

common place





# **ОТ РОДОВЫХ ПОМЕСТИЙ ДО ДАЛЬНЕВОСТОЧНОГО ГЕКТАРА:**

НЕТРИВИАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ  
ГОСУДАРСТВЕННОГО  
И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Москва, 2021

УДК 316.334.2(470+571)

ББК 60.561.2(2Рос)

О 80

Книга выпущена при финансовой поддержке  
фонда «Хамовники»

Позиция авторов является независимой и может  
не совпадать с позицией фонда и его учредителя

О 80 От родовых поместий до дальневосточного гектара:  
нетривиальные вопросы государственного  
и муниципального управления. — М.: Фонд поддержки  
социальных исследований «Хамовники»;  
Common Place, 2021. — 312 с.

ISBN 978-999999-1-49-0

Сборник посвящен вопросам государственного и муниципального управления, мало знакомым широкой публике. В фокусе — современная российская периферия и ряд примечательных для неё явлений и процессов. Поселения родовых поместий, сельские хозяйственные уклады, поддержка моногородов, укрупнение сельских муниципальных образований, приграничные территории, дальневосточный гектар — разнообразие тем отражает богатство социальной и политической ткани периферийной действительности. Отличительной особенностью статей является использование их авторами собственных полевых материалов.



© Фонд поддержки социальных  
исследований «Хамовники», 2021  
© Коллектив авторов, 2021

# СОДЕРЖАНИЕ

<b>Артемий Позаненко.</b> Вступительное слово научного редактора.....	6
<b>Олеся Иванова.</b> Взаимодействие государства и движения «Звенящие кедры России».....	12
<b>Дарья Зыкова.</b> Первые результаты реализации программы «Дальневосточный гектар». Основные проблемы и перспективы развития проекта.....	54
<b>Анжелика Гребенькова.</b> Оценка мер поддержки моногородов России и возможности применения опыта СССР и зарубежных стран.....	94
<b>Дмитрий Вилков.</b> Самоорганизация жителей поселений родовых поместий как субститут официальной власти.....	128
<b>Анна Аржиманова.</b> Причины и последствия укрупнения сельских поселений.....	164
<b>Мария Сварчевская.</b> Приграничные территории: возможности и угрозы (на примере юго-запада Приморского края).....	212
<b>Георгий Сталинов.</b> Факторы, определяющие сельские хозяйственные уклады.....	266

Артеми́й Поза́ненко

## **Вступительное слово научного редактора**

Студенческие исследовательские работы нечасто появляются в публичном поле и тем более редко выходят в серьезных изданиях и получают сколь-либо значимую огласку. Чаще всего студенческие тексты (далеко не лучшие из них!) можно обнаружить в никем не читаемых платных «мусорных» журналах, где они публикуются с целью получения дополнительных баллов при поступлении в магистратуру или аспирантуру. Причин того, что хорошие работы почти не доходят до хороших изданий, несколько: а) несерьезное отношение со стороны редакций; б) чрезмерная, с точки зрения магистральной науки, эмпиричность; в) робость самих студентов, которым даже не приходит в голову, что они могут всерьез отправить рукопись во «взрослый» научный журнал («туда ведь ученые пишут, а кому я интересен?»). В результате, особенно если студенты в дальнейшем не выбирают исследовательскую стезю, многие интересные работы так и проходят незамеченными. А жаль: взгляд у их авторов еще не замылен, не перегружен теоретическим багажом и оттого свеж, а изложение мыслей прямое и ясное. Посредством этого сборника мы хотим донести до широкой публики работы молодых перспективных исследователей и надеемся, что их пример может простимулировать и других.

В издание вошли семь написанных под моим научным руководством выпускных квалификационных (дипломных) работ<sup>1</sup> выпускников 2020 года бакалаврской образовательной программы «Государственное и муниципальное управление» Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики». Все тексты являются междисциплинарными и могут быть охарактеризованы как социальные исследования. Они написаны в традиции кафедры местного самоуправления и Проектно-учебной лаборатории муниципального управления НИУ ВШЭ, которые вот уже 15 лет проводят студенческие учебно-исследовательские экспедиции. На втором или третьем курсе организовывается обязательный для всех студентов потока выезд, который носит сугубо образовательный характер и дает возможность как закрепить полученный аудиторно

---

<sup>1</sup> Тексты публикуются в переработанном для книжного издания виде.

материал жизненными примерами, так и попробовать на вкус самостоятельный поиск и сбор материала в поле. В дальнейшем студенты получают возможность принимать участие в конкурсном отборе в исследовательские экспедиции, сфокусированные на определенной теме или дающие студентам возможность собирать эмпирику по своим темам<sup>2</sup>. Все авторы настоящего издания прошли через такие экспедиции, и почти все работы в той или иной степени основаны на собранных в них данных. Экспедиционный материал мог бы быть богаче, но, к сожалению, пандемия коронавируса внесла свои коррективы — выезды весны 2020 года были отменены, и студентам пришлось проявить изобретательность и преимущественно переключиться на удаленный формат интервью и опросов.

Дисциплина «Государственное и муниципальное управление» является прикладной, поэтому каждая из публикуемых работ содержит не только исследовательские результаты, но и практически применимые рекомендации органам власти и изучаемым группам.

Работа Анны Аржимановой «Причины и последствия укрупнения сельских поселений» посвящена одной из оптимизационных кампаний, инициированных российской властью. На языке законодателя под сельскими поселениями понимаются сельские муниципальные образования (а не населенные пункты). С 2006 года, когда в России вступила в силу новая территориальная организация местного самоуправления (в соответствии с которой сельские поселения создавались преимущественно в границах советских сельсоветов), их количество сократилось на 13%. Это обусловлено разного рода преобразованиями муниципальных образований, одно из которых — объединение (укрупнение) сельских поселений. Хотя властями объединения позиционируются как необходимые, а иногда и неизбежные, местные жители к подобным преобразованиям часто относятся негативно. Анна анализирует характер освещения укрупнений в СМИ и подробно разбирает несколько кейсов в особо затронутых процессом регионах, используя экспедиционный материал, а также дистанционные интервью с представителями органов местного самоуправления и местными жителями, в ходе которых обсуждались декларируемые и реальные причины преобразований и их последствия.

---

<sup>2</sup> Подробнее о наших экспедициях см.: Кордонский С. Г., Плюснин Ю. М., Моргунова О. М. Обучение наблюдением: студенты в исследовательском процессе // Вопросы образования. 2010. № 4. С. 54–69; Кордонский С. Г., Плюснин Ю. М. Социологические экспедиции кафедры местного самоуправления НИУ ВШЭ // Laboratorium. Журнал социальных исследований. 2015. Т. 7. № 2. С. 71–91.

Дмитрий Вилков в работе «Самоорганизация жителей экопоселений как субститут официальной власти» фокусируется на поселениях родовых поместий (ПРП) как самой распространенной в России разновидности новых поселений, образованных горожанами в сельской местности. ПРП (или анастасийские поселения) создаются участниками движения «Звенящие кедры России», опирающегося на книги В. Н. Мегре, автор которых призывает создавать родовые поместья и переселяться в них. Родовые поместья чаще всего группируются в отдельные поселения. В поселениях волей-неволей возникает какое-то самоуправление, а многие вопросы, которыми в обычных населенных пунктах занимается (или, во всяком случае, должна заниматься) официальная власть, приходится решать через самоорганизацию. На примере конкретных ПРП Дмитрий рассказывает о практиках самоорганизации и управления, а также выделяет факторы, влияющие на масштаб и эффективность самоорганизации, и функции публичной власти, которые чаще всего берут на себя поселенческие сообщества.

Текст Анжелики Гребеньковой «Оценка мер поддержки моногородов России и возможности применения опыта СССР и зарубежных стран» посвящен вопросу, который активно артикулировался публичной властью на протяжении 2010-х годов. После развала СССР многие градообразующие предприятия закрылись или существенно сократили объемы производства и число работников, что, разумеется, сказалось на социально-экономической ситуации и общем настроении в соответствующих городах. Последние десять с лишним лет государство целенаправленно пускает большие средства на развитие моногородов, а также реализует множество нефинансовых мер поддержки. Анжелика, основываясь на богатом экспедиционном материале, онлайн-опросах жителей моногородов по всей стране и контент-анализе публикаций в СМИ, оценивает результативность этих мер.

В работе Дарьи Зыковой «Первые результаты реализации программы “Дальневосточный гектар”». Основные проблемы и перспективы развития проекта» рассматривается еще один широко обсуждаемый государственный проект. На раздачу гектаров возлагались большие надежды, программа должна была привлечь на Дальний Восток новых людей. На сегодняшний день уже более 80 тыс. россиян стали участниками программы, однако большинство из них — местные жители. Некоторые истории успеха на слуху, но в целом их немного. Дарья провела комплексное исследование: проанализировала процедуру получения земли, сделала обзор имеющихся мер

поддержки и судебной практики, провела контент-анализ публикаций в СМИ. Однако наибольший интерес, пожалуй, представляют интервью с «гектарщиками», фрагменты которых приводятся в тексте.

