

## ВЗАИМОСВЯЗЬ ОРГАНОВ УПРАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНОЙ ИНФРАСТРУКТУРОЙ СЕЛА

Муравьева М.В.<sup>1</sup>, Каневская И.Ю.<sup>1</sup>

<sup>1</sup>ФГБОУ ВПО «Саратовский государственный аграрный университет им. Н.И.Вавилова», Саратов, Россия (410012, Саратов, ГСП ул. Театральная, 1), e-mail: muravmar2007@eandex.ru

Проведен анализ реализации принципа взаимодействия органов управления социальной инфраструктуры села в рамках реализации политики устойчивого развития сельских территорий в разрезе векторов взаимодействия: горизонтального, вертикального и вектора связи государственное управление, население, бизнес и научные структуры. При горизонтальном взаимодействии рассмотрены примеры, которые сформированы на базе ранее действующих федеральной целевой программы «Социальное развитие села» и реализации действующих ФЦП до 2020 года, в том числе формирование межминистерских соглашений и межведомственных рабочих групп. В рамках вертикального взаимодействия рассмотрена реализация принципа через субсидирование федеральной власти программ субъектов Российской Федерации по направлению комплексного обустройства населенных пунктов, расположенных в сельской местности, объектами социальной, инженерной инфраструктуры и на автомобильные дороги

Ключевые слова: принцип взаимодействия, органы управления, социальная инфраструктура.

## RELATIONSHIP OF CONTROLS RURAL SOCIAL INFRASTRUCTURE

Muravyova M.V.<sup>1</sup>, Kanevskaya I.Y.<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Federal state budgetary educational institution of higher professional education Saratov state agrarian university named after N.I. Vavilov (Russia, 410012, Saratov, Teatralnaya square, 1) e-mail: muravmar2007@eandex.ru

The analysis of the implementation of the principle of interaction of management of social infrastructure in rural areas as part of the policy of sustainable development of rural areas in the context vectors of interaction: horizontal, vertical, and the vector of communication governance, population, business and scientific structure. With horizontal interaction considered examples, which are formed on the basis of previously existing federal target program "Social development of the village" and the implementation of the federal program operating until 2020, including the formation of inter-ministerial agreements and interagency working groups. As part of the vertical interaction considered implementation of the principle of the federal government through subsidies for programs of the Russian Federation in the direction of comprehensive development of the communities located in rural areas, social facilities and engineering infrastructure and roads

Keywords: interaction principle, controls, social infrastructure.

Одним из важных принципов управления социальной инфраструктурой села является взаимодействие различных уровней и структур управления, а также производственного и социально блока сельского поселения.

Взаимодействие как процесс может происходить как по горизонтальному, так и вертикальному направлению субъектов управления, а также по вектору: органы управления социальной инфраструктуры (управляющий субъект) ↔ сельское население (управляемый субъект).

Основной целью процессов взаимодействия является кооперация по сложным вопросам решения проблем сельских жителей как в сферах здравоохранения, образования, ЖКХ, торгово-бытового обслуживания, транспорта, коммуникационных и дорожных систем, связи и финансового обслуживания.

*Горизонтальное взаимодействие* предполагает решение проблем на одном уровне управленческих структур. На федеральном уровне это в первую очередь взаимодействие федеральных министерств и ведомств по основным «болевым» точкам социальной сферы села. На сегодняшний день главным координатором устойчивого развития сельских территорий является Министерство сельского хозяйства. Так, департамент сельского развития и социальной политики обеспечивает «деятельность Министерства в сфере устойчивого развития сельских территорий, взаимодействия с федеральными органами исполнительной власти по вопросам реализации социальных программ в сельской местности, развития малого предпринимательства в сельском хозяйстве, фермерства, ведения гражданами личных подсобных хозяйств, а также по вопросам взаимодействия с общественными объединениями и иными организациями» [3]. Такое взаимодействие крайне необходимо как при текущем состоянии сельских территорий, так и при реформировании отдельных социальных блоков. В период действия федеральной программы «Социальное развитие села до 2013 года» были разработаны соглашения области развития сельских территорий и повышения качества жизни населения, проживающего в сельской местности между Министерством сельского хозяйства РФ и другими федеральными органами: Министерством культуры и массовых коммуникаций РФ, Министерством образования и науки РФ, Министерством информационных технологий и связи РФ, Министерством транспорта РФ, Министерством регионального развития РФ, Министерством здравоохранения и социального развития РФ. Каждое такое соглашение подразумевало «осуществление постоянного взаимодействия и выработку согласованной позиции» [5], планирование действий, совместные оперативные действия, обмен информацией, обсуждение вопросов в области развития сельских территорий, а также разработку совместных предложений для регионального уровня. Еще одной формой взаимодействия является создание межведомственных рабочих групп по решению ряда социальных проблем. Такие межведомственные группы формируются как для решения отдельных задач Федеральных целевых программ, так и для разработки таких программ. Так, согласно Приказу Минсельхоза России и Минтранса России от 11 января 2011 г. №1/13 «О Межведомственной рабочей группе по реализации Соглашения о сотрудничестве между Министерством сельского хозяйства Российской Федерации и Министерством транспорта Российской Федерации», задачей которой является проведение «обсуждения актуальных проблем развития автомобильных дорог общего пользования регионального или межмуниципального и местного значения, направленных на увеличение количества сельских населенных пунктов, (уделяя первостепенное значение населенным пунктам, на территории которых и (или) в пределах производственной зоны которых расположены или будут

