

Татьяна АБАНКИНА

Директор Центра государственного сектора экономики,
профессор НИУ ВШЭ

Тенденции сельского расселения и модели социального партнерства образования и культуры

В современном мире управление в социальных системах национального масштаба, таких как образование и культура, организовано как управление сетями. Построение сетей вовсе не стихийный процесс, сети проектируются и перепроектируются в зависимости от целей развития, которые ставятся в тот или иной период времени (например, обеспечение доступности и качества образования и культуры), и во многом определяются структурой расселения и тенденциями ее изменения. Несмотря на то, что на формирование сетей оказывают влияние социально-культурные традиции, исторические и природно-климатические особенности, институциональная структура власти и управления, пространственная организация таких сетей основана на комбинации нескольких основных моделей — ядерной, узловой, сотовой и ступенчатой (см. рис. 1).

Между этими моделями есть существенное различие — ядерную и узловую модели можно отнести к классу дескриптивных моделей, описывающих эволюционное развитие сетей обслуживания вслед за изменениями в пространственной

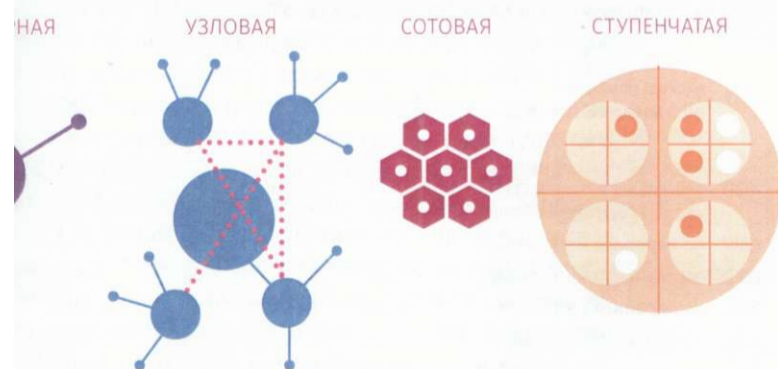


Рис. 1. Пространственные модели построения сетей социальной сферы

организации поселений и их взаимосвязей, тогда как сетевую и ступенчатую модели следует отнести к классу нормативных моделей.

В современной российской ситуации произошли изменения, которые самым существенным образом повлияли на соответствие сетей социально-культурного обслуживания структуре и динамике расселения. Речь идет о том, что изменяющаяся система расселения становится несомасштабна сетям социального обслуживания в образовании и культуре, спроектированным и построенным в соответствии со ступенчатой моделью пространственной организации сетей, принятой в советское время. Возникает *институциональный дисбаланс*, при котором управление развитием фактически невозможно, и требуется серьезное перепроектирование сетей социально-культурного обслуживания.

Таблица 1

Изменение численности населения России

Годы	Городское и сельское население				
	Всего, тыс. человек	Городское		Сельское	
		абс., тыс. человек	% общей численности	абс., тыс. человек	% общей численности
1897 по переписи на 9 февраля в современных границах	67 473	9 894	15	57 579	85
1926 по переписи на 17 декабря в границах до 17 сентября 1939 г.	92 735	16 455	18	76 280	82
1937 оценка по предварительным итогам переписи на 6 января в границах 1937 г. без Крымской АССР	104 932	34 923	33	70 009	67
1939 оценка с учетом территорий, вошедших в состав СССР после 17 сентября 1939 г.	108 377	36 296	33	72 081	67
1959 по переписи на 15 января	117 240	61 143	52	56 097	48
1970 по переписи на 15 января	129 941	80 631	62	49 310	38
1979 по переписи на 17 января	137 410	94 942	69	42 468	31
1989 по переписи на 12 января	147 022	107 959	73	39 063	27
2002 по переписи на 9 октября	145 167	106 429	73	38 738	27

Примечание: 1897–1939 — наличное население, 1959–2002 — постоянное население.

