

СЕЛЬСКИЕ РАЙОНЫ И СТРАТЕГИЯ ИНТЕГРИРОВАННОГО РАЗВИТИЯ СЕЛА

Т. С. Бобушев, профессор, Центрально-Азиатский институт
прикладных исследований Земли <t.bobushev@caia.kg>

RURAL DEVELOPMENT AND INTEGRATED RURAL DEVELOPMENT STRATEGY

T. S. Bobushev, Professor, of the Central Asian Institute
Applied Research of the Earth <t.bobushev@caia.kg>

Abstract

The article considers the strategy of integrated rural development. The main idea and purpose of the rural development strategy ensuring development process, covering the efforts of individuals, self-help groups, non-governmental and governmental organizations, collective action, each of which identifies itself with different roles in the process of increasing social and economic welfare of the people and promote the development of rural communities in the direction of growth.

Key words: local communities, rural development strategy

Аннотация

В статье рассматривается стратегия комплексного развития села. Основная идея и цель стратегии развития сельских районов – обеспечить организацию усилий отдельных лиц, групп самопомощи, неправительственных и правительственных организаций, коллективных действий в соответствии с той ролью, которую они играют в процессе обеспечения социального и экономического благосостояния народа. Содействовать экономическому росту сельских общин.

Ключевые слова: местные сообщества, комплексное развитие села.

Статья подготовлена по результатам исследований по проекту «Наращивание потенциала как ключевой фактор в устойчивом развитии местных сообществ», 2014-2015 гг.

Развитие сельских районов означает процесс социального действия, в котором люди сельской местности организуют себя для выявления их потребностей, планирования и действий для удовлетворения этих потребностей с максимальной опорой на их собственные инициативы и ресурсы, в дополнение к помощи в любой форме от правительственных и неправительственных организаций. В широком смысле Стратегия Интегрированного Развития Села (СИРС) предназначена для улучшения жизни в местном сообществе, оценки затрат человеческих и материальных ресурсов в целях развития всех аспектов сообщества таким образом, чтобы избежать дисбаланса или пренебрежения любой областью жизни, а также добиться самогенерирующего прорыва в производительности и повышении производственного потенциала путем стимулирования изменения поведения людей. С другой стороны, развитие сельских районов можно представить как метод, с помощью которого планы развития должны инициировать процесс трансформации социально-экономической жизни села. В конечном счете развитие сельских районов обеспечивается через совместные усилия со стороны местных сообществ, и, как правило, при техническом содействии правительства и добровольных организаций.

Постановка задачи

Существует мнение, что люди, в особенности проживающие в сельской местности, не участвуют в развитии местного сообщества по причине отсутствия потенциала в таком участии. Также ошибочно представление некоторых чиновников о том, что сельские жители неграмотны, невежественны, равнодушны и т.д., что может, в конечном счете, влиять на их социальную активность. Однако на практике реакция таких людей и ожидания их поведения очень сильно зависят от того, что предлагается им в конкретное время. Дело в том, что одной из проблем развития села является признание того факта, что село, в отличие от города, довольно часто не рассматривалось и до сих пор не рассматривается в качестве эффективной административной единицы управления. Отсюда местные органы власти не могут самостоятельно справиться в большинстве случаев с бедным и слабо организованным населением в проведении мероприятий по развитию села, поскольку село не рассматривают в качестве эффективной единицы для достижения цели развития. К тому же, в рамках программ развития села наблюдается отсутствие идеологического и целостного понимания интегрированного развития села [5]. Существование практики лозунгов и манифестов в нижней части структуры общества связано по-прежнему с использованием подхода сверху-вниз, который предполагает нежелание получения ответа от людей, но способствует развитию патернализма на селе. К тому же вопросы развития села рассматриваются в рамках развития сельского хозяйства и социальных услуг в сельской местности, которые предоставляются довольно часто в изолированной и экспериментальной форме [3].