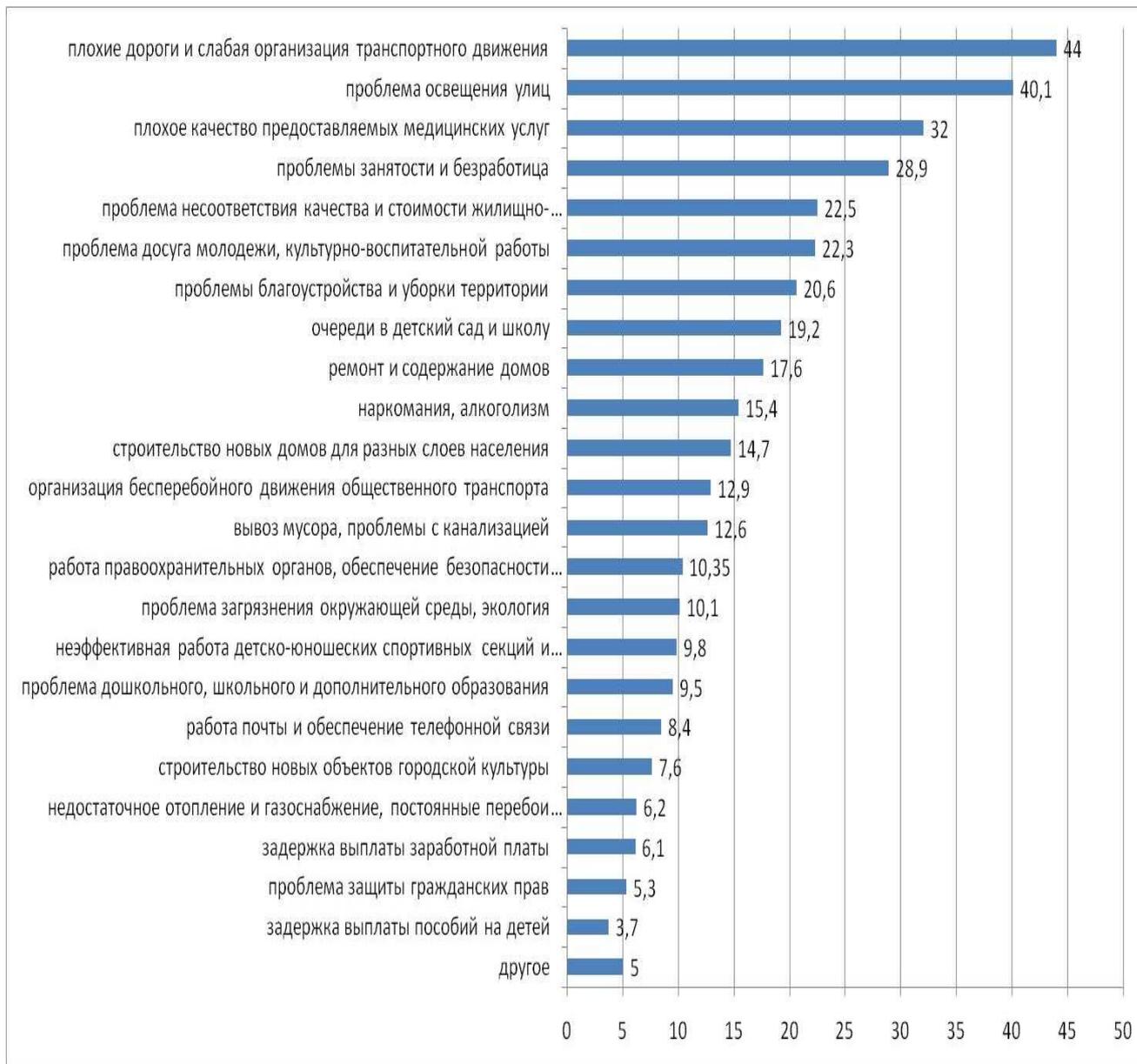
располагаться объекты агропромышленного комплекса), обеспеченных постоянной круглогодичной связью с сетью автомобильных дорог общего пользования по дорогам с твердым покрытием, в целях устойчивого развития агропромышленного комплекса (далее – Сельские автомобильные дороги)»[4]. Такая задача ставилась в рамках ФЦП «Развитие транспортной системы России (2010-2015 годы)».