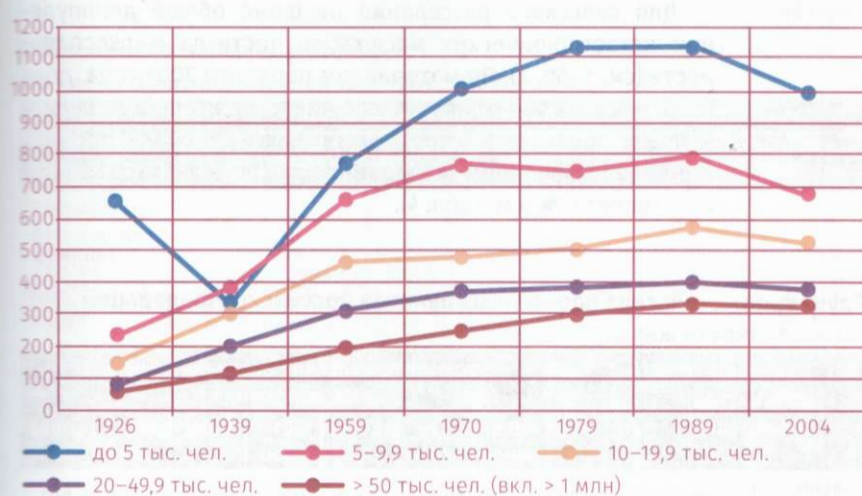


Рис. 2. Тенденция депопуляции и сокращения числа городов и поселков городского типа по числу жителей

Остановимся подробнее на характеристике динамики расселения, полученной по результатам анализа материалов переписей. Во-первых, в России практически завершился процесс экстенсивной урбанизации, который, как правило, характеризуется быстрым повышением доли горожан. За последние 25 лет доля городского населения в России стабилизировалась (см. табл. 1).

Такая ситуация перехода от экстенсивной урбанизации к процессам интенсивной урбанизации, то есть к распространению стандартов городского образа жизни и на сельское население, характерна и для других стран мира. До 1989 года урбанизация в России характеризовалась созданием новых городов и поселков городского типа практически по всем группам. Но начиная с 1990-х годов прошлого столетия, мы наблюдаем противоположную тенденцию — в России сокращается количество малых и средних городов. Потери за последние 25 лет составили 340 городов и поселков городского типа с числом жителей до 50 000, это 12% от их общего числа; темп сокращения в группе городов до 5 000 жителей составлял десять городов в год. Фактически можно говорить о тенденциях разрушения сети малых городов, которые выполняют функции локальных центров расселения, в том числе сельского (см. рис. 2).

Для сельского расселения на фоне общей депопуляции катастрофических масштабов достигла мелкоселенность (см. табл. 2). По материалам переписи 2002 года, доля сельских населенных пунктов с числом жителей до десяти человек превышает в среднем по России 30% (см. табл. 3), а в Северо-Западном федеральном округе указанная доля составляет 41% (см. табл. 4).

Таблица 2

Группировка сельских населенных пунктов Российской Федерации по численности жителей

Российская Федерация	Всего	В том числе сельские населенные пункты с числом жителей						
		10 и менее	11–200	201–500	501–1000	1001–2000	2001–5000	более 5000
Число сельских населенных пунктов	142 203	34 003	68 807	20 475	10 836	5182	2093	807
Число сельских населенных пунктов, %	100	23,9	48,4	14,4	7,6	3,6	1,5	0,6
Средняя численность населения	272	5	63	323	699	1360	2995	8340

Таблица 3

Тенденция поляризации сельских населенных пунктов по числу жителей (по переписям населения)

Сельские населенные пункты	Число сельских населенных пунктов				
	1959	1970	1979	1989	2002
Всего	294 059	216 845	177 047	152 922	155 289
10 и менее	41 493	25 895	23 855	30 170	47 089
			58% к 1959		114% к 1959 197% к 1979
11–200	186 437	132 515	105112	80 663	68 807
					37%
201–500	42 064	34 707	27012	22 177	20 475
					49%
501–1000	15 353	14 730	12511	11 524	10 836
					75%
1001–2000	6 057	6 333	5984	5 718	5 182
					86%
2001–5000	2 283	2 231	2071	2 069	2 093
					92%
более 5001	372	434	502	601	807
					217%

Таблица 4

Группировка сельских районов по числу сельских населенных пунктов, %

	Всего	В том числе с числом сельских населенных пунктов							
		1-20	21-40	Всего до 40	41-60	61-100	101-150	151-200	более 200
Российская Федерация	100	13	24	37	19	20	10	5	8
Центральный федеральный округ	100	0,7	4	5	11	25	26	15	19
Северо-Западный федеральный округ	100	6	8	14	9	10	17	12	39

Анализ систем сельского расселения показывает, что на фоне постоянного сокращения числа сельских поселений по всем регионам страны, происходит перераспределение сельского населения по группам населенных пунктов с различной численностью населения (см. рис. 3).

