

УДК 338.49

Ю.А. Праскова, И.А. Лепехин

### ИЗМЕНЕНИЯ В СОЦИАЛЬНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЕ СЕЛЬСКИХ НАСЕЛЕННЫХ ПУНКТОВ, ИМЕЮЩИХ РАЗЛИЧНУЮ ЛЮДНОСТЬ (1985 – 2010 гг.)

*В статье анализируются состояние, а также динамика изменения и развития социальной инфраструктуры сельской местности Амурской области в зависимости от плотности населенных пунктов. Кроме того, предпринимается попытка объяснить взаимосвязанные изменения рядом определяющих их объективных и субъективных факторов.*

*Ключевые слова: объекты социальной инфраструктуры, населенный пункт, людность поселений, критерии оценки, факторы влияния.*

### CHANGES IN THE SOCIAL INFRASTRUCTURE OF RURAL HUMAN SETTLEMENTS WITH VARIOUS POPULATION DENSITY (1985 – 2010)

*This article deals with the analysis of the state and dynamics of the change and development of the social infrastructure of the Amur Region rural areas. The authors analyze the dependence of this process on the settlement population density. In addition, an attempt is made to explain the interrelated changes which determine a number of objective and subjective factors.*

*Key words: social infrastructure objects, populated area, population density of settlements, evaluation criteria, influence factors.*

Перед тем как перейти к рассмотрению задачи, обозначенной в заглавии статьи, обратимся к истории формирования и развития системы социально-экономического обслуживания нашей страны, прежде всего сельской местности. Так, согласно существовавшим до 1989 г. нормативам, обозначенным в СНиП, главным критерием являлась обеспеченность в натуральных цифрах на душу населения, проживающего в тех или иных населенных пунктах. Причем эти нормы существенно различались в зависимости от типов поселений. Различия основывались не только по принципу город – деревня, но и по людности территориальных образований. В частности, на селе они были тем выше, чем ниже была их людность [1]. Это соответствовало существовавшей тогда парадигме «услуга к человеку».

В 1989 г. нормы (СНиП) поменялись [2], их внутренняя идеология «услуга к человеку» была заменена на принцип «человек к услуге». В реальности это была замена норм обеспеченности на душу населения на систему доступности объектов социальной инфраструктуры проживающего на данной территории населения, причем (что очень важно) без практической дифференциации по людности населенных пунктов, расстояний между ними, состоянию дорожной сети и уровню транспортно-обслуживания. Кроме того, на все последующие изменения повлияли два события: первое – недофинансирование муниципалитетов, второе – оптимизация бюджетных расходов.

Итак, что все же произошло в этом вопросе за 25 лет?

Как и следовало ожидать, наибольшие изменения с 1985 г. по 2010 г. наблюдаются в населенных пунктах с людностью менее 200 чел. По состоянию на 1985 г. магазины были в 92,2% сел и поселков этого типа, клубы – в 79,3%, ФАПы – в 47,4%, бани – в 45,7%, школы – в 26,7% и КПП – в 6% [3]. К 2010 г. практически всё, за редким исключением, существенно изменилось [4], прежде всего в таких не связанных между собой в коммерческом отношении объектах как бани, школы и в системе бытового обслуживания. Первые в 1985 г. были некоммерческими организациями, вторые – частично коммерческими, а третьи относились к сугубо коммерческим структурам. Тем не менее в 2010 г. присутствие этих элементов в границах территорий селений данной людности было полностью свернуто, доля сел, имеющих школьные образовательные учреждения, сократилась в 44,5 раза (или на 97,8%), а бань – в 18,6 раза (или на 94,7%), полностью была свернута сфера бытовых услуг. Существенно меньше происшедшие преобразования коснулись таких опять-таки не схожих элементов социальной инфраструктуры села как магазины и клубы. Число первых уменьшилось в 2,3 раза (на 55,9%), а вторых – в два раза (на 49,6%). Меньше всего снизилось количество ФАПов – всего на 9,3% [5].

