.:							
город	13,8	14,1	13,7	13,1	13,2	13,1	94,8
село	6,3	6,0	6,0	5,9	5,6	5,6	89,6

* Рассчитано автором по источникам [7, 8, 9]

На сельских территориях области наметилась тенденция преимущественного распространения амбулаторно-поликлинических учреждений – за период их мощности увеличились на 691 посещ./смену (7%). В расчете на 1000 чел. сельского населения рост

мощностей амбулаторно-поликлинических организаций составил 8,2%. К тому же проблеме малодоступности специализированной медицинской помощи несколько смягчает рост количества бригад скорой помощи до 78 ед. (в 3,5 раза за период).

На сегодняшний день сохраняется территориальная дифференциация в обеспеченности сельского и городского населения медицинскими кадрами. Однако в результате реализации федеральной программы «Земский доктор», проводимой для стимулирования притока в село врачей с высшим образованием, на сельских территориях Воронежской области за период с 2008 по 2013 г. численность врачей выросла на 6,7% , а в расчете на 1000 чел. населения – на 7,9%. Обратная ситуация наблюдается с медицинским персоналом, численность которого на селе сократилась как в абсолютном выражении, так и в расчете на 1000 чел. населения – соответственно на 11,4 и 10,4%.

В сельской местности определенные сложности в оказании населению социальных услуг связаны с неудовлетворительным состоянием путей сообщения, спецификой условий труда и быта, дифференциацией сельских жителей по уровню доходов [4]. Кроме того, рассматривая специфику сельской социальной инфраструктуры, необходимо учитывать тенденции трансформационных процессов в сельском хозяйстве.

В современных условиях хозяйствования становится очевидным, что социально значимые объекты сельской инфраструктуры должны восстанавливаться и создаваться не только путем эффективного использования государственных инвестиций, но и за счет ресурсов муниципальных органов власти, хозяйственных организаций и денежных средств сельского населения. Однако в настоящее время достичь этого практически невозможно, поскольку социальное развитие сельских муниципальных образований сдерживается ограничениями институционального происхождения, которые приводят к существенной, практически полной финансовой и правовой зависимости местного самоуправления от федеральной и региональной власти [2, 10]. Для их преодоления необходимо обратить внимание на ряд мероприятий, направленных на совершенствование институциональных условий социального развития села:

- формирование муниципальной собственности путем предоставления сельским муниципальным образованиям реальных прав и гарантий на долгосрочное владение и распоряжение имуществом;
- предоставление органам местного самоуправления большей самостоятельности в решении вопросов планирования развития территорий, предполагающее уменьшение государственного контроля и становления отношений сотрудничества между всеми ветвями власти;
- увеличение наполняемости доходной части местных бюджетов посредством совершенствования налоговой политики, в частности, закрепления норматива отчислений в бюджет ряда налогов и разработки эффективной системы межбюджетного выравнивания;
- разработка политики привлечения инвестиций в социальную сферу села, выражающейся в освобождении инвесторов (в т.ч. частных лиц) от налогов при вложении в развитие инфраструктуры и предоставлении государственных преференций организациям, вкладывающим собственные средства в развитие инфраструктуры;
- остановка процесса повсеместной ликвидации сельских школ путем закрепления в федеральном законодательстве четкого запрета на закрытие малокомплектных сельских школ, в т.ч. являющихся филиалами других учреждений, без документально подтвержденного согласия местных жителей;
- совершенствование кадровой политики путем финансового стимулирования муниципальных служащих и работников социальной сферы к повышению квалификации и их моральных качеств.

Библиографический список

1. Концептуальные положения по формированию стратегии жизнеобеспечения сельского населения / И.Н. Меренкова, В.Н. Перцев, И.И. Новикова, А.Л. Медков. – Воронеж : ГНУ НИИЭОАПК ЦЧР России Россельхозакадемии, 2012. – 48 с.
2. Малышев А.И. Устойчивое развитие социальной инфраструктуры сельских территорий на основе частно-государственного партнерства (на примере Саратовской области): дис. ... канд. экон. наук : 08.00.05 / А.И. Малышев. – Саратов, 2014. – 245 с.
3. Меренкова И.Н. Диагностика уровня развития сельских территорий / И.Н. Меренкова // Региональная экономика: теория и практика. – 2010. – № 24 (159). – С. 49-56.
4. Методические рекомендации по оценке жизнеобеспечения сельского населения. / И.Н. Меренкова, В.Н. Перцев, И.И. Новикова [и др.]. – Воронеж : ГНУ НИИЭОАПК ЦЧР России Россельхозакадемии, 2012. – 53 с.
5. Методические рекомендации по оценке устойчивого развития сельских территорий / И.Н. Меренкова, Д.И. Попов [и др.]. – Воронеж : ГНУ НИИЭОАПК ЦЧР РФ, 2009. – 43 с.
6. Образование в Российской Федерации. 2014 : статистический сборник. – Москва: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», 2014. – 464 с. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.hse.ru/primarydata/orf2014> (дата обращения: 20.01.2016).
7. Ресурсы и деятельность учреждений здравоохранения. Часть I (Медицинские кадры) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://zdravalt.ru/jdownloads/stat/Statinform/res1.pdf> (дата обращения: 20.01.2016).
8. Сайт Федеральной службы государственной статистики [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.gks.ru> (дата обращения: 20.01.2016).
9. Сельское здравоохранение России в 2013 году (Статистические материалы) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.mednet.ru/images/stories/files/statistika/zabolevaemost_vsego_naseleniya/2010/selo_2014.pdf (дата обращения: 20.01.2016).
10. Фролова Е.В. Социальная инфраструктура муниципального образования: основные проблемы и перспективы модернизации / Е.В. Фролова // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. – 2014. – № 12-2. – С. 296-298.

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРЕ Принадлежность к организации

Елена Сергеевна Кусмагамбетова – аспирант отдела «Управление АПК и сельскими территориями» ФГБНУ «Научно-исследовательский институт экономики и организации агропромышленного комплекса Центрально-Черноземного района Российской Федерации», Российская Федерация, г. Воронеж, тел. 8(473) 222-98-50, E-mail: ESKus@bk.ru.

Дата поступления в редакцию 16.02.2016

Дата принятия к печати 27.04.2016

AUTHOR CREDENTIALS Affiliation

Elena S. Kusmagambetova – Post-graduate Student, the Division of Management of Agro-Industrial Complex and Rural Territories, Scientific-Research Institute of Economics and Organization of Agro-Industrial Complex of Central Black Earth Region of the Russian Federation, Russian Federation, Voronezh, tel. 8(473) 222-98-50, E-mail: ESKus@bk.ru.

Date of receipt 16.02.2016

Date of admittance 27.04.2016