В южных регионах России сельские поселения укрупняются, значит, растет доля сел численностью более 1000 человек. В центральных регионах население концентрируется в селах со средним диапазоном численности жителей (200–500 жителей), в северных регионах происходит поляризация систем расселения, когда население концентрируется как в мельчайших, так и в крупнейших селах, а число средних

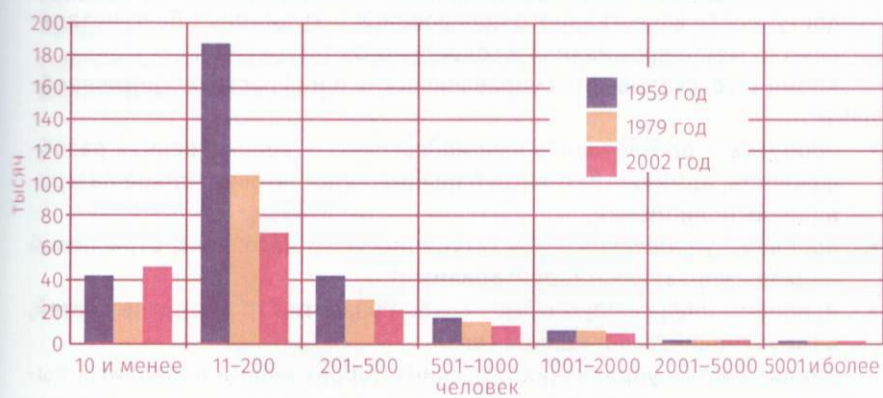


Рис. 3. Динамика распределения сельских поселений по численности жителей (данные переписи населения)

по численности населения деревень сокращается. Таким образом, были выявлены тенденции концентрации и поляризации систем сельского расселения. Их необходимо учитывать в процессе развития сельских территорий для обеспечения социальных гарантий и доступности образования и культуры.

В результате изменений в системах расселения большинство регионов России в последние годы столкнулось со следующими проблемами сельских территорий, решение которых требует развития сетей образования и культуры:

- *проблемы расселения* — депопуляция, мелкоселенность, поляризация, которые приводят к коренному изменению демографической ситуации в сельской местности — постарению населения, сокращению численности учащихся, миграции населения, в основном молодежи;
- *проблемы финансирования образовательных сетей и культуры* — распыление средств, недофинансирование, неумение пользоваться современными методами поиска ресурсов, избыточность сетей;
- *нерациональное использование материально-технической базы*, культурных и образовательных ресурсов территории, дублирование функций;
- *несоответствие культурных и образовательных потребностей населения пространственной и организационной структуре сети* образовательных и культурных учреждений, расположенных в сельской местности;
- *недостаток материально-технического оснащения сельских учреждений* социально-культурной сферы, соответствующих современным требованиям;
- *несоответствие требований государства и ожиданий общества* к существующей структуре сети, ее возможностям по обеспечению доступности качественного образования и культурных благ, независимо от места проживания и социального статуса семьи.

Кроме того, сказываются управленческие и инфраструктурные проблемы:

- *проблемы с организацией взаимодействия* — ведомственная разобщенность, административные барьеры, недостаточно четкое разграничение полномочий;
- *проблемы управления* — институциональный дисбаланс, отраслевой подход к управлению территориями;
- *проблемы инфраструктуры* — слабое развитие транспортных сетей, коммуникаций, современной связи.

Анализ систем управления сельскими территориями приводит к выводу, что сложился институциональный дисбаланс, доминирует отраслевой подход к управлению территориями. Принятая на законодательном

уровне модель разграничения полномочий между уровнями государственной власти и местного самоуправления в результате приводит к нарастанию ведомственной разобщенности, административным барьерам на пути кооперации и интеграции ресурсов социально-культурной сферы сельских территорий. Федеральным законом № 131-ФЗ принята кольцевая структура, когда центральное звено — город — одно муниципальное образование, а сельский район — другое муниципальное образование, между которыми и возникают административные барьеры. Например, г. Коломна Московской области — одно муниципальное образование, а Коломенский район — другое муниципальное образование. В результате социально-культурная инфраструктура городского районного центра становится недоступной для жителей сельского района. Город как бы «вынут» из жизнедеятельности сельского окружения. Конечно, лучевая структура, когда сельский район фактически опирается на более развитую инфраструктуру городского районного центра, обеспечивает более высокий уровень взаимодействия городских и сельских поселений и, несомненно, является более эффективной структурой с точки зрения обеспечения доступности качественного социально-культурного обслуживания как для городских, так и для сельских жителей (см. рис. 4).