Основное содержание СИРС

Существует представление, что социальные и культурные аспекты развития общества рассматриваются как подчиненные экономическому развитию. Такие представления привели ко многим неудачам в сельских инновациях в области развития, поскольку они не гарантируют сплоченности сельских групп населения и уважения к их истории и верованиям, что оставляет, к сожалению, мало надежд на успешное выживание, в особенности в горных районах. Отсюда мы видим большое количество незавершенных строек на селе, низкое качество сельских дорог, отсутствие местных рынков, больниц и т.д. За последние 24 года практически не была предпринята ни одна серьезная попытка помочь селу, чтобы, заручившись поддержкой и сотрудничеством государственных или частных компаний, таких как банки, министерства и т.д., оказать реальную помощь сельским жителям страны. С учетом всего сказанного СИРС была задумана как метод или процесс решения проблем организации сельских сообществ для того, чтобы добиться успехов в экономическом развитии сельских районов. В рамках СИРС¹ предполагается разработка комплекса действий, направленных на развитие сельских сообществ. Реализация СИРС предусматривает изменение методов, подходов, которые будут использоваться в продвижении к целям и которые будут сосредоточены на достижении развития местных сельских сообществ. Основные усилия и стратегия интегрированного развития сельских районов должны быть направлены, прежде всего, на проведение институционализации сельских сообществ с тем, чтобы в рамках программы децентрализации государственного управления быть достаточно независимыми в принятии решений по развитию сельских районов. К числу важнейших областей активизации действий сельских жителей в рамках СИРС должны быть социальное обеспечение, образование взрослых и стимулирование самопомощи и самообеспечения. СИРС в широком смысле предназначена для улучшения жизни людей в местном сельском сообществе. В этой связи главной целью развития местных сообществ является наращивание их потенциала. Конечными целями действий в рамках СИРС представляется минимизация уровня бедности и безработицы в селах, изучение и

¹ Концепция СИРС разработана автором в рамках проекта ЦАИИЗ «Наращивание потенциала как ключевой фактор устойчивого развития местных сообществ» в 2014 г.

использование помощи сообществам извне, сотрудничество с государственными и частными компаниями в рамках национальных планов развития.

Важность участия и усилий со стороны тех, чьи жизни будут затронуты СИРС, является основой любого определения программы сельского развития. Поэтому комплекс мероприятий в рамках СИРС состоит из двух основных элементов: 1) поощрения людей и анализ местных проблем с целью улучшения уровня жизни сельских жителей и 2) оказание технических и других услуг таким образом, чтобы они поощряли бы инициативу, собственные усилия и сотрудничество. В наших условиях, естественно, эффективность развития сельской программы будет зависеть в значительной степени от того, насколько такая программа поощряется или нет органами местного самоуправления.

Основные направления деятельности

Одним из направлений реформирования государственной власти в Кыргызстане, после обретения независимости, явилась децентрализация государственного управления, которая предполагает значительную активизацию местных органов власти. Они должны будут взять на себя больше обязанности и стать фокусными центрами для местного развития. Местные органы власти, в рамках местных сообществ, должны осуществлять определенную деятельность, выполняемую центральным правительством до сих пор, такие как определение правовых и регулирующих функций и предоставление социальных услуг. Кроме того, особенно в связи с ростом спроса и диверсификации экономической деятельности в основном за счет усиления роли регионализации и связанных с ними изменений, на местные сообщества могут быть и уже возложены дополнительные обязанности. Они могут включать руководство местными сообществами, особенно на этапе перехода к новым формам взаимоотношений, облегчающее наращивание потенциала местных сообществ, катализировать взаимодействие между общественными организациями и организованным частным сектором, установление механизмов мониторинга и т.д.

В рамках СИРС местные сообщества должны участвовать в планировании и развитии управления и даже взять на себя управление вспомогательными услугами. Для достижения устойчивого развития села задача состоит в том, чтобы облегчить и институализировать процесс, посредством которого сельские сообщества сами бы развивали местные организации и учреждения, для удовлетворения собственных потребностей на местах. В этой связи эффективное использование социального капитала может быть одним из главных достижений местных сообществ в СИРС. В качестве предварительного условия для накопления и эффективной мобилизации социального капитала для развития местных сообществ повышение или модернизация человеческого капитала имеет решающее значение. Разработка навыков местных жителей в данном местном сообществе будет способствовать повышению качества и количества продукции социального капитала, такой как коллективные действия. Зрелые организации, возможно, расширят сферу их применения, например, путем расширения их экономической деятельности.

Несмотря на явные преимущества новых возможностей в развитии сельских сообществ, существует ряд препятствий на пути успешной реализации задач СИРС. Основными препятствиями на пути эффективного участия местных сообществ в СИРС являются:

- ограниченность ресурсов, в том числе финансовых, человеческих и физических;
- слабое развитие сельской инфраструктуры;

- проблемы подотчетности и отсутствие прозрачности в деятельности местных органов власти;

- политические конфликты и недостатки вспомогательных служб.