Олеся Иванова в тексте «Взаимодействие государства и движения “Звенящие кедровые сосны России”», как и Дмитрий Вилков, обращается к анастасийскому движению. У него нет официального статуса, а большинство ПРП расположены на землях сельскохозяйственного назначения и формально не являются населенными пунктами. В результате положение поселенцев довольно шаткое. Представители движения предпринимают попытки легализовать и юридически регламентировать создание родовых поместий и ПРП на общероссийском уровне: в Государственную Думу вносились проекты Федерального закона «О Родовых поместьях», в 2012 году была создана политическая партия «Родная партия»<sup>3</sup> и др. Но пока спокойное существование каждого ПРП по-прежнему зависит от того, какие отношения у него сложатся с местной и региональной властью и удастся ли решить земельный вопрос. Работа посвящена взаимодействию движения и отдельных поселений с государственной и муниципальной властью. Олеся использовала множество методов, среди которых дистанционные интервью, онлайн-опросы, контент-анализ публикаций в СМИ.

Исследование Марии Сварчевской «Возможности и угрозы приграничных территорий на примере юго-запада Приморского края» содержит обстоятельный обзор литературы, посвященной специфике как приграничья вообще, так и приграничных территорий Приморского края. Также Мария с помощью обзора программ территориального развития и приграничного сотрудничества, контент-анализа публикаций в СМИ и ряда других методов пытается ответить на вопрос о том, какой отпечаток накладывает близость границы с Китаем и Северной Кореей на юго-западные районы региона. Показаны особенности инфраструктуры, занятости населения и взаимоотношений между жителями сопредельных территорий.

Работа Георгия Сталинова «Факторы, определяющие сельские хозяйственные уклады» основана на богатом полевом материале экспедиций в три не похожих друг на друга региона: Удмуртию, Республику Алтай и Приморский край. Георгий описывает экономические стратегии жителей разных деревень и выделяет основные их элементы, уделяя особое внимание природопользованию (охота,

---

3 Прекратила свое существование по решению Верховного суда в январе 2021 г. в связи с недостаточно активным участием в выборах. Предполагается, что вместо партии будет создана общественная организация.

рыбалка, собирательство) и личному подсобному хозяйству. Автор показывает, как природно-географические, историко-культурные и административные факторы определяют региональные различия в сельских хозяйственных укладах. Текст изобилует деталями, интересными с точки зрения понимания жизни глубинной России.

Мы благодарны Симону Гдальевичу Кордонскому за предложение издать настоящую книгу, программе НИУ ВШЭ «Открываем Россию заново» за возможность организации студенческих учебно-исследовательских экспедиций и фонду «Хамовники» за поддержку издания книги и софинансирование части экспедиций НИУ ВШЭ.



ОЛЕСЯ ИВАНОВА

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ  
ГОСУДАРСТВА  
И ДВИЖЕНИЯ  
«ЗВЕНЯЩИЕ КЕДРЫ  
РОССИИ»

## Введение

Для современной России в последние несколько лет наиболее характерно массовое переселение из малых населенных пунктов в крупные города и областные центры. Однако в то же время имеет место и обратный, меньший по масштабам, но тем не менее стабильный процесс дезурбанизации, начавшийся в 1990-е годы. На фоне глобального запустения деревень и сельских местностей отток населения из мегаполисов представляет особый интерес с точки зрения развития сельских и заброшенных отдаленных территорий.

На рубеже веков процесс переселения значительно ускорился, что, по мнению экспертов, было вызвано выходом серии книг «Звенящие кедры России» авторства Владимира Мегре<sup>1</sup>. Книги повествуют о некой Анастасии, живущей в максимальном единении с природой в отдалении от густонаселенных городов и призывающей всех последовать ее примеру. Мегре составил для своих последователей подробную инструкцию по переселению, где рассказывается, как начать новую жизнь вдали от мегаполисов. Членов движения «Звенящие кедры России» (далее ЗКР) также нередко называют анastasийцами, или анastasиевцами, по имени главной героини серии книг.

В настоящей работе изучаются практики взаимодействия анastasийцев с государством в процессе создания экопоселений и поселений родовых поместий (ПРП) с целью проживания в условиях идеологической общности. ПРП, как и другие экопоселения, в течение длительного времени остаются малоизученными — им уделяется ограниченное количество внимания как со стороны научного сообщества, так и, что не менее важно, со стороны государства. Актуальность подчеркивается тем, что поселения ЗКР представляют из себя не единичный или локальный феномен, а явление, распространенное на территории всей России и, более того,

---

<sup>1</sup> Позаненко А. А. Самоизолирующиеся сообщества. Социальная структура поселений родовых поместий // Мир России. Социология. Этнология. 2016. Т. 25. № 1. С. 129–153.

за ее пределами. Мы считаем, что взаимодействие государства<sup>2</sup> и членов организации, сопровождающее образование и дальнейшее существование ПРП, может быть оценено как недостаточно эффективное.

Процесс вышеупомянутого взаимодействия неизбежен по нескольким причинам. Во-первых, поселения родовых поместий не могут существовать отдельно от территориальных единиц Российской Федерации и, следовательно, от государственных управленцев. Как правило, на начальном этапе застройки поселенцам приходится контактировать с представителями власти как минимум по вопросам земельного характера. Часто возникают трудности с законодательным оформлением и статусом территорий, на которых располагаются родовые поместья, особенно если ПРП не имеют статуса населенного пункта — в этом случае за землей закреплены определенная категория и вид разрешенного использования, которые не всегда удовлетворяют всем нуждам поселения. Во-вторых, некоторые из представителей ЗКР являются членами «Родной партии», основанной в 2013 году «читателями книг Владимира Николаевича Мегре серии “Звенящие Кедры России” в качестве политического инструмента реализации главных целей и задач», стоящих перед ними<sup>3</sup>. Следовательно, партия или ее отдельные члены периодически проявляют политическую активность на территории муниципальных образований — что также ведет к взаимодействию государства и ЗКР. В-третьих, представителей ПРП можно условно разделить на две крупные категории: тех, кто максимально отказывается от социальной инфраструктуры (детских садов, школ, поликлиник, больниц и т.д.), и тех, кто в той или иной степени этими услугами пользуется. В первом случае на представителях власти лежит ответственность за привлечение представителей ПРП к исполнению минимальных законодательных требований (например, когда необходимо обеспечить детей поселенцев прививками, но родители противостоят этому), а во втором случае они должны качественно и своевременно предоставлять услуги вышеупомянутой социальной инфраструктуры. Существует

---

<sup>2</sup> Необходимо подчеркнуть, что в настоящей работе широким понятием «государство» будут обозначаться все органы власти, в том числе муниципальные, так как органы местного самоуправления воспринимаются самими представителями ПРП также как государственная структура.

<sup>3</sup> История, цели и задачи «Родной партии» // Официальный сайт «Родной партии». URL: <http://подпарт.рф/index.php/main2/istoriya-tseli-i-zadachi.html> (дата обращения: 26.02.2020).

еще ряд менее распространенных ситуаций, в которых государство так или иначе взаимодействует с анастасийцами — подробнее они будут рассмотрены далее.

### **История развития альтернативных религиозных движений, появления экопоселений и поселений родовых поместий**

Обратимся прежде всего к теоретическому и историческому контексту существования движения «Звенящие кедровые сосны России».

В начале перестройки В. Н. Мегре состоял в должности президента Межрегиональной ассоциации предпринимателей Сибири, а в 1994–1995 годах выступил организатором двух крупномасштабных торговых экспедиций по маршруту Новосибирск — Салехард — Новосибирск. Именно там, по легенде, и произошла встреча Мегре с Анастасией — мифологической жительницей сибирских лесов, вдохновившей предпринимателя. В период с 1996 по 2010 год Мегре написал десять книг, общий тираж которых достиг 11 миллионов экземпляров, книги были переведены на 23 языка<sup>4</sup>. Основная идея цикла «Звенящие кедровые сосны России» состоит в том, что современным людям необходимо как можно раньше отречься от благ цивилизации и начать вести образ жизни, который был бы максимально близок к природе. В этих книгах впервые прозвучал призыв покидать густонаселенные города и селиться в поселениях родовых поместий, создавая идеологически однородные сообщества единомышленников.

Таким образом, движение ЗКР начало набирать популярность в России и других странах постсоветского пространства в конце 1990-х годов — поселения стали возникать сразу после выхода третьей книги (в которой впервые была озвучена эта идея); на настоящий момент официальная статистика движения насчитывает 389 ПРП в РФ и 134 ПРП в других странах мира<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> Видеоматериал «Задача сегодняшнего дня» // Группа ВКонтакте «Родовые поместья России». URL: [https://vk.com/videos-63013642?z=video-63013642\\_456239186%2Fclub63013642%2Fpl\\_-63013642\\_-2](https://vk.com/videos-63013642?z=video-63013642_456239186%2Fclub63013642%2Fpl_-63013642_-2) (дата обращения: 11.05.2020).