Несколько иная картина наблюдается в населенных пунктах с людностью от 200 до 1000 чел. К 1985 г. в 98,6% сел и поселков этой людности имелись магазины, в 95,7% – клубы, в 80,7% – школы, в 77,3% – медицинские учреждения, в 76,3% – бани и в 49,3% – объекты системы бытового обслуживания. К 2010 г. ситуация отчасти изменилась, но уже не так кардинально, как в случае с малыми населенными пунктами. Аутсайдерами здесь, как и прежде, оказались бытовое обслуживание и бани. Их число уменьшилось в 6,4 и 3,7 раза (соответственно на 84,4% и 73%). Количество магазинов, клубов и школ в данных селениях уменьшилось, однако не так существенно, как в мелких и как по отношению к баням и учреждениям бытовых услуг (на 3,9, 4,7 и 8,3% соответственно). Кроме того, в данной группе имеется и еще один объект, с противоположным трендом, – система здравоохранения. За рассматриваемое здесь время число его элементов на территории средних населенных мест не уменьшилось, а увеличилось на 17,2%.

И совсем иная ситуация сложилась в крупных селах и поселках (людность свыше 1000 чел.). Уже в 1985 г. в каждом из них располагалось какое-нибудь медицинское учреждение (ФАП, амбулатория или участковая больница). В 97,5% имелись школы и клубы. Магазины были в 92,5% населенных пунктов, бани – в 77,5%, а предприятия бытового обслуживания КПП – в 60% [6].

К 2010 г. ситуация здесь, за исключением двух объектов социальной инфраструктуры (бани и бытовое обслуживание), не ухудшилась, а, наоборот, – стала лучше. Так, к тому времени во всех селениях располагались учреждения здравоохранения и образования, клубы и магазины. Причем рост по последним составил 8,1%, по вторым и третьим – 2,6%. Снижение по бытовому обслуживанию было незначительно (2,8%) и лишь в банном обслуживании достигло 35,4%.

Возникает вопрос: в какой период изменения проходили более интенсивно в данных типах поселений для каждого из рассматриваемых объектов сферы социально-экономического обслуживания населения сельской местности? Чтобы ответить на него, обратимся к данным, представленным в табл. 1. Имеющаяся в ней информация однозначно свидетельствует, что рассмотренные процессы наличия / отсутствия объектов социальной инфраструктуры в различных типах населенных пунктов, отличающихся между собой людностью, в разные промежутки времени довольно дифференцированы. Так, основной момент элементного сокращения в мелких селениях бань, клубов, магазинов и сферы бытового обслуживания приходится на период с 1985 г. до 2005 г. (см. таблицу). Но уже для некоммерческого (бюджетного) сектора положение выглядит несколько иначе: пик уменьшения присутствия школ и ФАПов в данной группе поселений приходится на следующий временной отрезок – 2005-2010 гг.

**Изменения в наличии / отсутствии объектов социальной инфраструктуры  
в населенных пунктах с различной людностью с 1985 по 2010 г., %**

Объекты социальной инфраструктуры	Людность населенных пунктов					
	меньше 200 чел.		от 200 до 1000 чел.		свыше 1000 чел.	
	2005 к 1985	2010 к 2005	2005 к 1985	2010 к 2005	2005 к 1985	2010 к 2005
ФАП, ВОП, больницы	100,0	90,7	117,6	99,7	92,0	107,7
Школы	17,2	13,0	92,0	99,1	102,6	100,0
Бани	8,8	60,0	39,5	68,4	61,9	104,2
Клубы	60,5	83,3	94,4	101,0	102,6	100,0
Магазины	50,7	86,9	95,4	100,6	103,7	104,2
Бытовые услуги	1,7	0	27,2	57,5	86,7	112,1

Почти схожая, за некоторым исключением, ситуация наблюдается и в средних поселениях. Основной период сокращения объектов социальной инфраструктуры сельского уровня обслуживания здесь приходится опять-таки на 1985-2005 гг. Это касается и коммерческих, и частично коммерческих, и некоммерческих организаций – систем торговли и бытового обслуживания населения, клубов и бань, а также школ. Противоположное состояние дел отмечается в системе здравоохранения. С 1985 г. по 2005 г. происходит рост (см. таблицу) числа данных объектов на территориях этих сел и поселков, с некоторым последующим снижением с 2005 г. по 2010 г.

Практически похожая картина наблюдается и в группе крупных сел и поселков. Но с нюансами. Как и прежде, главными аутсайдерами здесь являются с 1985 г. по 2005 г. бани и объекты бытового обслуживания. Но к ним (совсем неожиданно) присоединяются элементы системы здравоохранения. С другой стороны, количество магазинов, школ и клубов в данном секторе населенных пунктов за то же время увеличивается. Вместе с тем к 2010 г. в этих селах и поселках всё как бы приходит в «норму». По системе бытового обслуживания, объектам здравоохранения, магазинам и баням – рост, по школам и клубам – стабилизация (100% на поселение, см. таблицу). Почему?

