АДМИНИСТРАТИВНАЯ И СУЩНОСТНАЯ ГРАНИЦА МЕЖДУ ГОРОДОМ И СЕЛОМ

Л. А. Овчинцева, О. А. Попова

В статье выявлена проблема противоречия ведомственных подходов к определению сельских территорий, показана возможность использования метода ОЭСР к определению сельских территорий, указаны недостатки этого метода в контексте российских реалий, предложена мера смягчения найденного противоречия.

Ключевые слова: село; территории; управление; развитие; ведомство; противоречия.

ADMINISTRATIVE AND ESSENTIAL DISTINCTION OF URBAN AND RURAL AREAS

L. A. Ovchintseva, O. A. Popova

The contradictions in institutional definition of rural areas is identified, as well as the possibility of using the method to the OECD definition to rural areas, but there are the shortcomings of this method in the context of Russian realities, so the authors propose measure to mitigate the contradictions found.

Keywords: rural areas; territory management; development; institutional contradictions.

Политика сельского развития с каждым годом расширяет поле своей деятельности. Заложены нормативно-правовые основы сельского развития в законе «О сельском хозяйстве». Определено ведомство, управляющее процессом — Министерство сельского хозяйства. Уже десять лет на федеральном уровне действуют целевые программы, направленные на развитие социальной инфраструктуры на селе. Объектом политики сельского развития являются сельские территории, проживающие там люди, действующие экономические субъекты, необходимая для их существования инженерная инфраструктура и предприятия социальной сферы села. В теории и практике управления сельским развитием используются разные термины: село, сельские территории, сельская местность. Казалось бы, какая разница? Однако точное определение городских и сельских территорий имеет значение с точки зрения управления сельским развитием. Меры государственной поддержки сельского развития могут осуществляться только на сельских территориях, поскольку бюджетные средства должны распределяться строго целевым образом.

В Концепции устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации дано следующее определение: «сельские территории — это территории сельских поселений и соответствующие межселенные территории». Но фактически такое определение не охватывает всего, что относится к «селу». Словосочетание «сельское поселение» как категория нашей современной административной и экономической жизни введено Федеральным законом от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Под «сельским поселением» закон понимает несколько сельских населенных пунктов, объединенных в территорию, на которой осуществляется местное самоуправление. Населенные пункты являются сельскими или городскими на основании законов субъектов Российской Федерации. Сельским считается то население, которое проживает в сельских населенных пунктах.

Фактически граница между городом и селом после вступления в действие упомянутого закона о местном самоуправлении оказалась размытой. Исходя из приведенных выше определений, население, проживающее

на сельских территориях, и «сельское население» как категория различаются по своему составу и численности. Сельские населенные пункты согласно ФЗ-131 входят не только в состав сельских поселений, но и городских. А на территории сельских поселений могут проживать городские жители не только временно, как дачники, но и постоянно в городских населенных пунктах — поселках городского типа, которые, как показывает практика, также могут входить в состав сельских поселений.

Новые принципы административно-территориального деления были сознательной акцией творцов 131-го закона, направленной на расширение территорий городов и создание условий для городского развития. Однако урбанизационные процессы идут с разной интенсивностью. Подмосковные поля стремительно застраиваются вопреки протестам местных жителей [1]. В регионах традиционного сельского хозяйства люди, вдруг оказавшиеся на территории городского поселения, доходят до конституционного суда, чтобы отстоять свои традиционные пастбища [2].

Включение сельских населенных пунктов в территорию городских поселений часто не вносит существенных изменений в жизнь людей. Например, поселок сельского типа Заветы Ильича был включен в территорию городского поселения Пушкино Московской области в 2003 г. и стал микрорайоном г. Пушкино. Доля дорог без твердого покрытия почти десять лет спустя составляет 40 %, и это в 37 км от Москвы. Сохраняется и деятельность экономических субъектов, например, производящих продукцию сельского хозяйства предприятий, фермеров, ЛПХ, находящихся на территории сельских населенных пунктов, входящих теперь в городские поселения.

Министерством сельского хозяйства давно принято решение о том, что мероприятия политики сельского развития распространяются на сельское население, вне зависимости от того, в составе каких поселений сельских или городских находятся сельские населенные пункты, в которых проживает это население, при условии, что преимущественным видом деятельности населения является сельское хозяйство. По закону «О сельском хозяйстве» Министерство сельского хозяйства поддерживает сельхозтоваропроизводителя. Этот отраслевой подход подкрепляется решением исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, который определяет, какой поселок городского типа — село, а какой — нет.