Кроме того, существует потребность в институциональных механизмах координации решений, принятых большинством жителей на уровне местного сообщества, между сообществами и другими государственными институтами, такими как правительство (различные уровни) и организованным частным сектором. В связи с вышеотмеченным,

целью СИРС является обеспечение эффективной системы местного самоуправления в сельских районах. При этом должны быть предприняты следующие шаги:

- совершенствование нормативно-правовой базы местного самоуправления;
- организация эффективного взаимодействия и сотрудничества между различными уровнями власти при активном участии местных жителей в принятии решений по развитию местных сообществ;
- расширение возможностей формирования и исполнения местного бюджета;
- рациональное управление муниципальной собственностью местного сообщества;
- активизация местных сообществ и социальная мобилизация сельского населения.

Развитие села и рост сельскохозяйственного производства

Главной особенностью экономического роста сельскохозяйственного производства в сельских районах является изменение взглядов на секторальный характер производства и поощрение такого производства в сельских районах со стороны государства. В этой связи к числу мер, которые будут способствовать развитию местной инициативы производства на селе и оказывать огромное влияние на рост производства сельскохозяйственной продукции, можно отнести создание внутренних рынков сбыта готовой продукции. Решения о создании местных рынков могут быть основаны на договорах между сельскими товаропроизводителями, переработчиками и торгующими организациями. При этом особое значение по-прежнему должно быть возложено на систему закупок агропромышленной продукции со стороны государства, а также создание системы эффективного продвижения сельскохозяйственной продукции на международные рынки.

Важный вклад в развитие рыночной системы закупок сельскохозяйственной продукции, его переработки и доставки на местные и международные рынки должна внести республиканская сельскохозяйственная биржа. Для активизации экономической деятельности на селе необходимо создание товарных кооперативов и ассоциаций, развитие системы обучения и консультаций по современным методам ведения агробизнеса, обеспечение доступа к информации о местных и международных рынках, проведение ежегодных выставок-ярмарок сельскохозяйственной и промышленной продукции, совершенствование управления, охрана и рациональное использование земельных, почвенных, водных и пастбищных ресурсов.

Социальное развитие села

В целях социального развития села и повышения благосостояния сельских жителей необходимо, прежде всего, обеспечение занятости местного населения и создание новых рабочих мест, что позволит принять соответствующие решения по преодолению бедности сельского населения. Надо сказать, что решение проблемы сокращения уровня бедности на селе взаимосвязано с мерами по обеспечению экономического роста и сохранению окружающей среды, доступности и рационального использования природных ресурсов.

На сегодняшний день большая часть трудоспособного, экономически активного населения в Кыргызской Республике занята индивидуальным трудом, в том числе фермеры, а также лица, находящиеся в трудовой миграции. Поэтому к числу мер по обеспечению занятости местного населения в сельских районах относится институционализация местных сообществ. Ограниченность ресурсов на поддержание занятости населения и снижение безработицы по-прежнему мотивируют необходимость создания организаций и учреждений в рамках местных сельских сообществ. С учетом реализации подхода снизу-вверх в управлении местными сообществами как нижнего уровня государственной структуры страны, на фоне проведения институционализации местных сообществ на селе, предполагается сконцентрировать усилия как государственных, так и местных институтов на решение задач по обеспечению занятости сельских граждан, с широким привлечением местных жителей. В этой связи создание условий для повышения занятости трудоспособного населения должно быть организовано путем обучения безработных граждан в соответствии с

потребностями рынка труда и обеспечения подготовки рабочих кадров в соответствии с потребностями внутреннего и регионального рынков труда. Задачи по обучению безработных граждан в соответствии с потребностями рынка труда следует решать за счет внедрения упрощенных программ обучения безработных граждан профессиям, востребованным на местных рынках труда, и внедрения ознакомительного краткосрочного курса для безработных по профессиям для сельских районов (малая энергетика, туризм и т.д.).

Качество жизни и сокращение бедности сельских жителей

Решение проблемы повышения качества жизни и сокращение бедности сельских жителей требует комплексного подхода, в котором в первую очередь должна быть предусмотрена возможность доступа сельского населения к социальным услугам. К числу важнейших социальных услуг, способствующих росту занятости сельского населения, относится обеспечение доступности образовательных услуг для всех групп населения. Задача заключается в том, что необходимо, особенно на первом этапе, оказание помощи населению местных сообществ в выборе специальностей, востребованных на местном и региональном рынках труда. В этом случае необходима координация как государственных образовательных организаций, так и организаций и учреждений в рамках местного сообщества и органов местного самоуправления. Обеспечение институционального развития местных сообществ и государственных органов образования должно обеспечить доступ к информации о возможностях образования для местных жителей и управленцев.