Чтобы наглядно представить, как протекали эти процессы, и понять их обратимся к рис. 1-3, на которых представлены парные тренды, дифференцированные по коммерческому признаку, характеризующие направления и скорость изменения наличия / отсутствия рассматриваемых здесь объектов социальной инфраструктуры в населенных пунктах различной людности.

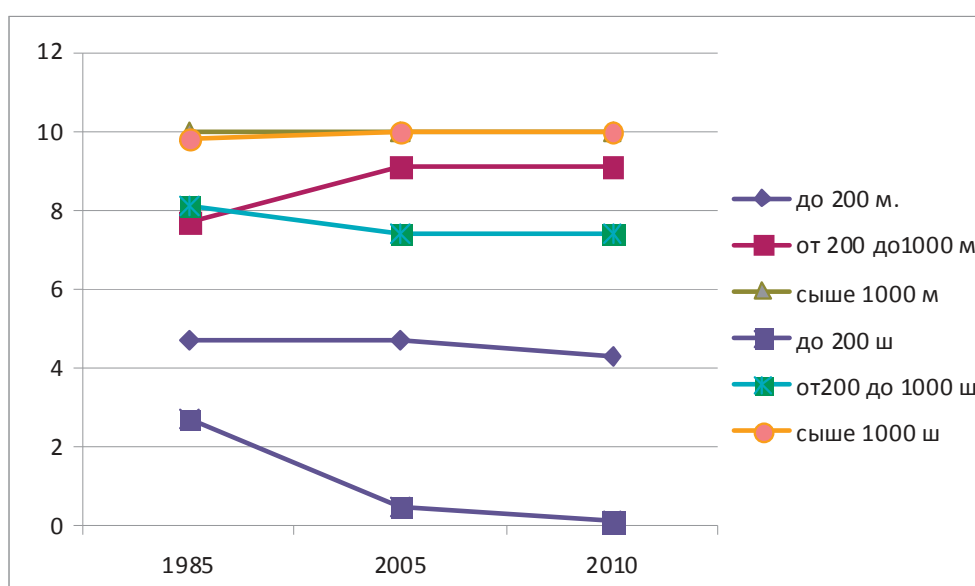


Рис. 1. Графики изменения скорости движения некоммерческих объектов социальной инфраструктуры (здравоохранение и образование) с 1985 г. по 2010 г. населенных пунктов, отличающихся по людности (М – медицинские учреждения, Ш – школы).

Из графиков на рис. 1, где представлено изменение в объектном наличии элементов образования и здравоохранения в населенных пунктах с различной людностью, хорошо видно существенное различие трендов в мелких селениях в период с 1985 г. по 2005 г. и практически их идентичность в последующий период. Следовательно, если с 1985 г. по 2005 г. скорости происходящих изменений по этим объектам имели разнонаправленный характер (число объектов здравоохранения первоначально не менялось, а число школ уменьшалось), то в последующем они шли уже параллельно в сторону снижения общего их количества. Причем причины происшедшего, несмотря на принадлежность обеих групп объектов к бюджетной сфере, несколько отличаются друг от друга. Так, если снижение числа школ и ФАПов в этом типе селений в период с 2005 г. по 2010 г. легко объяснить, с одной стороны, «оптимизацией» расходов в условиях тотального финансового дефицита бюджетов поселковых и районных МО, а с другой, – общим снижением людности населенных мест в среднем на четверть [7], то с 1985 г. по 2005 г. дело обстояло не совсем так. В это время существовал принцип «защищенных» статей бюджетов разных уровней и региональные власти получали средства из федерального центра на их финансирование, исходя из идеологии «социального выравнивания», общей для нашей страны на тот момент. Но ситуация, особенно в 90-е гг. XX в., складывалась так, что в малых селениях, где работы практически не было, резко сократилось число лиц репродуктивного возраста и, соответственно, детей, остались в них преимущественно одни пенсионеры, которые нуждались в медицинской помощи, а не в школьном образовании.

Иная картина наблюдается в группе средних населенных пунктов. Первоначально здесь прослеживаются вообще противоположные тенденции, но уже с 2005 г. по 2010 г. процессы идут абсолютно параллельно. Это тоже вполне объяснимо. Сначала (1985 г.) действие принципа «защищенной статьи» в здравоохранении подталкивало местные власти к увеличению числа и мощности медицинских объектов, но, когда от этого подхода отказались, вступили в действие иные факторы («оптимизация», сохранение населения и т.д.). Другое дело школы. Период «оптимизации» здесь закончился к 2005 г., а далее всё пошло уже без всяких реальных изменений.