<sup>5</sup> Список поселений, состоящих из Родовых поместий Зарубежья // Международный портал «Звенящие кедровые сосны». URL: [https://www.anastasia.ru/static/patrimony\\_foreign.php](https://www.anastasia.ru/static/patrimony_foreign.php) (дата обращения: 19.04.2020); Список поселений, состоящих из Родовых поместий России // Международный портал «Звенящие кедровые сосны». URL: [https://anastasia.ru/static/patrimony\\_list.php](https://anastasia.ru/static/patrimony_list.php) (дата обращения: 19.04.2020).

Говоря о распространении анастасийства, нельзя не упомянуть термин «новые религиозные движения» (НРД), или «new religious movement». Это понятие носит относительно нейтральный оттенок и используется российскими и зарубежными исследователями для обозначения крупного социально-культурного пласта разнообразных религиозно-философских движений и течений, возникших в мире в последние несколько десятилетий (преимущественно в XX веке)<sup>6</sup>.

Возрождение религиозности на советском и постсоветском пространстве закономерно последовало за переменами, произошедшими в государственно-политическом устройстве СССР после 1986 года. Всеобщая демократизация и отказ от идеологии единомыслия привели к тому, что в России и СНГ активизировались не только традиционные религиозные течения, но и абсолютно новые формы духовной жизни населения. Они получили название «новые религиозные движения», и главная их особенность заключается в том, что они появились сравнительно недавно и не получили широкого общественного признания<sup>7</sup>. НРД представляют из себя новое культурно-социальное явление, которое прежде не наблюдалось религиоведами. Считается, что основополагающее влияние на возникновение новой религиозности оказало размывание образа традиционного уклада жизни, а также стремительное развитие технологий обмена информацией между мировыми культурами. Глобализация последних десятилетий способствовала не только стиранию границ между крупными регионами, но и обратному процессу — появлению локальных очагов нетипичных надэтнических и надконфессиональных движений.

На постсоветской территории НРД стали появляться, очевидно, в ответ на своеобразный запрос населения, большинство из которого находилось в активном поиске духовного пути, несмотря на атеистический бэкграунд Советского Союза. «Звенящие кедровые России», безусловно, принадлежат к НРД. Движение появилось и распространилось в России одновременно с другими широко известными организациями и религиозными группами (Международным обществом сознания Кришны, Движением Раджниша (Ошо), Церковью последнего завета, «Радастеей» и др.). Однако именно ЗКР стало самым массовым и заметным среди альтернативных религиозных сообществ, появившихся на территории страны.

<sup>6</sup> Польский И. В. Движение «Анастасия/Звенящие кедровые России»: история формирования, виды мировоззрения, социальные практики. Москва: РГГУ, 2010.

<sup>7</sup> Колосова И. В. Новые религиозные движения в России и СНГ // Научно-аналитический журнал Обозреватель-Observer. 2016. № 11. С. 19–35.

Несмотря на то, что течения новых религиозных движений чрезвычайно разнообразны и диверсифицированы, все они являются частью глобального процесса, который происходит в современном обществе<sup>8</sup>.

Одной из важнейших основополагающих характеристик ЗКР является его экологическая направленность, позволяющая отнести поселения родовых поместий к экопоселениям. Исследование экопоселений сопряжено с необходимостью разработки нового методологического подхода и соблюдением некоторых уникальных методологических ограничений и допущений. Например, Александр Селезнев и Ирина Селезнева в статье, написанной по материалам этнографической экспедиции (посвященной полевому изучению двух типов экопоселений в Омской области), упоминают о методологической новизне работы<sup>9</sup>. Она обусловлена спецификой объектов изучения и его особыми, относительно новыми для современной российской этнографии качествами. Население экологических поселений нельзя рассматривать в рамках традиционной «городской» или «сельской» этнографии, так как оно состоит из горожан, которые по той или иной причине переехали на постоянное место жительства за городом. При этом степень сохранения их связи с городом может варьироваться: некоторые семьи полностью отказываются от благ цивилизации (в частности, не пользуются транспортом, технологиями — такими как телефонная и интернет-связь, услугами больниц и школ), другие же могут продолжать работать в городе, ежедневно совершая поездки из ПРП и обратно. В любом случае, переезжая из городской среды в экопоселения, анastasийцы сталкиваются с новым, ранее не испытанным опытом ведения хозяйства и построения быта. Именно это формирует уникальный исследовательский контекст — новую культурную среду, которая порождает ряд специфических поведенческих норм.

Экопоселения анastasийцев характеризуются несколькими ключевыми признаками: подавляющее большинство участков имеют площадь не менее 1 га (это соответствует рекомендациям Анастасии), участки обустраиваются по общему плану, утвержденному изначально или на начальной стадии строительства. Количество проживающих в ПРП семей, как и характер их пребывания (наездами, в летний сезон, постоянное), варьируются от поселения к поселению. Способы заработка поселенцев также могут отличаться — в самых

<sup>8</sup> Польский И. В. Движение «Анастасия/Звенящие недры»...

<sup>9</sup> Селезнев А. Г., Селезнева И. А. Из города в лес: новые экопоселения как образ идеальных отношений с природой // Культурологический журнал. 2016. № 4. С. 7.

«укоренившихся» поселениях жители придерживаются наиболее традиционных занятий (растениеводство, животноводство, пчеловодство, вышивание, резьба по дереву и т.п.), но в некоторых жители сохраняют связь с цивилизацией, удаленно работая, в том числе в сфере высоких технологий (например, программистами, веб-дизайнерами, разработчиками и т.п.). Уровень образования поселенцев при этом в подавляющем большинстве случаев выше, чем уровень образования жителей соседствующих с ПРП деревень и сел. Практически у каждого поселенца есть высшее образование, но нередки случаи, когда законченных высших образований два или более.

Для цели данной работы крайне важно обратить внимание на роль экопоселений (в частности ПРП) в устойчивом развитии и освоении сельских территорий. По мнению некоторых ученых, сообщества поселений родовых поместий могут выступать в качестве территориальных общественных самоуправлений (ТОС)<sup>10</sup>. Закон определяет ТОС следующим образом: «Под территориальным общественным самоуправлением понимается самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения, <...> для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения»<sup>11</sup>. Теоретически, согласно ст. 27 Федерального закона № 131-ФЗ, ТОСы вправе оказывать ощутимое воздействие на управление территориями, на которых они учреждаются. Так, они могут «осуществлять хозяйственную деятельность по благоустройству территории, иную хозяйственную деятельность, направленную на удовлетворение социально-бытовых потребностей граждан», причем не только за счет самостоятельно собранных средств самих граждан, но и с использованием средств местного бюджета (при наличии договора с органами местного самоуправления). Кроме того, закон регламентирует полномочия ТОСов в вопросах внесения законодательных инициатив — он дает им право «вносить в органы местного самоуправления проекты муниципальных правовых актов, подлежащие обязательному рассмотрению этими органами».

Для ЗКР такие полномочия означают возможность увеличения степени автономности и самостоятельности поселений, поэтому

---

<sup>10</sup> Гоманова С. О. Территориальное общественное самоуправление как фактор развития экопоселений в России // Власть. 2017. № 11; Гоманова С. О. Экопоселения России как субъекты территориального общественного самоуправления // Теория и практика общественного развития. 2017. № 11. С. 34–37.

<sup>11</sup> Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 27.12.2019) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Статья 27. Территориальное общественное самоуправление.

учреждение ТОСов может стать эффективным рычагом локального управления. Некоторые из поселений уже оформлены как ТОСы, об этом свидетельствуют и результаты настоящего исследования, и веб-страницы ЗКР в социальных сетях, в обсуждениях которых поднимаются вопросы такого оформления. Проблема заключается в том, что поселения редко обращаются в администрации за присвоением такого юридического статуса и не проявляют должного уровня социальной активности и политической вовлеченности<sup>12</sup>. Местные и региональные власти, в свою очередь, не мотивированы изучать структуру локальных сообществ и изучать потенциал их существования на сельских территориях. Причины отсутствия мотивации будут подробнее рассмотрены далее.

Несмотря на то, что далеко не все ПРП имеют статус территориальных общественных самоуправлений, их роль в развитии территорий России тем не менее может быть достаточно велика при должной поддержке со стороны властных структур. Экопоселения в России служат примером комплексных местных сообществ, которые характеризуются широким набором связей — не только территориальных, родственных и семейных, но и функциональных социальных. Специалисты предлагают поселенцам инициировать ряд действий, направленных на развитие: разрабатывать и реализовывать природоохранные проекты и экологические инициативы; привлекать молодежь к волонтерской деятельности; распространять достоверную информацию о жизни поселения, улучшая образ ЗКР в СМИ; участвовать в проектах отечественных и международных организаций экопоселений (Российский союз экопоселений, Европейская и Глобальная сеть экопоселений и т.д.)<sup>13</sup>.

## **Анализ результатов практического исследования поселений родовых поместий на территории России**

### **Методология исследования**

В процессе работы применялся ряд качественных и количественных методов сбора и обработки данных.