Несогласованность в решении федерального взаимодействия особенно ярко может проявляться в дисбалансе информации о развитии социальной инфраструктуры, которая должна находиться в общей статистической системе. Это связано с тем, что необходима отдельная статистическая база, которая формируются органами МСУ и региональной властью по оценке состояния как социальной сферы села, так и объектов социальной инфраструктуры. Это основа *вертикального взаимодействия*, которое в современных условиях формируется в основном на базе финансовой помощи центра регионам через субсидирование. Так, постановлением Правительства РФ от 15.07.2013 № 598 утвержден порядок предоставления субсидий регионам на комплексное обустройство населенных пунктов, расположенных в сельской местности, объектами социальной, инженерной инфраструктуры и на автомобильные дороги. Из-за экономических и иных факторов, выделение субсидирования происходит не в полном объеме, так, по результатам 2014 года (на 18.12.2014 г), из предусмотренных средств на комплексное обустройство населенных пунктов, расположенных в сельской местности, объектами социальной и инженерной инфраструктурой в объеме 4,6 млрд. руб. освоено федеральных средств только 65,3 %, региональных – 57,3%. Это связано с тем, что значительная часть региональных бюджетов имеет дефицит (итог слабого развития производственного сектора и как итог низкий уровень налоговых поступлений). Выделение федеральных средств возможно только при софинансировании региона, что приводит к секвестру расходов именно в социальном блоке в рамках долгосрочного инвестирования. Четкая национальная аграрная политика по расширению отечественного аграрного производства, предусматривающая вложение и в социальную сферу через различные механизмы залог уменьшения проблем данного сектора.

Такие механизмы формируют различные системы взаимодействия между **государственной властью** и невластными структурами:

*населением* (по выявлению проблем социальной сфере через социологический мониторинг и информирование о решениях сходов граждан в сельских населенных пунктах). Опыт такого мониторинга есть у малого инновационного предприятия Саратовского ГАУ ООО «Центр социальных агроинноваций СГАУ им. Н.И. Вавилова» (далее – ООО «ЦеСАин»). Данное предприятие по заказу органов власти проводит исследование мнения сельчан о состоянии социальной сферы села. Так, начиная с 2012 года проводится

ежегодный мониторинг основных проблем социальной сферы, которые в различных районах Саратовской области показывает «болевые» точки социально-экономического развития села (см. рис.1)



*Рис.1. Ранжирование основных социальных проблем в сельской местности районов Саратовской области 2012-2014 гг.*

Нужно отметить, что такие исследования по инициативе органов местного самоуправления, муниципальной, районной, региональной и федеральной власти должны организовываться постоянно, а не единожды. Это дает полную картину изменений и реакции власти на мнение населения, что способствует демократическим и цивилизованным решениям многих проблем. Проблема взаимодействия сельского населения и государственной власти заключена в том, что с 90-х годов XX века у сельчан сформировалась точка зрения о слабой заинтересованности власти регионов в решении

проблем на селе. Так, при проведенном в конце 2012 года социологическом опросе, организованном ООО «ЦеСАин» в Саратовской области не менее 40 % сельчан не видели решения проблем социальной инфраструктуры села в действиях региональной и муниципальной власти [2], что связано со многими причинами: от апатии населения к самостоятельному решению проблем до бездействия властных структур, от отсутствия финансирования у органов местного самоуправления до нежелания координировать состояния объектов социальной сферы со стороны их собственников и координаторов;

*бизнес-структурами*, через формирование систем стимулирования инвестиций в сельские объекты социальной инфраструктуры, через формирование сети предприятий частно-государственного партнерства в данной сфере и другими механизмами мотивации бизнеса по развитию социальной сферы.