Что же касается крупных поселений, то описываемые процессы в них и прежде (с 1985 г. по 2005 г.) протекали почти одинаково (при почти полном наложении друг на друга), а далее совпали полностью. Причин здесь две. Первая – то, что «оптимизация» как раз и заключалась в укрупнении бюджетных систем социально-экономического обслуживания населения, а вторая – направление этого движения было в основном в сторону крупных сельских населенных мест, что, в общем-то, логично. Кроме того, начала активно применяться парадигма предоставления услуг по принципу «человек к услуге».

Но имеет место еще один момент, который нельзя не учитывать при рассмотрении представленной картины. Он заключается в том, что управленческое воздействие на бюджетные классификации имело избирательный характер и существенно зависело от лиц, принимавших решения. Таким образом, в векторе существующих возможностей не только объективный, но и субъективный фактор играл немаловажную роль. Причина этого – общественно-политическая. «Демографическая яма» и снижение средней продолжительности жизни населения в период с 1985 г. по 2005 г. не позволили применять принцип «радиуса доступности» (да еще при отсутствии нормальных дорог) к объектам здравоохранения, приходилось, по возможности, оставлять всё как было. Но уже в следующем периоде (с 2005 г. по 2010 г.), когда ситуация в этом вопросе стала понемногу улучшаться с точки зрения восприятия новой схемы обслуживания населения области, норма эффективной доступности стала применяться активно и органы регионального и местного управления решились на «оптимизацию» медицинского обслуживания населения.

Несколько иная ситуация представлена в графиках на рис. 2, где речь идет об объектах частично коммерческих – клубах и банях.

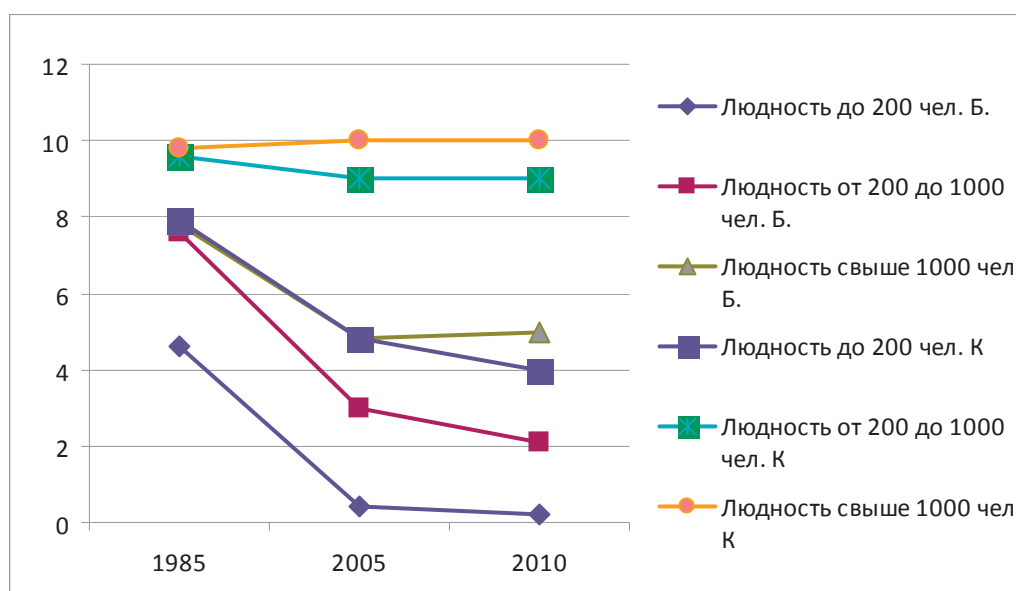


Рис. 2. Графики изменения скорости движения частично коммерческих объектов социальной инфраструктур (бани и клубы) с 1985 г. по 2010 г. населенных пунктов, отличающихся по уровню плотности (Б – бани, К – клубы).

Разброс вариантов в данном случае куда более значителен. Так, если для селений с плотностью до 200 чел. скорости убывания в фиксированные промежутки времени практически совпадают, то для средних населенных пунктов тренды не просто существенно отличаются друг от друга в каждый временной период, но оказываются взаимно противоположными.

Спад в банном обслуживании с 1985 г. по 2005 г. везде, в том числе в крупных селениях, вполне понятен, как и практически неизменный уровень клубного присутствия в данной группе населенных мест. Но, как видно из графика, с 2005 г. по 2010 г. в этом типе поселений (плотность свыше 1000 чел.) наблюдается пусть незначительный, рост числа работающих бань.