Прежде всего, был проведен анализ судебных решений, принятых по судебным делам с участием поселенцев и представителей

---

<sup>12</sup> Гоманова С. О. Территориальное общественное самоуправление...

<sup>13</sup> Рыбанова М. В., Щукина М. Ю. Экопоселения как социальная экологическая практика общества // Социально-гуманитарные знания. 2012. № 4. С. 316–324.

ПРП. Для этого были использованы открытые данные следующих баз судебных решений: *ivo.garant.ru*, *sudact.ru*, *судебныерешения.рф*. Поиск решений проводился по ключевым словам «родовое поместье», «экопоселения», «родовая усадьба», «поселение родовых поместий», «Мегре». Для анализа были отобраны наиболее интересные кейсы.

Затем на основе открытых данных, размещенных в социальных сетях и на сайте *родпарт.рф*, был сделан обзор деятельности «Родной партии», основанной по заветам, описанным в книгах Мегре; в том числе были проанализированы наиболее значимые видеинтервью с руководителем Федерального координационного совета партии Александром Самохиным. Кроме того, 8 мая 2020 года было проведено глубинное интервью по переписке с представительницей партии федерального уровня.

Были проведены заочные стандартизированные опросы, содержащие вопросы открытого и закрытого типов. Опросники были завезены в Google-формах и адресно разосланы в период с 23 апреля по 13 мая 2020 года на более чем 90 электронных адресов районных и местных администраций, на территории которых находятся поселения родовых поместий. Информация о территориальном расположении ПРП была взята с официального сайта ЗКР, а также самостоятельно актуализирована автором при помощи спутниковых карт, сайтов ПРП и сообществ в социальных сетях. Кроме того, в этот же период опросники были лично разосланы более чем 130 представителям поселений родовых поместий. С некоторыми из них были проведены дополнительные индивидуальные глубинные интервью в социальных сетях.

В работе также представлена информация из полевого дневника, собранная во время полевой научно-исследовательской экспедиции «Исследование неформальных промыслов жителей республики Алтай и Алтайского края» под руководством С. Г. Кордонского, организованной НИУ ВШЭ совместно с Фондом «Хамовники» в период с 1 по 13 июля 2019 года. Проанализирован опыт общения как с представителями со стороны государства, так и с жителями поселений родовых поместий. Собранная информация представлена для комплексного сравнения существующих точек зрения и проведения наиболее полного исследования. Фрагменты записей полевого дневника см. в приложении.

Помимо этого, был проведен анализ материалов, опубликованных в СМИ. Для этого была использована база отечественной периодики Public. Анализ был проведен среди статей, выданных си-

стемой по результатам запроса: (анастасиевцы or анastasийцы or «звенящие кедрь россия») and (государство or органы or власть or «местное самоуправление» or чиновники); период поиска за последние 5,5 лет (08.12.2014–08.05.2020). Ограничения по типам СМИ введены не были, так как важно было рассмотреть все возможные доступные источники, когда-либо публиковавшие информацию о членах движения ЗКР и об их взаимодействии с органами государственной власти. Дополнительных ограничений поиска введено не было, кроме отсеивания перепечаток и дублей. По результатам запроса система Public выдала 375 материалов, после фильтрации по дублям и перепечаткам осталось 219. Количество вручную отобранных нерелевантных статей составило 89 — статьи были отсеяны из-за того, что имеющихся в них деталей относительно предмета исследования было слишком мало, либо они не релевантны или не информативны. Важно также отметить, что публикации, в которых движение «Звенящие кедрь России» упоминалось без прямой связи с государством, отсеяны не были, так как исследовательский интерес состоял не только в отслеживании взаимодействия органов власти и анastasийцев, но и в оценке общего образа организации в СМИ. Содержательно о публикациях, касающихся взаимодействия государства и «Звенящих кедров России», будет говориться ниже.

### **Анализ судебных решений, принятых по судебным делам с участием поселенцев и представителей ПРП**

Для комплексного анализа эффективности взаимодействия органов государственной власти и движения «Звенящие кедрь России» необходимо учитывать общий вектор судебных решений, выносимых судами РФ по делам с участием поселенцев и представителей ПРП. Из общего массива решений по делам, связанным с ПРП, были выбраны наиболее содержательные и интересные кейсы.

Большинство судебных разбирательств, как инициированных представителями поселений родовых поместий, так и возбужденных против них, проводится по вопросам земельного характера. Именно такие разбирательства задают главный вектор существования движения ЗКР в судебно-правовом поле. Однако во время анализа было обнаружено несколько отличающихся судебных решений, представляющих интерес для целей настоящего исследования.

Например, интересно решение суда г. Ульяновска по делу, истцом по которому выступал представитель одного из ПРП, а от-

ветчиком — местная газета, в которой был опубликован материал «По ком звонит кедр», носящий порочащий характер<sup>14</sup>. Жителя поселения в статье назвали «сектантом», а ПРП — «тоталитарной сектой». Результатом этого стало нанесение вреда его репутации, а также появившееся негативное отношение «со стороны жителей соседнего села и районного центра». Истец просил суд обязать газету опубликовать опровержение вышеупомянутых слов. Привлеченные к участию ответчики заявили, что сведения, содержащиеся в статье, полностью соответствуют действительности. Кроме того, поводом для публикации стал анонимный звонок в редакцию от местной жительницы, сообщившей, что жители ПРП игнорируют нормы здравоохранения, а также о госпитализации ребенка одного из поселенцев в тяжелом состоянии. Мнения главного врача районной больницы, главы администрации, муниципального депутата, заместителя директора местной школы, иеромонаха, а также нескольких десятков жителей прилегающих к ПРП сел, полученные в ходе газетного интервью, были опубликованы с незначительными правками. Свидетели указали, что истец является членом политической партии, поддерживающей идею создания родовых поместий. Суд решил отказать истцу в возложении на ответчика обязанностей по опровержению сведений, порочащих репутацию, в полном объеме; а также не обнаружил «нарушений прав, свобод и законных интересов истца со стороны ответчиков». Это дело является значимым для исследования, так как свидетельствует о существующем в общественном сознании отрицательном публичном образе движения ЗКР и его членов, а также о том, что государство не выражает готовность поддерживать анастасийцев в стремлении изменить имеющийся образ в СМИ и очистить свою репутацию (подробнее об образе «Звенящих кедров России» в СМИ см. ниже).

Кроме того, интересен судебный прецедент Ангарского городского суда по делу об имущественных спорах между истцом Радаевой Н. Д. и ответчиком ДНП «Ладога»<sup>15</sup>. Женщина сообщила в суд о созданном некоммерческом партнерстве, членом которого она является (в членской книжке участок, переданный ей в пользование, значится как родовое поместье). Она внесла за участок

---

<sup>14</sup> Решение № 2–1740/2018 2–1740/2018–М-1673/2018 М-1673/2018 от 8 ноября 2018 г. по делу № 2–1740/2018 // Судебные и нормативные акты РФ. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/Qtj7cvlcDOWT/> (дата обращения: 16.05.2020).

<sup>15</sup> Решение № 2–5250/2017 2–5250/2017–М-4427/2017 М-4427/2017 от 6 декабря 2017 г. по делу № 2–5250/2017 // Судебные и нормативные акты РФ. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/JlhyYX4VpvxT/> (дата обращения: 16.05.2020).

в кассу партнерства денежную сумму в некоем размере, а также регулярно оплачивала членские взносы. На основании соглашения о передаче прав и обязанностей по договору аренды к женщине «в полном объеме перешли права и обязанности арендатора по договору аренды земельного участка». Затем она неоднократно подавала в ДНП заявления о принятии в члены партнерства, которые фактически были приняты, поскольку она регулярно уплачивала членские взносы и продолжала пользование участком, однако членская книжка не была заменена на книжку ДНП. Впоследствии решением общего собрания ей было отказано в приеме в члены из-за того, что она неоднократно обращалась с жалобами в прокуратуру и органы местного самоуправления на действия председателя, «который отказывал ей в выдаче выписки на земельный участок для последующего получения его в собственность». В связи с этим Радаева Н. Д. была вынуждена обратиться в суд и просить признать ее членом ДНП с момента его создания, аннулировать решение собрания и заключить с ней договор субаренды на участок. Суд принял решение удовлетворить иск по данному делу и признать недействительным решение общего собрания. Этот судебный прецедент является примером конфликта внутри поселения, который может быть вызван как бытовым отсутствием взаимопонимания, так и возможными мошенническими схемами учредителей ПРП. Во втором случае стоит принимать во внимание то, что это также негативно отражается на публичном образе движения ЗКР.

Проанализируем также прецедент Ставропольского районного суда Самарской области в городском округе Тольятти. Заявители в лице ПО «РодоЛад» подали жалобу на постановление по делу об административном правонарушении<sup>16</sup>. Главный государственный инспектор по использованию и охране земель вынес постановление о назначении ПО административного наказания в виде административного штрафа в размере 100 000 рублей ввиду обнаружения ряда нарушений. Представители ПО заявили суду, что «из постановления не понятно, какие именно действия (бездействие) вменены в вину Обществу», а также что из «предписания не ясно, каким именно образом оно должно быть исполнено». Представители ПРП также выразили уверенность в том, что подразумевалась плановая проверка определенной части земельного участка (той, что относится к памятнику истории и культуры), а фактический «акт осмотра, про-

<sup>16</sup> Решение № 12–2/2018 от 7 февраля 2018 г. по делу № 12–2/2018 // Судебные и нормативные акты РФ. URL://sudact.ru/regular/doc/n6zQ4RDDI8Nc/ (дата обращения: 16.05.2020).