Каковы же возможные пути для повышения доступности качественных государственных и муниципальных услуг социально-культурной сферы с учетом особенностей расселения и демографических тенденций в России? Как нам представляется, необходимо обеспечить переход к новой модели организации сетей социально-культурного обслуживания населения (см. рис. 5).

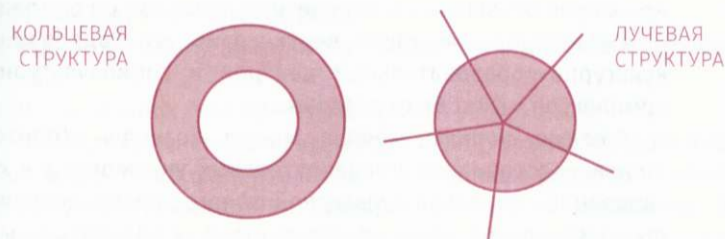


Рис. 4. Характеристика управленческого дисбаланса

Принципы перехода к новой модели организации сетей социально-культурного обслуживания населения



Формирование интегрированных структур, способных оказывать населению услуги многопрофильного характера, является одним из действенных механизмов повышения эффективности социального обслуживания населения и одновременно снижения бюджетных затрат в сельской местности. Анализ региональных практик показывает, что возрождение малых городов и сельских территорий опирается на кооперацию и интеграцию ресурсов социальной сферы. Складывающиеся тенденции развития локальной социокультурной среды на основе объединения ресурсов можно условно дифференцировать как три принципиально отличающиеся модели партнерства.

Первую модель условно можно назвать «Вертикаль» — это культурно-образовательные центры или социокультурные комплексы, созданные как единое юридическое лицо со структурными подразделениями или сетью филиалов. Фактически это иерархическая модель с опорной (базовой) школой, а также формирование культурно-образовательных центров на базе более сильной организации и клиентских отношений с сетью иных учреждений — ниже уровня или менее оснащенных. Конкретное правовое оформление и финансирование таких вертикально интегрированных культурно-образовательных центров и социокультурных комплексов может быть различным.

Вторую модель условно можно назвать «Горизонталь» — ассоциация образовательных учреждений и организаций социально культурной сферы с распределением функций при сохранении отдельными образовательными и культурными учреждениями статуса юридического лица.

Третью модель условно можно назвать «Синтез» — объединение учреждений образования с учреждениями другого типа и ведомственной принадлежности — дошкольного, начального и среднего профессионального образования, науки, культуры, спорта, здравоохранения, социального обеспечения.

Каждая группа моделей, имея свои сильные и слабые стороны, оказывается эффективна при определенных условиях. На рисунках 5–7 представлены схемы организации межотраслевого взаимодействия на ассоциативной и/или договорной основе для объединения разных учреждений и организаций образования и культуры со статусом юридических лиц в форме комплекса (кластера), организации интегрированно-го учреждения на административной основе, объединяющего в единое юридическое лицо учреждения образования и культуры, которые становятся его структурными подразделениями или филиалами, и, наконец, взаимодействия разных учреждений и организаций образования и культуры со статусом юридических лиц в форме ассоциации (союза) также со статусом юридического лица (см. рис. 5–7).

В последние десятилетия во всем мире, в том числе и в России, заметно изменились представления о том:

- какова роль культуры и образования в региональном развитии;
- какие экономические механизмы и управленческие технологии обеспечивают необходимый приток ресурсов в социально-культурную сферу малых городов и сельских территорий;
- как культурные бренды и «специфика места» становятся ресурсами устойчивого развития сельских территорий.

Начинают широко обсуждаться вопросы: почему культура важна для общества в целом и конкретных местных сообществ, чем она может быть полезна для новой экономики и социального развития, какой вклад может внести в возрождение малых городов и сельских территорий. В контексте современных тенденций общество начинает относиться к культуре как:

- к ресурсу новой экономики;
- действующему агенту развития;
- источнику нового мышления;
- стратегическому приоритету экономики в развитых странах и регионах;
- мощной индустрии культурных услуг.