Продолжающееся снижение клубного присутствия в эти годы в селениях плотностью менее 200 чел. понятно – изменение нормативов и политической конъюнктуры. Обращает на себя внимание, что начиная с 2005 г. скорости уменьшения присутствия бань в населенных пунктах с плотностью от 200 до 1000 чел. и клубов в селениях с плотностью до 200 чел. практически сравниваются, хотя до этого имели довольно существенное расхождение.

Причин этого несколько: и недофинансирование местных бюджетов, и последующая «оптимизация», и переход на систему организации сферы услуг «человек к услуге», и выход предприятий (тех, которые остались, а остальных вообще не стало) из системы социального партнерства с государством, и смена и идеологических приоритетов (например, клуб как место агитации).

Несколько иначе объясняется динамика данных объектов, расположенных в средних селениях и касающаяся главным образом клубов (с банями то же, что для малых поселений). Некоторое сокращение их числа в 90-е гг. понятно – уход от идеологических и от коммерческой (кинопрокат) функций. Но вот стабилизация их числа в 10-е гг. XXI в., на первый взгляд, выглядит странно, хотя всё объясняется достаточно легко. Во-первых, к тому времени количество мест в данных социальных объектах существенно сократилось [7], во-вторых, они перешли под патронаж региональной администрации и стали выполнять главным образом досуговую функцию (кружки, клубы по интересам и т.п.).

Практически неизменное количество клубов за весь период наблюдений в крупных населенных пунктах вряд ли нуждается в объяснении в свете уже изложенного. Другое дело бани. Их общее уменьшение в 90-е гг. в принципе вписывается в общий тренд для данного вида услуг как по темпам снижения количества, так и по причинам этого явления. Чего нельзя сказать о последующем периоде.

Неожиданный и достаточно быстрый рост числа объектов здесь кажется необъяснимым. Но дело, на наш взгляд, в следующем. Общественные бани, помимо гигиенической функции, за тысячелетнюю свою историю имели еще несколько значений, кроме базового, – центры досуга, общения и получения удовольствия. Поэтому с начала экономического роста в стране этот атрибут нашей культуры стал востребован, причем уже не в формате частично коммерческой системы, а реально окупаемого предприятия (главным образом в крупных селениях).

Существенно другое положение дел наблюдается среди ранее коммерческих организаций системы социально-экономического обслуживания сельского населения – в торговле и в сфере быта. Разброс показателей, скоростей и направлений трендов здесь куда более значителен, чем у двух предыдущих пар объектов социальной инфраструктуры. Так, из рис. 3 видно, что присутствие предприятий торговли на территории крупных населенных пунктов районов области (на фоне понятного их существенного уменьшения в малых селах) в течение всего наблюдаемого периода демонстрировало равномерный рост. Он же (пусть незначительный) отмечается в последние пять лет (с 2005 г. по 2010 г.) и в средних поселениях, где уже почти достиг показателей наличия магазинов в данном типе населенных мест в 1985 г. [8]. Объяснение здесь простое: рыночная конъюнктура, с одной стороны, и желание заработать, – с другой.