токол и предписание и, соответственно, постановление составлены в результате осмотра других частей земельного участка». Заявители утверждают, что «земельный участок используется Обществом строго по целевому назначению в соответствии с категорией и разрешенным видом деятельности». Однако представитель управления Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Самарской области просил суд оставить жалобу без удовлетворения, так как признаки нарушения использования земель были выявлены в ходе плановой проверки. Правонарушение заключается в том, что часть земельного участка, которая относится к категории «земли сельскохозяйственного назначения» (разрешенное использование «для сельскохозяйственного назначения»), на момент вынесения предписания использовалась для строительства селения родовых поместий. В свою очередь, представители ПРП утверждают, что в дальнейшем планируется официально сменить категорию земли и построить поселение, «которое пройдет по всем официальным структурам» («планируется образование поселения нового типа с количеством жителей около 900 человек»). Тем не менее на землях сельскохозяйственного назначения действует запрет на градостроительство, который исключает возможность использования земель для застройки. Суд постановил оставить без удовлетворения жалобу представителей ПО «РодоЛад» и оставить без изменений постановление Главного государственного инспектора. Несмотря на то, что данный случай из судебной практики можно назвать скорее «классическим», на его примере демонстрируется основная проблема во взаимодействии между государством и движением ЗКР. Усложненный механизм получения земель под строительство ПРП замедляет процесс освоения муниципальных территорий, который в перспективе мог бы положительно влиять на локальную экономику и развитие местной инфраструктуры.

### **Обзор деятельности «Родной партии»**

Некоторые из последователей движения ЗКР в России вступают в «Родную партию», чтобы осуществлять политическую деятельность<sup>17</sup>. Для настоящего исследования обзор деятельности партии крайне важен, так как он напрямую связан с взаимодействием

---

<sup>17</sup> Официальная группа «Родной партии» ВКонтакте. URL: [https://vk.com/rodnaya\\_partiya](https://vk.com/rodnaya_partiya) (дата обращения: 10.05.2020).

между государством и движением ЗКР. Фактически, с помощью «Родной партии» анастасийцы осуществляют проникновение в саму структуру власти, однако это не является самоцелью.

Основанием для учреждения партии является, как утверждают сами члены, «ее образ из книг В. Мегре “Звенящие кедровые России”». Согласно официальному сайту партии *родпарт.рф*, главными ее целями и задачами являются, во-первых, принятие закона «О родовых поместьях»; а во-вторых, «создание условий для возвращения в семьи энергии Любви. <...> Партия вернёт народу образ жизни и обряды, способные навечно в семьях сохранять любовь». Вторая задача носит характер своеобразного завета, о котором В. Мегре написал в одной из своих книг<sup>18</sup>. Первая, в свою очередь, характеризуется большей практичностью: закон «О родовых поместьях» призван установить безвозмездный порядок передачи участка из фонда сельскохозяйственных земель площадью не менее 1 га всем желающим гражданам Российской Федерации.

Партия была официально зарегистрирована в 2013 году<sup>19</sup>; на официальном сайте министерства юстиции можно найти ее устав и программу<sup>20</sup>. В 2014 году в сообществе партийных анастасийцев началась активная агитация за принятие вышеупомянутого закона, в которой принимал участие и сам Владимир Мегре<sup>21</sup>. В 2015 году проект закона был внесен в Государственную думу Российской Федерации, однако 18 декабря он был отклонен<sup>22</sup>. Дальнейшая деятельность «Родной партии» в течение нескольких лет была направлена на учреждение максимально возможного количества региональных отделений, выдвижение кандидатов на выборах и про-

---

<sup>18</sup> Мегре В. Н. Новая цивилизация. Обряды любви. Кн. 8. Ч. 2. 2006.

<sup>19</sup> Родная партия зарегистрирована! Публикация от 29.08.2013 // Международный портал «Звенящие кедровые». URL: <https://anastasia.ru/news/detail/10184/> (дата обращения: 10.05.2020).

<sup>20</sup> Программа и устав политической партии «Родная партия» // Официальный сайт Министерства юстиции Российской Федерации. URL: <https://minjust.ru/ru/node/5525> (дата обращения: 10.05.2020).

<sup>21</sup> Родовые поместья — национальная идея России. Мы за Закон «О Родовых поместьях». Публикация от 5.08.2014 // Официальная группа Владимира Мегре ВКонтакте. URL: [https://vk.com/wall-33973900\\_5478](https://vk.com/wall-33973900_5478) (дата обращения: 11.05.2020)

<sup>22</sup> О предоставлении земельных участков для создания «Родовых поместий» // «Обзор вопросов, содержащихся в обращениях граждан, представителей организаций (юридических лиц), общественных объединений, поступивших в Минэкономразвития России, и принимаемых мер» (утв. Минэкономразвития России). URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_314301/92fb4f40a532fa2e3681c6a5c25fa3d859cc4de7/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_314301/92fb4f40a532fa2e3681c6a5c25fa3d859cc4de7/) (дата обращения: 11.05.2020).

движение проекта закона «О родовых поместьях». На 2020 год количество членов партии составляет 1420 человек, а количество региональных отделений — 51<sup>23</sup>. Своими приоритетными задачами на 2020 год партия объявила следующие<sup>24</sup>:

1. Принять участие в выборах и пройти регистрацию минимум в 20 регионах России (в феврале 2020 года кампания по поиску и выдвижению кандидатов была начата в 48 регионах России).

2. Принимать активное участие в экспертных обсуждениях государственной программы по развитию сельских территорий, которая начала реализовываться в 2020 году. Региональным отделениям рекомендуется проводить мониторинг региональных и федеральных площадок обсуждений и подавать заявки на участие в них (могут быть от «Родной партии», от ПРП, от ТОСов, от НКО).

Необходимо заметить, что не все анастасийцы поддерживают деятельность партии. В последние несколько лет в сообществе наметился тренд недоверия к руководству и осуждения неэффективности предпринимаемых мер. В социальных сетях и на других площадках для коммуникации стала чаще возникать тема полного изменения концепции существования партии. В 2018 году Владимир Мегре разместил на своем официальном сайте заявление, в котором, среди прочего, высказал свое отрицательное отношение к Александру Самохину — председателю Федерального координационного совета «Родной партии»<sup>25</sup>.

По состоянию на апрель 2020 года Самохин все еще является руководителем ФКС. Крайне интересны для изучения его обращения к потенциальным и фактическим членам партии посредством записи видео авторства Вадима Карабинского (активный участник ЭКР, известный своими роликами, популяризирующими движение). В одном из таких видеообращений Самохин делает попытку разъяснить актуальные направления деятельности партии и развеять сомнения у тех, кто ее критикует. Главной проблемой «Родной партии» Самохин называет ограниченное количество ресурсов (как трудовых, так и финансовых), которое приводит к тому, что его команда

---

<sup>23</sup> По информации от официального представителя партии, члена Федерального координационного совета (ФКС).

<sup>24</sup> Видеоматериал «Задача сегодняшнего дня» // Группа ВКонтакте «Родовые поместья России». URL: [https://vk.com/videos-63013642?z=video-63013642\\_456239186%2Fclub63013642%2Fpl\\_-63013642\\_-2](https://vk.com/videos-63013642?z=video-63013642_456239186%2Fclub63013642%2Fpl_-63013642_-2) (дата обращения: 11.05.2020).

<sup>25</sup> Владимир Мегре о ситуации, сложившейся в «Родной Партии» // Официальный сайт Владимира Мегре. URL: <https://vmegre.com/events/39483/> (дата обращения: 12.05.2020).

может либо качественно выполнять свои непосредственные задачи, либо начать активное взаимодействие с гражданами по волнующим и спорным вопросам о деятельности партии. В связи с тем, что руководством было принято решение направить все мощности на решение первой задачи, в 2019 году не была налажена коммуникация с членами партии и избирателями; но в 38 регионах России отделения «Родной партии» приняли участие в выборах и в 10 из них прошли регистрацию.

Помимо прочего, региональные отделения «Родной партии» за последний год неоднократно подвергались наказаниям от ЦИК в виде штрафов в размере 50–100 тыс. рублей. Самохин объясняет это тем, что в ходе проверок отделений ЦИК выявляет ошибки в отчетности предыдущих годов, когда документооборот в «Родной партии» не был систематизирован и унифицирован. На настоящий момент партия по желанию предоставляет региональным отделениям платную услугу централизованной отчетности, которая помогает избежать штрафов в будущем.