Следует сказать, что четкое определение городских и сельских территорий имеет значение и с точки зрения применения тарифов и системы льгот, которыми пользуются определенные категории граждан в сельской местности. Так, стоимость электроэнергии для жителей села ниже примерно на 10 %. Учитывая более слабое развитие транспорта в сельской местности, почтальоны и полицейские имеют транспортные льготы в сельской местности в соответствии с Федеральным законом от 17.07.1999 г. № 176-ФЗ «О почтовой связи» (ст. 30) и Федеральным законом от 07.02.2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» (ст. 46). Для привлечения работников образования и здравоохранения на село создана система льгот, причем довольно ощутимых. Молодые врачи, переехавшие на работу в сельский населенный пункт, могут получить до 1 млн руб. бюджетной помощи. Есть льготы для детей-сирот, Героев страны, военнослужащих.

Нечеткость категории «сельское» создает, например, такие казусы: люди, живущие по полгода в садовом товариществе, которое попало в недавно образованное городское поселение, но не входит в городской населенный пункт, теперь платят за свет как жители города, но не могут получать почту, как горожане. То есть в каждом ведомстве свой подход к тому, что такое село.

А как же в других странах? В ОЭСР применяют подход к определению сельских территорий, основанный на плотности населения. Территории стран делятся на регионы, а те в свою очередь на районы и на сельские и городские общины — муниципалитеты. Муниципалитеты считаются сельскими, если плотность населения меньше 150 чел./км^2.

Муниципалитеты складываются в регионы. В соответствии с методологией ОЭСР регионы могут быть:

— преимущественно сельским, если доля населения, проживающего в сельских муниципалитетах больше 50 %;

— промежуточными, если доля сельского населения составляет от 15 до 50 %;

— преимущественно городским, если доля сельского населения меньше 15 %.

Если регион исходя из этого подхода попадает в категорию сельских, но при этом в нем есть крупный городской центр с населением выше 200 000, в котором живет как минимум 25 % населения региона, то такой регион будет считаться промежуточным. А если регион попадает в категорию промежуточных, но при этом в нем есть крупный городской центр с населением выше 500 000, в котором живет как минимум 25 % населения региона, то такой регион будет считаться преимущественно городским.

При механическом применении этого критерия возможно возникновение ошибок двух типов: 1) если муниципалитет имеет небольшую территорию, то он может классифицироваться как город (например, деревня Альде де Трухильо в Испании, насчитывает всего 439 жителей, но исходя из этого подхода попадает в число городских территорий); 2) городские населенные пункты с относительно небольшим населением, но значительной площадью, попадают в категорию сельских населенных пунктов.

Учитывая несовершенство описанного выше принципа к выделению сельских территорий, в ОЭСР разработан новый подход. Согласно ему сначала выделяются городские территории на основании критериев минимальной численности населения (5000 чел.) и плотность населения (более 300 чел./км^2). Эти данные накладываются на километровую картографическую

сетку. Все население, которое проживает не на городских территориях, выделенных согласно этому критерию, относится к сельскому. Для расчетов используется специальная геоинформационная система. Пока километровая сетка составлена только для пяти стран Европейского Союза, а для остальных используют ранее применявшиеся в картографии сетки разбивки территории. Такой метод позволил уточнить соотношение сельских и городских территорий. В соответствии с этим подходом население Европейского Союза (27 стран) состоит из 32 % сельского и 68 % городского.

Если мы применим подход ОЭСР к нашим муниципалитетам (сельским и городским поселениям, городским округам), то ситуация сложится аналогичная. Встречаются и очень малые города, например, административный центр Ингушетии Магас не насчитывает и тысячи жителей, и большие села с высокой плотностью населения, выше, чем в больших городах. Это, например, пригородные сельские населенные пункты, застроенные многоквартирными домами, или горные села, территория которых ограничена рельефом, либо сельские населенные пункты, в силу других причин имеющие малую территорию, либо относительно наличной территории большое население (таблица).

Например, в Центральном федеральном округе плотность населения Цнинского сельсовета 12,8 тыс. чел./км^2. Это промышленная зона в 5 км от Тамбова. Заметим, что плотность населения в Москве — 10,5 тыс. чел./км^2. В Республике Дагестан в 12 сельских поселениях плотность населения выше 1 тыс. чел./км^2, из них в пяти — выше 2 тыс. чел. В Республике Мордовии количество сельских поселений соответствует Краснодарскому краю, но при этом численность сельского населения в республике — 330 тыс., а в Краснодарском крае — 2,5 млн чел.