Поддержка культуры во всем мире строится на сочетании бюджетного и внебюджетного финансирования, так как представляет собой сложно-устроенный гуманитарный сектор современной экономики. В рамках культуры существуют различные виды деятельности, большой объем движимого и недвижимого имущества, часть которого выведена из



Рис. 5. Схема организации межотраслевого взаимодействия на ассоциативной и/или договорной основе для объединения разных учреждений и организаций со статусом юридических лиц в форме комплекса (кластера)

гражданского оборота или имеет ограничения по гражданскому обороту (памятники, библиотечные, архивные и др. фонды, музейные коллекции и т. п.). В отношении этого имущества требуются специальные режимы управления. По своему «коммерческому потенциалу», то есть возможности существовать в рыночных условиях, организации культуры отличаются существенной неоднородностью. Кроме того, выполнение некоторых закрепленных за ними учредителем/собственником функций вообще не может быть организовано на рыночных принципах:

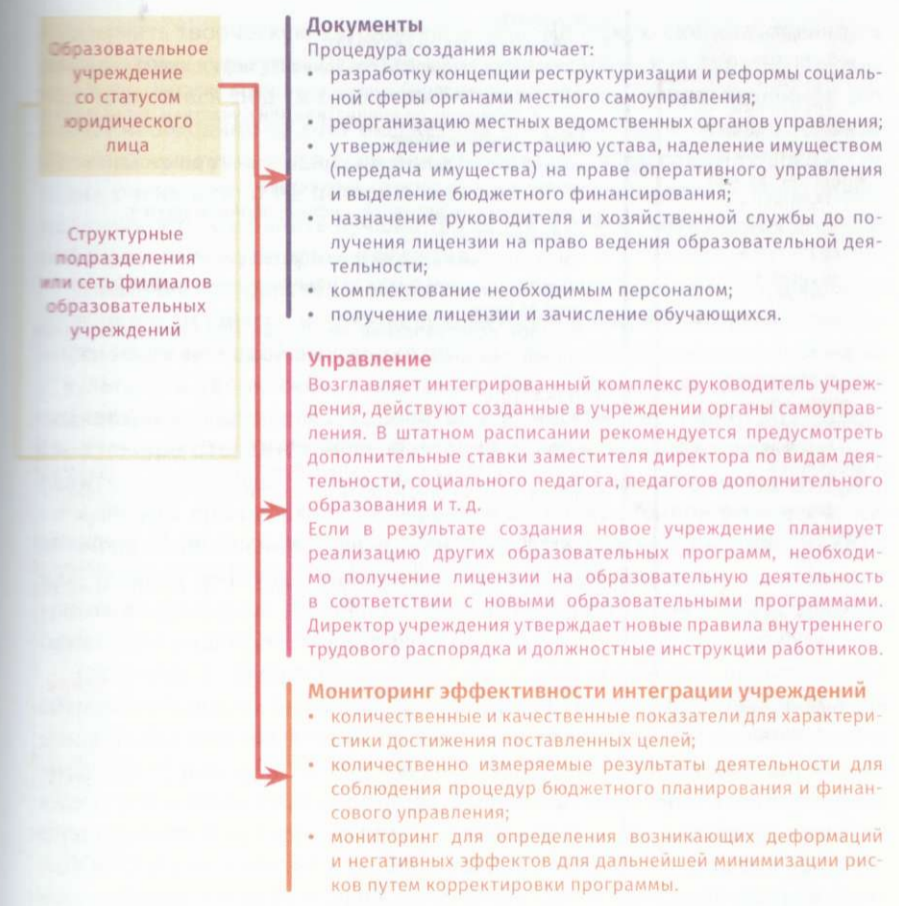


Рис. 6. Схема организации интегрированного учреждения на административной основе

оно не зависит от спроса или востребованности населением и должно финансироваться и работать по принципу «открытых дверей»: есть посетители или нет в данный момент, знают ли и ценят ли жители памятники — библиотеки и музеи должны быть открыты, наследие надо сохранять и популяризировать. Такие ситуации хорошо описаны в экономической литературе и получили название «провалы рынка». Наконец, организации культуры обеспечивают достижение социально значимых целей, эффекты и результаты которых не могут и не должны измеряться