Ситуацию с возможным (и активно обсуждаемым среди анастасийцев) закрытием партии в 2020 году Самохин комментирует следующим образом: если удастся пройти регистрацию выдвигаемых кандидатов от «Родной партии» минимум в 20 регионах России, то партия будет продолжать свою деятельность. После введения условия обязательных членских взносов многие уже вышли или намереваются выйти из состава партии; но на их место, по мнению Самохина, придут более мотивированные и политически активные люди, которые будут нацелены на достижение результатов — это пойдет партии на пользу. Среди проблем председатель ФКС также выделяет тот факт, что руководители некоторых региональных отделений жалуются на то, что им «сверху» не присылаются написанные программы. Однако каждому отделению направляются образцы программ, которые каждый региональный кандидат должен доработать под себя в соответствии с нуждами и запросами местного населения. Самохин считает, что продвигать только закон «О родовых поместьях» неэффективно, так как большинство местного населения не станет голосовать за кандидата с такой программой. Вместо этого он предлагает активно сотрудничать с местным населением, сообщать им об уже осуществленных и планируемых улучшениях сельской территории и инфраструктуры (прокладка дорог, очистка водоемов, ремонтные работы за счет жителей ПРП), попутно проводя ознакомление с трудами Мегре и идеологией движения ЗКР.

Мы провели глубинное интервью по переписке с официальной представительницей партии, упоминавшейся выше. Самой распространенной ошибкой в убеждениях тех представителей движения ЗКР, которые не поддерживают деятельность партии, она называет укоренившееся у многих мнение «политика — грязное дело, она меня не касается». Несмотря на то, что сейчас партия часто сталкивается с таким отношением, оно постепенно уходит в прошлое. У людей начинает формироваться понимание того, что политику определяют ее участники и их активная гражданская позиция.

Помимо прочего, был обсужден вопрос о том, является ли оформление земель «большим» вопросом для членов движения ЗКР и, в частности, представителей партии. Информантка считает, что это скорее текущий рабочий момент. Конфликты между поселенцами могут возникать только по вопросам оформления земель в собственность: надо ли это делать, и если надо, то каким образом. Острых конфликтов — например, случаев захвата или отъема — в поселениях не наблюдается. Руководство партии предпринимает ряд шагов для изменения осложненной ситуации с оформлением земель: например, создан специальный чат для обмена опытом по легализации земель ПРП между поселенцами; в этом же чате коллективно нарабатываются законотворческие инициативы. Отдельные активисты от партии выступают с докладами в Государственной думе и на законодательных собраниях и доносят до слушателей успешный опыт Белгородской области, где в 2010 году был принят закон «О родовых поместьях»<sup>26</sup>.

По мнению представительницы партии, любое государство — это прежде всего люди. Приоритетной на сегодняшний день задачей является поднятие уровня самосознания граждан и воспитания в них готовности нести ответственности за свою жизнь. Перспективы развития движения ЗКР и практики создания родовых поместий, по словам представительницы «Родной партии», можно охарактеризовать как позитивные, несмотря на временные проблемы и спады в развитии на определенных этапах, — на смену спадам в развитии закономерно приходит этап подъема, который и ожидает в скором времени сообщество анастасийцев. Сейчас в ПРП намечается тренд омоложения населения: возвращается из городов молодёжь,

---

<sup>26</sup> «О родовых поместьях в Белгородской области» // Официальный сайт органов местного самоуправления сельского поселения муниципального района «Вейделевский район» Белгородской области. Николаевское сельское поселение. URL: <http://www.nikolaevka31.ru/press-centr/o-rodovyh-pomestyah-v-belgorodskoj-oblasti/> (дата обращения: 10.05.2020).

временно мигрировавшая с целью получения образования. Информантка уверена, что их переселение ознаменует новый виток развития ЗКР, так как в уже существующие устоявшиеся практики они привносят «новые энергии» и энтузиазм.

Таким образом, можно заключить, что, несмотря на существующие внутри движения и даже внутри партии разногласия, представители «Родной партии» настроены оптимистично и в 2020 году намерены реализовать ряд политических инициатив, направленных на поддержку движения ЗКР и укрепление официального юридического статуса жителей родовых поместий.

### **Практические данные, собранные в результате опросов и интервью**

Практические данные собирались удаленно посредством рассылки опросников, содержащих в себе вопросы как закрытого, так и открытого типа. Было установлено методологическое ограничение: выборку респондентов от органов местного самоуправления нельзя рассматривать как абсолютно репрезентативную из-за ограниченного количества полученных ответов. Тем не менее обобщенные результаты опросников представлены ниже для ознакомления с рядом существующих паттернов взаимодействия. Всего было получено 8 ответов из администраций и 36 ответов от представителей поселений родовых поместий.

Кроме того, в некоторых администрациях отказались проходить опросник в силу различных причин. Так, например, из одного из сельских поселений Ростовской области пришел ответ с пожеланием выбрать другую тему для выпускной квалификационной работы, так как не стоит «популяризировать общества с непонятными функциями». Также автор ответного письма упомянул, что если на информационных ресурсах ЗКР («на сайте этих непонятных организаций») была найдена информация о том, что кто-то из работников органов МСУ «чуть ли члены этих “поместий”, то такого нет и не будет». Кроме того, в администрации предположили, что дальнейшая цель исследования — лоббирование интересов поселенцев. Стоит заметить, что в письме с запросом не было какой-либо информации о связи сотрудников органов МСУ и ПРП, о которой упоминает автор письма. Такая реакция на просьбу пройти опрос может быть интерпретирована с разных точек зрения. Возможно, у представителей органов МСУ района был негативный опыт взаимодействия

с поселениями родовых поместий. Существует также вероятность того, что у автора ответного письма возникают негативные ассоциации при упоминании о «Звенящих недрах России», так как публичный образ движения является скорее отрицательным (подробнее см. раздел «Анализ материалов, опубликованных в СМИ»). Если в администрации района действительно отсутствует информация о существовании ПРП на территории, то это свидетельствует об отсутствии какого-либо взаимодействия, что также информативно для целей данной работы. Однако в этом случае возникает вопрос, откуда у представителей органов МСУ появилась информация о том, что на сайтах ПРП обсуждается их причастность к движению ЗКР.

Опросник был заполнен представителями сельских или районных администраций Краснодарского края, Алтайского края, Омской области, Рязанской области и Московской области. Всего на территории этих муниципальных образований находится 16 ПРП.

Трое респондентов из всех опрошенных не знали о существовании ПРП на территории их района. Все они являются представителями Сергиево-Посадского ГО, на территории которого расположено как минимум три поселения. Прежде чем опросники были заполнены, между автором настоящей работы и одной из представительниц администрации состоялся непродолжительный телефонный разговор, во время которого женщина уточнила, откуда была взята информация о нахождении ПРП на территории ГО. Затем она записала адрес официального сайта ЗКР и сообщила, что в администрации изучат этот вопрос. В дальнейшем анализе ответы представителей Сергиево-Посадского ГО учитываться не будут. Остальные участники опросника знали о том, что на подконтрольных им территориях находятся поселения родовых поместий.

Обобщим результаты опросника. Стадии развития поселений варьируются: есть ПРП, которые только начинают застраиваться, и ПРП, в поселении постоянно проживают более пяти семей. Самыми распространенными на исследуемых территориях являются случаи, когда семьи проживают в ПРП постоянно, но их количество разнится (единичные — до пяти семей; многие — больше пяти семей).

80% опрошенных представителей администраций сообщили, что взаимодействуют с представителями ПРП по вопросам различного характера (например, зимнего и летнего содержания автомобильных дорог поселения).

В тех случаях, когда анastasийцы являются активными участниками жизни гражданского общества муниципального образования (60%), они, как правило, принимают участие в организации

и проведении культурно-развлекательных мероприятий. На таких совместных мероприятиях представители ПРП взаимодействуют с местным населением. Кроме того, некоторые из них предоставляют местному населению возможность зарабатывать (например, помогать при строительстве, сборке урожая или продавать продукты, произведенные в личных подсобных хозяйствах).

Все опрошенные представители органов МСУ сообщили, что поселенцы обращаются в администрацию по ряду вопросов: например, по вопросу расширения населенного пункта; помощи в организации строительства клуба в селе; за получением справок для социальных выплат, а также по другим земельным, культурным и административным вопросам.

60% опрошенных смогли вспомнить случаи, когда представители ПРП лоббировали свои интересы в местной администрации, при этом в 66% случаев обращений решение не было принято в пользу поселенцев.

В 40% случаев представители ПРП баллотировались на местных выборах, однако никто из них не был выбран в исследуемых МО. Кроме того, только в одном случае политическая организация «Родная партия» проявляла какую-либо активность на территории МО — участвовала в выборах в собрание депутатов. В остальных же регионах работники администрации о существовании партии либо не знают, либо не могут вспомнить случаи, когда она выступала на политической арене района.

В двух администрациях сообщили о конфликтах с представителями ПРП (между представителями и жителями, а также между представителями и администрацией), однако конкретной причины респонденты вспомнить не смогли.