Обеспечение возможности получения профессиональной квалификации или переквалификации специалистов на селе должно базироваться на создании и широком использовании информационной системы функционирования образования.

Частая смена руководства и политического курса страны вызывает нестабильность, которая препятствует последовательному осуществлению реформ, особенно в системе здравоохранения. Это проявляется в недостаточном внимании к проблемам профилактики здоровья сельских граждан, в конечном счете, социально-экономическому положению населения в сельских районах. Достижения предыдущих лет по созданию информационно-коммуникационной инфраструктуры для нужд медицины позволили начать процесс использования и распространения современных информационно-коммуникационных технологий в сфере здравоохранения. Однако, несмотря на определенные достижения в области реформирования системы здравоохранения, отмечается ряд недостатков. Это несоответствие системы подготовки специалистов потребностям практического здравоохранения и современным международным стандартам. К числу серьезных упущений в деле охраны и укрепления здоровья в сельских районах относятся закрытие пунктов медицинской помощи на селе, отсутствие мероприятий по профилактике здоровья сельских жителей и т.д. В этой связи необходимо вовлечение местных сообществ в решение вопросов охраны и укрепления здоровья путем создания сельских комитетов здоровья в рамках программ действий сообществ по вопросам здоровья. Принимая во внимание, что одним из главных источников различных заболеваний в сельских районах является качество используемой питьевой воды, необходима разработка и внедрение интегрированной системы государственного и местного надзора за заболеваниями, связанными с качеством воды, и широкое информирование населения о мерах профилактики подобных заболеваний.

Социальная защита и ресурсное обеспечение

Одной из форм социальной защиты сельского населения: стариков, детей, инвалидов и беременных женщин является финансовая помощь населению через систему пособий малоимущим семьям. Однако на фоне оказываемых социальных услуг необходимо создание условий для разработки системы взаимопомощи местных сообществ. Такие мероприятия включают в себя, как правило, рост занятости местного населения, институционализацию местных сообществ, активное участие сельских жителей в программах эффективности

экономического развития сельских районов. В рамках программ социальной защиты следует развивать альтернативные формы социальных услуг и создавать условия для появления сети негосударственных учреждений, оказывающих социальные услуги, особенно на местном уровне. В этой связи особое внимание должно быть уделено разработке и внедрению экономических и социальных стандартов социальных услуг, предоставляемых различным категориям нуждающихся граждан в сельских районах. Успешное проведение мероприятий по социальной защите сельских жителей может быть обеспечено путем повышения ответственности местных государственных администраций и органов местного самоуправления путем реализации государственного социального заказа. Содействие улучшению качества жизни и росту духовности сельского населения может быть обеспечено за счет развития культурной среды в местных сообществах. В этих целях следует провести институциональную оценку и реорганизацию в сфере культуры, разработку целевых документов для устойчивого развития сферы культуры в сельских районах страны. Такие мероприятия предполагают модернизацию сети районных и сельских учреждений культуры путем улучшения, в первую очередь, их материальной базы.

Одной из эффективных форм наращивания потенциала местных сообществ, в особенности активизации потенциала молодежи на селе, является широкое их вовлечение в занятия физкультурой и массовым спортом. Организации местных сообществ и государственные органы власти должны совместными усилиями поощрять развитие и активное участие сельской молодежи в национальных видах спорта. Необходимо организовывать сельские малые олимпийские игры, для чего следует увеличить финансирование в области строительства сельских дворцов спорта и добровольных спортивных школ.

Ресурсное обеспечение или доступ сельских жителей к использованию природных ресурсов, с целью улучшения уровня жизни сельских жителей, предполагает выделение приоритетных направлений, на реализацию которых должны быть направлены ресурсы местных сообществ. Главным фактором такой оценки используемых ресурсов является социальная значимость для сельского местного сообщества использования того или иного ресурса [4]. Для финансового обеспечения эффективного использования природных ресурсов и соответствующих условий по использованию большое значение имеет в сельских районах развитие программы микрофинансирования. Принцип деятельности сельских банков должен предполагать создание как минимум ряда подобных банков по всей стране с тем, чтобы исключить монопольное положение одного сельского банка. Кредиты, предоставляемые жителям местных сообществ, должны предусматривать улучшение здоровья сельского населения посредством улучшения доступа к питьевой воде, системе водоснабжения, улучшения совершенствования транспортной инфраструктуры, электро- и теплоснабжения, развития сельской инфраструктуры.