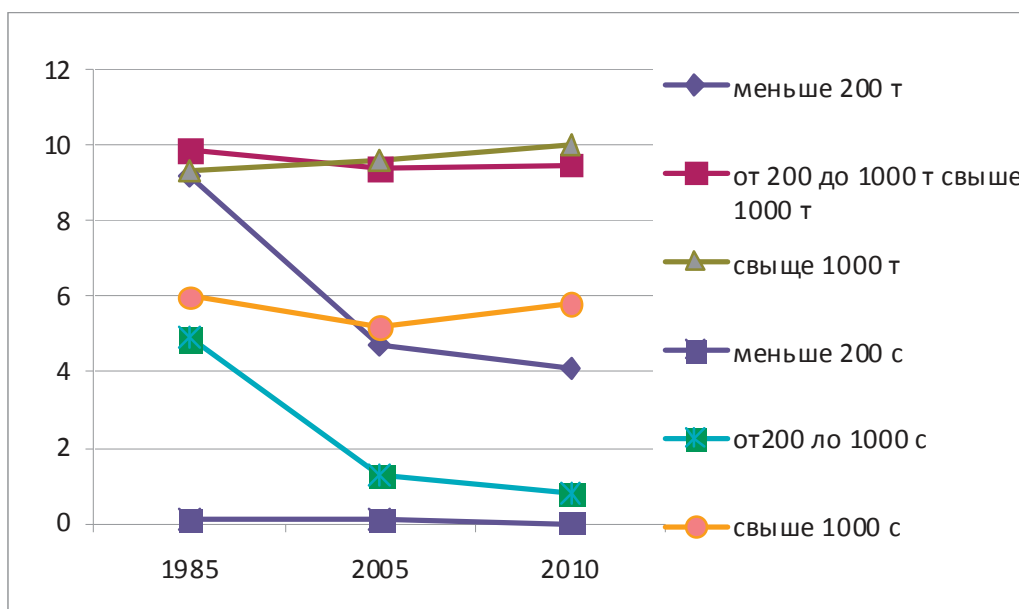


Рис. 3. Графики изменения скорости движения коммерческих объектов социальной инфраструктур (торговые точки и элементы бытового обслуживания) с 1985 г. по 2010 г. в населенных пунктах, отличающихся по уровню людности (Т – магазины, С – бытовое обслуживание).

Совершенно иное положение с элементами сферы бытового обслуживания населения. Так, на том же рис. 3 видно, что если в средних населенных пунктах количество элементов сферы услуг в период с 2005 г. по 2010 г. продолжало уменьшаться, как и в предыдущие годы, то в крупных селах спад, достигнув максимума в 2005 г., в дальнейшем прекратился, начался рост присутствия данных объектов социальной инфраструктуры на территориях такого типа селений. Уже к 2010 г. уровень 1985 г. здесь был практически восстановлен. Однако многофункциональность центров обслуживания крупных селений так и не была восстановлена. Основными видами услуг, представленными в 2010 г., здесь стали услуги парикмахерских и пошив одежды. Причина простая: организовать этот бизнес и обучить профессиям необходимых в нем людей намного проще, чем другим видам деятельности.

Кроме того, здесь не требуется серьезных первоначальных средств в отличие, к примеру, от ремонтных работ [8].

Интересными представляются еще два парных тренда. Это, как и на рис. 2, схожесть скоростей уменьшения числа элементов торговли в населенных местах с людностью до 200 чел. и объектов бытового обслуживания в средних селах и поселках, а также в средних – по торговле и в крупных – по быту. Подобные совпадения вряд ли случайны. Скорее всего, они отражают какие-то важнейшие принципы трансформации сферы социально-экономического обслуживания населения сельской местности, прежде всего в частично коммерческих и коммерческих ее секторах.

На основе проделанного анализа можно сделать предварительные выводы.

Первый. Изменения в сфере социально-экономических услуг, предоставляемых населению, существенно ограничили сферу их присутствия прежде всего в мелких населенных пунктах Амурской области, а по некоторым видам привели к полной их ликвидации.

Второй. Улучшение ситуации в сельской местности возможно, помимо всего прочего, и за счет изменения нормативных документов для сельских населенных пунктов, находящихся за Уральским хребтом, вернув (пусть на время) прежние нормы обслуживания жителей села.

---

1. СНиП-60-75.

2. СНиП-89-2002.

3. Рябчеко, В.И., Моисеенко, В.Г., Айнварг, Е.С. Исследование проблем развития социальной инфраструктуры Амурской области на период до 2000 г. Этап 1. Анализ градостроительной изученности и социальной обеспеченности населенных пунктов Амурской области. – Благовещенск: РИО «Амурполитграфиздат», 1986.

4. Паспорт районов за 2010 г. Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Амурской области. – Благовещенск, 2011.

5. Праскова, Ю.А., Лепехин, А.В. Основные проблемы развития сферы здравоохранения населенных пунктов и районов Амурской области // Вестник АмГУ. – 2016. – Вып. 73. – С. 140-154.

6. Мотрич, Е.Л., Лепехин, А.В., Лазарева, В.В. Население Амурской области по городам, поселкам городского типа, сельским населенным пунктам и населенным местам (1889-2010 гг.). Справочник. – Благовещенск, 2015.

7. Семиусов, Д.А., Лепехин, А.В. Проблемы сфер образования, культуры и досуга в населенных пунктах районов Амурской области // Вестник АмГУ. – 2016. – Вып. 73. – С. 159-163.

8. Зинченко, М.В., Лепехин, И.А. Некоторые проблемы развития сферы бытовых услуг, а также услуг торговли, транспорта и связи районов Амурской области // Вестник АмГУ. – 2016. – Вып. 73. – С. 154-158.