Во всех районах анастасийцы в той или иной степени пользуются социальной инфраструктурой района (в основном, общеобразовательными школами), однако в 20% случаев респонденты сообщают, что такое пользование характерно только для некоторых представителей ПРП.

Только в одном случае осуществлялись изменения инфраструктуры муниципального образования из-за возникновения на его территории поселений, однако информация о том, кто финансировал такие изменения, отсутствует.

В 60% случаев у поселенцев возникали трудности с законодательным оформлением и статусом земель, на которых существуют родовые поместья, причем на одной из территорий эти трудности до сих пор не были улажены. Два респондента сообщили о том,

что ПРП на подконтрольных им территориях имеют статус населенного пункта; в двух случаях земли находятся в аренде. В тех случаях, когда ПРП не имеют статуса населенного пункта, их земли оформлены на каждого поселенца и имеют различные категории и виды разрешенного использования (земли сельскохозяйственного производства, личные подсобные хозяйства).

На вопрос о необходимости принятия федерального закона «О родовых поместьях» 87,5% всех опрошенных (включая представителей Сергиево-Посадского ГО) ответили, что такой закон в России не нужен. В одной администрации высказали мнение, что такая форма освоения сельской местности является бесперспективной или вредной, нет необходимости ее легализовать. В другой — что существующее законодательство и так позволяет беспрепятственно создавать ПРП. Остальные респонденты от указания причин воздержались. Наглядное распределение ответов на вопрос 25 можно увидеть на рисунке 1.



Рис. 1. Сводная диаграмма ответов на вопрос № 25 из опросника для представителей муниципальной власти («Как Вы считаете, нужен ли федеральный закон “О родовых поместьях”, который регламентировал бы создание поместий и поселений?»)

О перспективности такого освоения сельской местности положительно отозвались только в одной из всех принявших участие в исследовании администраций. Трое респондентов сочли такой тип освоения бесперспективен.

Интересным для изучения является кейс сельского поселения Г, на территории которого расположено девять экопоселений. Стадии развития поселений, выявленные по данным результатов опросника:

- 1 — постоянно живут много семей;
- 2 — постоянно живут много семей;
- 3 — постоянно живут единичные семьи;

- 4 — частично построились, но люди бывают наездами;
- 5 — частично построились, постоянно живут единичные семьи;
- 6 — не построились, люди не живут;
- 7 — частично построились, но люди бывают наездами;
- 8 — люди бывают наездами;
- 9 — постоянно живут много семей.

Представители ПРП неохотно идут на контакт с администрацией (обращаются только за справками для получения социальных выплат), но взаимодействуют с местными жителями: например, предоставляют им возможности для работы по найму (на строительстве домов или уборке урожая). Тем не менее острых конфликтных ситуаций между органами МСУ и поселенцами не возникало.

Можно предположить, что за счет сформировавшегося на территории СП крупного идеологического сообщества из девяти поселений с единым мировоззрением потребность в обращении к местной администрации отсутствует из-за повышенного уровня автономности и «самостоятельности» ПРП.

Обобщим данные, полученные в результате анализа опросников, высланных представителям поселений родовых поместий.

Возраст респондентов варьируется в основном от 25 до 55 лет. Доля молодого населения (от 25 до 40) приблизительно равна доле старшего поколения (от 40 до 55): 41,7% и 36,1%, соответственно. Доля тех, чей возраст больше 55, составила 19,4%. Абсолютное большинство опрошенных (55,6%) проживает в ПРП более 5 лет.

66,7% поселений находится на стадии, которая характеризуется постоянным проживанием многих (более 5) семей; в 14% поселений постоянно проживают единичные (до 5) семьи.

Только пятеро респондентов сообщили, что либо не взаимодействуют с органами власти, либо не знают о таком взаимодействии. Остальные опрошенные (86%) положительно ответили на вопрос о взаимодействии, указав также основные поводы, по которым они обращаются в администрации, наиболее частые: подача заявлений на получение земли и оформление участков, домов; осуществление ремонта дорог и облагораживание территорий (посадка деревьев, реконструкция памятников); совместное проведение культурно-досуговых массовых мероприятий. Представителей ПРП нередко приглашают на областные ярмарки и фестивали с продукцией из поселения в качестве представителей района. Кроме того, в одном из ПРП происходит взаимодействие с администрацией сельского поселения в рамках программы поддержки местных инициатив.

Представители ПРП А в 2018 году принимали участие в круглых столах на площадке ОНФ (Общероссийского народного фронта), а также провели встречу с представителями администрации и профильных ведомств в законодательном собрании.

Однако самой острой проблемой и распространенной причиной для взаимодействия остаются вопросы земельного характера. Так, например, представители одного из поселений сообщили о том, что выкупили часть земель у районной администрации, а жители ПРП А взаимодействуют с представителями местной администрации «в основном на предмет нарушений в использовании земель сельскохозяйственного назначения».

В ПРП Д поселенцы также взаимодействуют с государством «в основном по земельным вопросам», самостоятельно обращаясь за помощью. Представитель поселения, отвечая на опросник, сообщил среди прочего, что глава сельского поселения однажды посетил ПРП и «остался доволен, но высказал сомнения в возможности дальнейшего развития <...> поселения, так как все стремятся в город».

Один из респондентов, воздержавшихся от указания названия своего ПРП, сообщил, что жители поселения в настоящий момент пытаются изменить вид разрешенного использования земель (из «производства» в «сады»). В процессе решения этого вопроса у поселенцев возникают конфликты с органами государственной власти: «Владимирские власти все время поступают незаконно и отказывают часто в этом, но иногда соседям везет, и в шахматном порядке участки переводятся в использование под “сады”».

Жители отдельных ПРП, в свою очередь, находятся в процессе разработки правил землепользования и застройки (ПЗЗ) и плана планировки территории (ППТ). В связи с этим поселенцам «приходится часто общаться, чтобы стать садовым товариществом, а впоследствии — населенным пунктом».

Представители ПРП К были приглашены местными органами власти в числе представителей всех поселений Рязанской области «для обсуждения насущных вопросов». На этой встрече им объявили, что власти готовы оказать поддержку, если в поселении будет принято решение «оформлять поселение официально в рамках действующего законодательства». В качестве негативного опыта взаимодействия был упомянут кейс одного из владельцев участка земли в поселении, которого «оштрафовали, потому что он купил участок, но не использовал его».

На рисунке 2 представлено распределение ответов на вопрос о трудностях с законодательным оформлением территорий, на которых существуют ПРП.

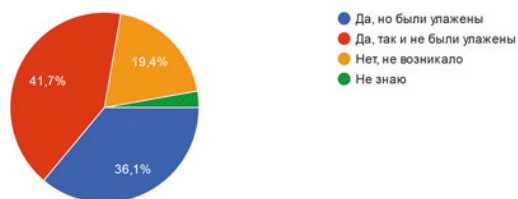


Рис. 2. Сводная диаграмма ответов на вопрос № 14 из опросника для представителей ПРП («Возникли ли у поселения трудности с законодательным оформлением территорий, на которых существуют ПРП?»)

При этом только 11% ПРП, принимающих участие в исследовании, имеют статус населенного пункта. 83% поселенцев дали отрицательный ответ, двое респондентов не обладают сведениями о том, является ли их ПРП населенным пунктом. В большинстве случаев не имеющая статус населенного пункта земля оформлена в собственность (см. рисунок 3).

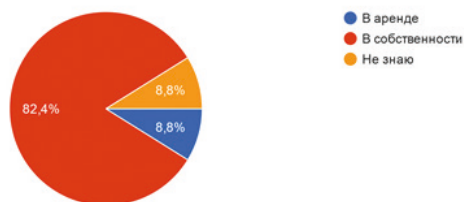


Рис. 3. Сводная диаграмма ответов на вопрос № 16 из опросника для представителей ПРП («Находится ли земля в аренде или в собственности?»)

Земля может быть оформлена как на каждого жителя (встречается более чем в 60% ПРП), так и на организаторов (по несколько крупных участков) или юридическое лицо (некоммерческое партнерство). Категория земель, не являющихся населенным пунктом, в 70% случаев — земли сельскохозяйственного назначения. Один из респондентов ответил, что категория и вид «постоянно меняются, так же как и местное законодательство».

Один из вопросов был направлен на изучение процессов и практик взаимодействия между поселенцами ПРП и местным населением. Важно отметить, что часто жители ПРП выступают в качестве поддерживающих агентов для локальной экономики и инфраструк-

туры или как полноправные участники социально-экономической жизни муниципального образования — например, осуществляя закупку стройматериалов, продуктов (как в ЛПХ, так и в магазинах), скота; арендуют строительную технику; нанимают местных жителей для обработки земли и доставки грузов. Кроме того, некоторые поселенцы пользуются общественным транспортом, многие водят своих детей в школы. Некоторые представители ПРП, заполнившие опросник, сообщили, что осуществляют репетиторскую деятельность в ближайшем поселке.

Интересно рассмотреть случай ПРП, жители которого выкупили земли сельскохозяйственного назначения, на которых местное население осуществляло выпас скота. Это пересечение интересов привело к регулярному взаимодействию между сторонами: «пришлось налаживать отношения и заключить договора на выпаса на <...> землях». Теперь местное население выпасает скот на незастроенных территориях ПРП.