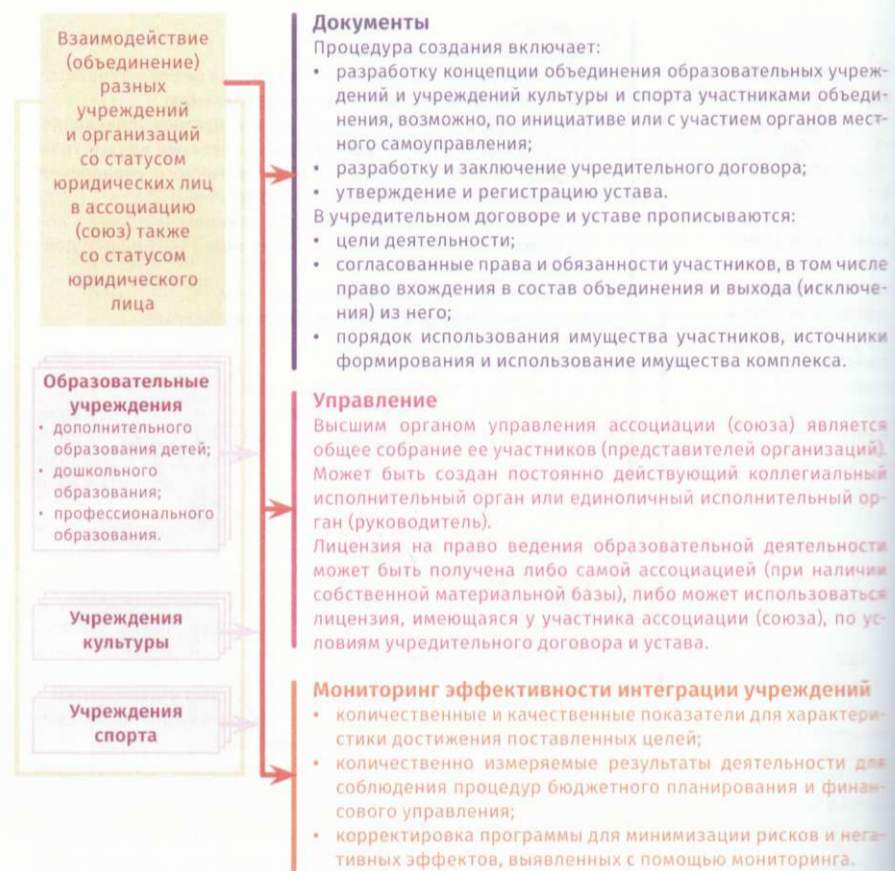


Рис. 7. Схема организации взаимодействия разных учреждений и организаций со статусом юридических лиц в форме ассоциации (союза) также со статусом юридического лица

только экономической эффективностью, а выражаются в развитии культуры и общества, творческого потенциала, гарантиях социальной защиты и социальной справедливости.

Поиск новых решений ресурсного обеспечения и поддержки культуры лежит в русле расширения взаимодействия культуры, власти и бизнеса на принципах социального партнерства. Последствия финансового кризиса продемонстрировали, что только сочетание бюджетных и долгосрочных внебюджетных источников позволяет

обеспечить творческую автономию и экономическую самостоятельность организаций культуры. Отвечая на новые вызовы, культура не должна подстраиваться под сиюминутный спрос и вкусы непросвещенной публики, необходимо за счет бюджетных ресурсов поддерживать высокие образцы культуры, даже если они не пользуются массовым спросом. Сегодня очень важно не потерять фундамент подлинности и культурную идентичность, сохранить лучшие традиции и обеспечить приток инноваций в развитие культуры и искусства.

Внимание государства и общества к развитию человеческого капитала в широком смысле и повышению международной конкурентоспособности России в новой экономике предопределило изменение отношения к культуре и творческим индустриям. Так, в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года, культуре отводится «ведущая роль в формировании человеческого капитала, создающего экономику знаний». Причина исключительной роли культуры при переходе от сырьевой к инновационной экономике заключена в повышении профессиональных требований к кадрам, «включая уровень интеллектуального и культурного развития, возможного только в культурной среде, позволяющей осознать цели и нравственные ориентиры развития общества».