Распределение районов Российской Федерации, проведенное на основе подхода ОЭСР, дает такую же картину, как в других странах севера со сравнительно большой территорией — много села и мало города (например, Швеция, Финляндия, Канада): 78 % районов имеют долю сельских жителей более 50 %; 20 % занимает промежуточное положение (от 50 до 15 %), менее 15 % имеет преобладающее городское население.

Механическое применение подхода ОЭСР к типизации российских регионов дает искаженную картину. Наши регионы европейского севера и Сибири огромны по площади. Из-за того, что поселенческая сеть у нас развита слабо, население концентрируется в крупных городах, в категорию преимущественно городских попадают регионы с большой долей сельского населения и развитым сельским хозяйством, например Республика Алтай. Поэтому для оценки российских регионов подход ОЭСР по плотности населения целесообразно дополнить показателем «доля сельского хозяйства в валовом региональном продукте», и тогда картина получается более точной. Но даже и если такой подход применить, то картина получается очень упрощенной: 28 регионов попадают в категорию преимущественно городских, 5 регионов — преимущественно сельских, а остальные относятся к промежуточным (рисунок).

Комплексный подход к определению сельских территорий, такой как например, использовался при разработке Концепции устойчивого развития сельских территорий, более точно отражает специфику сельских территорий, но не дает простых ответов, удобных в административном управлении [3].

В сельском развитии как в комплексном процессе проблемы социальные, экономические, географические сплетаются в один узел. Учитывая все вышеописанные противоречия, регионам следует регулярно актуализировать свое административно-территориальное деление, своевременно исключать урбанизированные прилегающие к городам населенные пункты из числа сельских с тем, чтобы льготы сельскому населению и бюджетные средства поддержки сельского развития шли по адресу.

Сравнительный анализ муниципальных образований РФ на основании подхода ОЭСР

Примеры из федеральных округов	Городские округа		Городские поселения		Сельские поселения	
	всего	плотность населения менее 150 чел./км^2	всего	плотность населения менее 150 чел./км^2	всего	плотность населения более 150 чел./км^2
Центральный						
Тамбовская область	7	—	13	7 (54 %)	288	8
Северо-Западный						
Ленинградская область	1	—	61	39 (64 %)	142	24 (17 %)
Южный						
Краснодарский край	7	4 (57 %)	30	9 (30 %)	352	7
Северо-Кавказский						
Республика Дагестан	10	1	8	—	698	195 (28 %)
Приволжский						
Республика Мордовия	1	—	17	5 (29 %)	357	4
Уральский						
Тюменская область	5	1 (20 %)	0	—	293	4
Сибирский						
Красноярский край	17	2	36	23 (64 %)	484	3
Дальневосточный						
Республика Саха (Якутия)	2	1	48	33 (69 %)	361	11



Типы регионов РФ на основе подхода ОЭСР (с учетом доли сельского хозяйства в валовом региональном продукте)

Для целей регионального и сельского развития необходимо разработать типизации территорий регионов в континууме город — село с выделением более детальных типов как городских территорий (городские центры, городские пригороды, районы с маятниковой миграцией рабочей силы, городские центры второго порядка и прилегающие территории), так и сельских территорий: сельскохозяйственные, несельскохозяйственные, пригородные, рекреационные, периферийные и т.д.). При типизации целесообразно использовать как социально-экономический, так и эконом-географический подход.

На федеральном уровне необходимо разработать общие рекомендации по типизации сельских территорий. Предлагаемые типы следует определять с большой степенью свободы с тем, чтобы специфика регионов России была максимально учтена. Данные регионов целесообразно затем агрегировать и подготовить атлас сельских территорий, ориентированный на проблемы сельского развития.

ЛИТЕРАТУРА

1. Пушкинский вестник. 12 июня 2012 г. / http://www.p-v.ru/news/otvetnoe slovo/2012-06-17-303.
2. http://www.ksrf.ru/ru/Decision/Pages/default.aspx.
3. Устойчивое развитие сельских территорий: региональный аспект. Науч. тр. ВИАПИ им. А. А. Никонова / Под общ. ред. А. В. Петрикова. — М.: ВИАПИ им. А. А. Никонова: ЭРД, 2009. Вып. 25. С. 186 – 193.

Поступила 24.01.2013 г.

Овчинцева Л. А., канд. эконом. наук, ведущ. науч. сотр.
Всероссийский институт аграрных проблем и информатики им. А. А. Никонова, Москва
lovchintseva@viapi.ru

Попова О. А., канд. эконом. наук,
Департамент сельского развития и социальной политики Министерства сельского хозяйства РФ
o.popova@agro.mcx.ru