Охрана окружающей среды сельских районов

Недостаточная доступность коммунальных услуг приводит к усилению негативного воздействия сельских жителей на окружающую среду, в основном на бытовом уровне.

При этом разработку природоохранной политики и функции экологического контроля и надзора следует рассматривать как форму предоставления государственных услуг.

Однако проблемы распределения полномочий и осуществления экологического контроля довольно часто проявляются в виде хаотичных действий и даже межведомственного саботажа. На национальном и региональном уровнях органы охраны окружающей среды продолжают испытывать дефицит штатных профессиональных кадров. Разделение полномочий в области охраны окружающей среды между государственными органами и органами местного самоуправления остается неясным. Одной из причин такого положения является, как правило, наличие национальных и секторальных стратегических документов по охране окружающей среды.

Настало время перехода к территориально-целевым программам социального развития. Отсутствие подходов, механизмов активных действий местных сообществ в рамках сельских территорий, естественно, затрудняет принятие и реализацию решений. При этом довольно часто существование тенденций принятия политических решений в направлении упрощения требований к бизнесу без учета вопросов экологической безопасности порождает конфликты между местными жителями и хозяйствующими субъектами. В целом природоохранная деятельность значительно ограничивается низким уровнем финансирования и наблюдается устойчивая тенденция сокращения средств на охрану окружающей среды из государственного бюджета. Поэтому реализация мероприятий по охране окружающей среды покрывается большей частью за счет средств специальных фондов и проектов международных организаций, которые носят целенаправленный, но пилотный характер. Снижение вредного воздействия и минимизация негативных экологических последствий экономической деятельности и, прежде всего, бытовых отходов, на фоне обеспечения доступа к достоверной и качественной информации о состоянии окружающей среды способствуют сохранению и восстановлению природных и природно-социальных экосистем. В целом ограниченность доступа и нехватка природных ресурсов часто создают угрозу здоровью и безопасному существованию сельских жителей. В то время как системная работа по предупреждению изменения климата и адаптации населения к изменяющейся окружающей среде позволяет обеспечить экологическую безопасность на местном уровне. Отсюда, введение системы экологических показателей в критерии оценки эффективности деятельности местных сообществ обеспечит интеграцию решений вопросов экологической устойчивости и изменения климата из секторального стратегического планирования в интегрированное развитие сельских районов и текущей их деятельности.

Заключение

Развитие сельских районов – это процесс, который является не только непрерывным, но происходит в основном через определенные структуры и стратегии, используемые местными органами в реализации проектов развития. К таким структурам относятся различные учреждения и организации в сообществе. Процесс развития сообщества состоит из последовательных действий, которые встраиваются в большинство моделей или стратегий развития сообществ. Они включают в себя модель взаимоотношений сообществ с вышестоящими органами управления по принципу снизу вверх, модель самопомощи и самодостаточности, модели полюсов роста, комплексное развитие сельских районов и социальные действия, которые включают в себя функциональную категорию деятельности, такие как стадии инициирования, легитимации, диффузии, развития. Модели стадий действий и оценки выходов, как правило, выражают проекты сообществ, которые выполняются участниками – местными жителями. Это стадия, когда ваши действия переходят в достижения посредством реализации различных проектов, таких как строительство или ремонт сельских дорог, совместное производство продуктов питания и т.д.

Использованные источники

1. Бобушев, Т.С. Развитие сельских территорий: наращивание потенциала местных общин и вопросы охраны окружающей среды [Текст] / Т.С. Бобушев // Реформа. – Бишкек, 2014. – № 2.
2. Бобушев, Т.С. [и др.]. Экономическая, социальная и политическая география Кыргызстана [Текст] / Т.С. Бобушев, К.О. Оторбаев. – Бишкек: Изд-во «Турар», 2006.
3. Зинчук, Н.К. Политика развития села: интегрированный подход. Management theory and studies for rural business and infrastructure development [Текст]: Research papers / Н.К. Зинчук. – 2009. – № 17 (2).

4. Fisher, J. Robert. What makes effective of local organizations and institutions in natural resource management and rural development [Text] / Fisher J. Fisher J. Robert. – Iran: Asian Productive Organization, 2004.

5. Wijyaratna, C.M. Role of local communities and Institutions in integrated rural development Role of Local communities in integrated rural development [Text] / C.M. Wijyaratna. – Iran: Asian Productive Organization, 2004.