Стратегия развития творческих индустрий порождает новые формы сотрудничества организаций гуманитарной сферы. Прогрессирует тенденция образования сетевых организаций, совмещающих доминирующее творческое начало с коммерческими услугами — создание творческих кластеров и творческих кварталов. Творческий кластер — это творческое объединение, в которое входят некоммерческие организации, культурные институты, галереи и индивидуальные художники, а также архитектурные бюро и дизайн-студии, рекламные агентства и мультимедиа. Кластеры не объединяются организационно, но между ними складываются разнообразные отношения партнерства и сотрудничества, обмен кадрами, идеями, опытом. Идея творческих кварталов заключается в том, чтобы множество независимых творческих организаций и коллективов компактно разместить в определенном районе, где благодаря такому соседству создается привлекательная творческая среда и индивидуальная «атмосфера места». Творческие кварталы способны менять облик даже малых городов, «регенерировать» среду, превращая трущобы, брошенные здания и старые промышленные кварталы в популярные и модные районы, в которые начинают инвестировать средства девелоперы и крупные прибыльные компании.

Фактически складывающиеся на наших глазах культурные кварталы и кластеры творческих индустрий концентрируют лучшие творческие ресурсы городов и сельских территорий, они создают принципиально

новую, привлекательную для широкой публики художественную среду. На этих площадках регулярно проводятся выставки, концерты, фестивали, медиа- и кинопоказы, театральные представления, презентации и художественные инсталляции, реализуются образовательные программы в сфере современного искусства, кинематографа, архитектуры и дизайна, а также благотворительные мероприятия. Парадокс заключается в том, что творческие индустрии в России концептуально все еще находятся в «оппозиции» к традиционной культуре, что тормозит развитие креативной экономики.

Одна из ключевых управленческих задач среднесрочного периода для России после выхода из финансового кризиса — приостановить отток и вымывание экономически активного населения из сельской местности в столичные города и обеспечить за счет развития социально-культурной инфраструктуры приток и закрепление креативного класса на территориях, ориентированных на современное развитие. Соответственно, необходимо создать соответствующие институты и легальные условия для кооперации и интеграции проектной активности в сфере культуры и образования. Требуется укрупнение масштабов специальных проектов, обеспечивающих самостоятельное выживание и развитие экономической субъектов, усадебных хозяйств и предпринимательской деятельности в сфере культуры и туризма, в том числе за счет централизованного развития маркетингово-сбытовой инфраструктуры. Технологии управления и модели финансирования организаций культуры и образования должны обеспечивать их обязательное развитие — как материально-техническое, так и творческое, — создавать условия для поиска и внедрения новых технологий, творческих достижений, инноваций.

Особенностью современной культурной политики становится более широкий набор инструментов, используемых для привлечения ресурсов для реализации социокультурных проектов. К новым технологиям привлечения ресурсов мы можем отнести:

- технологии социального партнерства;
- культура + туризм: соучастие большинства;
- развитие экономики желаний и впечатлений;
- высокий темп обновления;
- опора на экономику символов;
- формирование культурных брендов;
- использование и наращивание креативного потенциала.

Наращивание креативности в регионе становится главной задачей стратегического развития региона. Это связано с тем, что современная «цивилизации досуга» предполагает опережающее развитие сферы культуры, где сосредотачивается огромный рыночный потенциал, а развитие творческих индустрий предполагает создание программы

адаптации населения к новым видам занятости в постиндустриальной экономике, что потребует специальных программ обучения и переобучения.

Кратко сформулируем предложения по перспективам развития партнерства в сфере культуры и образования, обеспечивающим устойчивое развитие сельских территорий. Необходимо:

- обеспечить институциональное сотрудничество коммерческих и некоммерческих региональных и локальных субъектов, заинтересованных в развитии территориальной культурно-образовательной инфраструктуры;
- стимулировать предпринимательскую активность местного сообщества, в том числе за счет формирования корпоративных (паевых) экономических субъектов, способных преодолеть несомасштабность индивидуальной предпринимательской активности развитию крупных инфраструктурных объектов культуры и туризма;
- разработать и освоить специальные финансовые схемы долевого участия, обеспечивающие «стягивание» финансовых ресурсов для оживления территориального развития и удовлетворяющие потребность креативного класса в «недорогих длинных деньгах».