Здесь важно разделить бизнес-структуры, с которыми взаимодействие будет строиться по различным схемам:

связанные с развитием объектов социальной инфраструктуры (строительные организации, банковские структуры, туристические организации и другие);

предприятия, непосредственно связанные с сельскохозяйственным производством, фермеры.

Первая группа мотивированна на реализацию своих бизнес-интересов и поэтому из-за невысокого уровня жизни сельского населения предложения услуг в российских условиях у них ограничен. Строительные организации часто ориентированы на ведение дел в крупных городах, сельская местность при условиях низкой цены на недвижимость для строительных фирм неинтересна из-за отсутствия, по сравнению с городом и элитными поселками, высокой рентабельности вложений. Банковские структуры стремятся уйти по той же причине из села: по сравнению с советским периодом времени, где стремились открывать сберегательные кассы даже в отдаленных сельских населенных пунктах, действия крупных игроков банковского бизнеса в XXI веке направлено на закрытие отделений. При этом попытки скоординировать действия банков, строительных организаций и государства были в начале 2000-х годов, когда многие регионы внедряли схемы сельского ипотечного жилищного строительства, где банковские структуры через частичное государственное покрытие получали высокие дивиденды, по факту такие схемы только содержали излишнее звено – банки. На сегодняшний день государство имеет рычаги санации банковских структур, поэтому очень важно включить рычаги регулирования их работы с сельским населением.

Партнерские программы государство могут развивать с туристическими фирмами, которые могут быть заинтересованы в развитии сельского и агротуризма. В рамках целевых

программ федерального и регионального уровня по развитию внутреннего и въездного туризма нет механизма поддержки заинтересованных туроператоров, экскурсионных фирм в развитии агротуризма, поэтому здесь также большое «поле» действий для правовой, организационной совместной координации.

У второй группы значимым является формирование мотивационного механизма агробизнеса как аспекта жилищной и морально-материальной мотивации [1]. При таком взаимодействии необходима реализация моделей стимулирования и самих субъектов агробизнеса в развитии социальной инфраструктуры. К таким моделям стимулирования могут относиться как модели поощрения, так и модели наказания:

- налоговые льготы. Такой механизм считается очень привлекательным для бизнес-структур, но затратным для государства, так как в период применения такой модели не позволяет добирать необходимые средства в доходную часть бюджета. Применим для регионов с устойчивой экономической ситуацией;

- стимулирование инвестиционных проектов развития агропредприятий различных организационных форм, агрохолдингов и иных объединений сельхозтоваропроизводителей с учетом оценки проектов строительства и модернизации для своих работников объектов социальной инфраструктуры (детских садов, школ, больниц, фельдшерско-акушерских пунктов, жилищного сектора, дорожного хозяйства, благоустройства территорий, спортивных сооружений, культурных центров и других объектов);

- наказание «рублем» руководства и собственников агропроизводства за халатное отношение к объектам социальной инфраструктуры, находящимся на балансе таких предприятий. В 70-80 годах XX века многие сельхозпредприятия (в первую очередь, колхозы) стремились строить социальную инфраструктуру, которая после смены экономической системы начала переходить с балансов новых предприятий в частную собственность. Несмотря на незначительную долю объектов социальной инфраструктуры, находящихся в собственности агропредприятий в России, собственники должны стремиться поддерживать такие объекты в состоянии их возможного использования.

**научными структурами** по выработке эффективных инновационных технологий жизненного цикла объектов социальной инфраструктуры села для формирования условий жизни соответствующих высоким социальным стандартам и потребностям сельчан. Взаимодействие строится как на выполнении НИР и программ для федеральной, так для региональной власти. За последние годы в рамках заданий Министерства сельского хозяйства Российской Федерации тематика развития социальной инфраструктуры села проявляется недостаточно относительно большого круга вопросов социальной сферы села. Основными запросами региональной власти в Саратовской области является выполнение

НИР в рамках программы «Устойчивое развитие сельских территорий Саратовской области на 2014-2020 годы», включающая мероприятия развития социоинфраструктуры. Нужно отметить, что это недостаточный аспект. Так, например, на сегодняшний день практически во многих районах области отсутствуют социальные стандарты для сельских муниципальных образований в области развития социальной инфраструктуры, отсутствуют планы социального развития сельских поселений на среднесрочные и долгосрочные перспективы. Отсутствие данной нормативной документации связано, в том числе, с отсутствием опыта составления таких документов, в чем могут помочь специализированные центры консультирования при аграрных университетах, а также научное сообщество в форме заказного прикладного НИР. Кроме того, социальная инфраструктура села включает широкий спектр вопросов (технических, технологических, экономических, правовых и организационных), требующих инновационного подхода, в том числе:

моделирование и проектирование жилых секторов сельских населенных пунктов с учетом лучших национальных традиций сельской архитектуры и новейших требований к удовлетворению бытовых потребностей сельского населения;

проектирование благоустройства сельских поселений и сельских жилых усадеб с учетом сочетания требований максимальной экологичности и приближенности к набору городских бытовых услуг;

организационные и экономические механизмы реализации проектов агрогородков в различных природно-экономических условиях с учетом потребностей в агропромышленном производстве региона;

технологий строительства и модернизации сельских (малогабаритных) школ с учетом новейших требований к высокому уровню образования, в том числе проектирование школ с возможностью оснащения цифровыми лабораториями, широкополосным интернетом, наличием школьных аграрных лабораторий, школьных спортивных сооружений;

- разработки в области водообеспечения сельских населенных пунктов (например, в условиях засушливых районов Саратовской области Левобережья);

- разработки в области эргономичных и износостойких дорожных покрытий в межпоселковых и сельских населенных пунктах, отличающихся доступностью в строительстве и долгосрочностью использования;

- разработка долгосрочных планов применения в сельских населенных пунктах экологически чистой альтернативной энергетики, применяемой в социальной сфере села, вырабатываемой в рамках отходов и сырья сельхозпроизводства (например, биогазовые установки), а также доступных природных источников в условиях Саратовской области;

- формирование механизмов современного экологического водоотведения в условиях сельских населенных пунктов;

- механизмы внедрения инноваций в области строительства и оснащения всем необходимым медицинским оборудованием сельских фельдшерско-акушерских пунктов, позволяющим оказывать на месте максимально-возможный перечень качественных медицинских услуг, в том числе мониторинг здоровья сельских жителей. Такие сельские фельдшерско-акушерские пункты технически должны иметь полный доступ цифровой связи и информационный выход к областным медицинским центрам, экстренную связь, возможность экстренной доставки сельского жителя в районную и областную больницу при критических случаях (в том числе с учетом наличия медицинского транспорта и связи с санитарной авиацией) и другие важные вопросы, которые требуют научного обоснования и решения для практического внедрения.

Выработка механизмов взаимодействия каждого из вышеперечисленных пластов общества позволяет снизить риски оттока сельского населения.

Выработка систем взаимодействия основана на стратегических концепциях устойчивого развития сельских территорий, которая может формировать как на региональном, так и муниципальных уровнях на среднесрочную и долгосрочную перспективу.

### **Список литературы**

1. Муравьёва М.В. Повышение эффективности функционирования сельскохозяйственных предприятий на основе мотивационного воздействия (на примере Саратовской области)//Диссертация на соискание ученой степени кандидата экономических наук / Саратовский государственный аграрный университет им. Н.И. Вавилова. Саратов, 2005
2. Организация и проведение социологического исследования по вопросам эффективности муниципального управления и развития местного самоуправления (в разрезе различных групп населения) //Муравьева М.В., Булгаков С.В., Гурьянова Л.С., Андреев П.В., Спиридонов И.А., Чудаков О.М., Устиновская Т.А.. Отчет о НИР № 112/МДТО от 11.02.2013
3. Положение о Департаменте сельского развития и социальной политики Министерства сельского хозяйства Российской Федерации [Электронный ресурс]/Сайт Министерства сельского хозяйства РФ, - [http://www.mcx.ru/documents/document/v7\\_show/19682.133.htm](http://www.mcx.ru/documents/document/v7_show/19682.133.htm)
4. Приказ Минсельхоза России и Минтранса России от 11 января 2011 г. №1/13 «О Межведомственной рабочей группе по реализации Соглашения о сотрудничестве между

Министерством сельского хозяйства Российской Федерации и Министерством транспорта Российской Федерации»

5. Проект соглашения о сотрудничестве между Министерством сельского хозяйства Российской Федерации и Министерством культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации в области развития сельских территорий и повышения качества жизни населения, проживающего в сельской местности [Электронный ресурс]/Сайт Министерства сельского хозяйства РФ, -[http://www.mcx.ru/documents/document/v7\\_show/3664.133.htm](http://www.mcx.ru/documents/document/v7_show/3664.133.htm)

**Рецензенты:**

Воротников И.Л., д.э.н., профессор, проректор по НИР ФГБОУ ВПО «Саратовский ГАУ», г. Саратов;

Колотырин К.П., д.э.н., профессор ВПО «Саратовский ГАУ», г. Саратов.