38% респондентов заявили о своем активном участии в общественно-культурной жизни муниципальных образований — как правило, это совместно организованные местные и общероссийские праздники, ярмарки и фестивали, творческие концерты и мастер-классы, спортивные состязания и проведение субботников.

Кроме того, в ряде ПРП осуществляется совместное обсуждение инфраструктурных изменений (ремонта дорог, установки шлагбаумов и т.п.) с местным населением.

В 66,7% случаев осуществлялись инфраструктурные изменения муниципальных образований из-за возникновения на их территории поселений родовых поместий. Наглядно увидеть распределение того, как финансировались такие изменения, можно на рисунке 4.

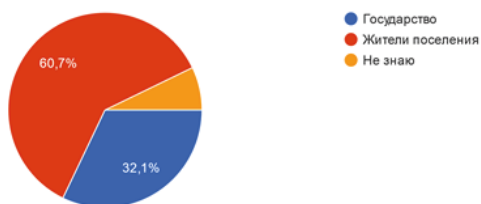


Рис. 4. Сводная диаграмма ответов на вопрос № 8 из опросника для представителей ПРП (об источниках финансирования изменений в инфраструктуре муниципального образования)

На вопрос о местных выборах большинство опрошенных ответили, что они и другие представители их ПРП никогда не баллотировались (72,2%), либо не были избраны (19,4%). Только 5% сообщили, что они или кто-либо из поселения баллотировались и были избраны. При этом четверть опрошенных поселенцев являются членами «Родной партии». Остальные на вопрос об отношении к деятельности этой организации высказали противоречивые мнения. Условно респондентов можно разделить на три группы: тех, кто относится к партии положительно; тех, кто в целом одобряет идею партии, но считает, что нужны изменения настоящей ситуации; тех, кто относится отрицательно. Некоторые представители ПРП в целом относятся к идее партии положительно и считают, что она нужна для транслирования идеи родовых поместий на государственном уровне, но в настоящий момент деятельность партии, по их мнению, не является прозрачной и открытой. По мнению представителей, придерживающихся этого мнения, «идея партии хорошая, но ей не хватает единства мнений, так как у каждого не только поселения, но и поселенца свое видение идеального результата»; «в “Родной партии” разлад полный <...> сначала надо навести порядок на одном уровне, потом браться за следующий». Те, кто отзываются о деятельности партии отрицательно, говорят, что «эта партия, как и любая другая, прогнила на корню», а также о том, что программа партии имеет узконаправленный характер, а в основе партии «нет здравомыслящей программы, которую могут предложить людям». Один из респондентов в настоящий момент намеревается выйти из партии, еще двое состояли в партии, но уже вышли из нее. Главные аргументы — в составе партии присутствуют «сомнительные лица», чья деятельность не прозрачна, что приводит к конфликтам внутри организации и проявлениям агрессивности.

Абсолютное большинство поселенцев придерживаются мнения, что в России необходимо принять федеральный закон «О родовых поместьях», который регламентировал бы создание поместий и поселений, так как существующее законодательство не позволяет беспрепятственно создавать родовые поместья (см. рисунок 5). Один из жителей ПРП комментирует отсутствие законодательной базы и его последствия следующим образом: «С учётом, что законодательной базы пока нет, надо понимать, что ПРП сейчас — единственное спасение сельской местности от запустения».

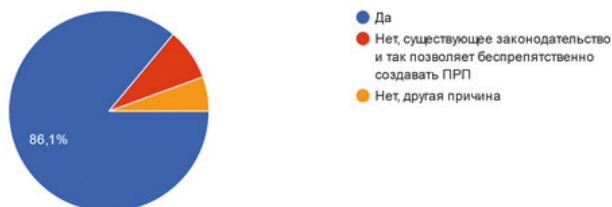


Рис. 5. Сводная диаграмма ответов на вопрос № 19 из опросника для представителей ПРП («Как Вы считаете, нужен ли федеральный закон «О родовых поместьях», который регламентировал бы создание поместий и поселений?»)

Отвечая на вопросы об уровне взаимодействия властей с жителями поселения и своих пожеланиях к представителям власти, поселенцы особенно акцентируют внимание на том, что некоторые воспринимают их как «сектантов». Так, житель ПРП Б сообщает: «Поселенцев очень сильно опасаются, т.к. создан негативный образ сектантов. Представители РПЦ на очных встречах открыто заявляют, что ПРП и всё движение — это сектанты. От этого чиновники нас опасаются ещё больше». Один из респондентов согласился дать комментарий относительно этого вопроса, в котором более подробно рассказывает о причинах ухудшения в отношении к ПРП со стороны администрации. Комментарий представителя ПРП: «Ситуация действительно неоднозначная, много “подводных камней” и всяких предрассудков. К ухудшению отношения к нам со стороны администрации значительно повлияла и продолжает пакостить деятельность такого персонажа, как Дворкин, позиционирующего себя главным сектоведом. Но самой главной проблемой на данном этапе является отсутствие в действующем законодательстве самого понятия “родовое поместье” и “родовое владение землей”! Раз этого нет в том языке, на котором разговаривают чиновники, значит, все мы являемся незаконными, самопровозглашенными образованиями (с лёгкой руки Дворкина — сектантами)?! Конечно, среди жителей наших поселений много, откровенно говоря, легкомысленных людей, но большинство готовы активно участвовать в жизни страны, поддерживать экономику и вносить свой посильный вклад в дело всеобщего благосостояния».

Таким образом, анализируя данные опросников, заполненных представителями власти и представителями поселений родовых поместий, можно резюмировать следующее. Во-первых, наибо-

лее часто возникающим и острым вопросом является оформление земель. Во-вторых, поселенцы в большинстве своем принимают активное экономическое и культурное участие в жизни муниципальных образований, на которых находятся ПРП. В-третьих, выявленные нами противоречия во внутренней системе «Родной партии» подтверждены практически мнениями самих анастасийцев. В-четвертых, существует явное расхождение во мнениях двух сторон относительно того, необходимо ли принимать федеральный закон «О родовых поместьях». Очевидно, что поселенцы, которые испытывают больше трудностей в процессе организации ПРП, и являются главными инициаторами продвижения этого закона. Наконец, в-пятых, многие представители «Звенящих кедров России» говорят о существующем в общественном сознании некорректном восприятии движения и его ассоциации с понятием «сента», что мешает эффективно взаимодействовать как с местным населением, так и с органами государственной власти. Некоторые ответы, полученные из администраций, косвенно подтверждают данную точку зрения. Подробнее о публичном образе анастасийцев см. в разделе «Анализ материалов, опубликованных в СМИ» настоящей работы.

### **Практические данные из полевого дневника**

Практические полевые наблюдения для настоящей работы были получены автором во время научно-исследовательской экспедиции в Алтайский край. Важно отметить, что для представителей различных новых религиозных движений в России Алтай является одним из наиболее привлекательных и так называемых «священных» мест. Во время передвижений по территории Алтайского края экспедиционная группа неоднократно сталкивалась с упоминаниями об анастасийцах (как от представителей местного самоуправления, так и от населения). В данной работе будут представлены и проанализированы наиболее значимые и представляющие наибольший интерес кейсы (см. приложение).

Маршрут экспедиции лежал от центра Алтайского края и крупных городов к удаленным и труднодоступным поселениям. Чем сильнее группа удалялась от густонаселенных территорий, тем чаще в наблюдениях и интервью возникала тема движения ЗКР и присутствия его представителей на территории того или иного муниципального образования.

Впервые с упоминанием анastasийцев члены экспедиции столкнулись на встрече с заместительницей главы администрации Солонешенского района (см. приложение, фрагмент 1). Женщина отметила, что, несмотря на общую тенденцию к сокращению населения, в последние 3–4 года намечается особенный тренд: представители других регионов (как правило, жители крупных городов) переезжают в район на ПМЖ, при этом стараясь селиться на удаленных и труднодоступных участках земли. Чаще всего их называют анastasийцами, хотя нередки и употребления отрицательно окрашенных слов (например, «религиозники» или «сектанты»). В небольшом селе Б находится пять так называемых «мест силы», которые также привлекают сторонников НРД. Среди проблем представительница администрации выделила нежелание отдельных граждан делать обязательные прививки себе и своим детям (в т.ч. от туберкулеза), пользоваться услугами родильных домов и работающих там профессиональных акушеров (широко распространена практика домашних родов), а также отдавать детей учиться в школы. Особенно она выделила деревню Н, где такие проблемы встречаются наиболее часто; но, по ее словам, и в районном центре высока вероятность встретить представителей НРД (их легко опознать по внешнему виду: женщины, как правило, одеты в длинные юбки, а у мужчин длинная борода). Население в большинстве своем относится к анastasийцам настороженно. Причиной этому являются различия в образе жизни, мировоззрении, нетрадиционные для жителей района бытовые практики анastasийцев, а также сложившийся вокруг них за счет недостатка информации и личного общения отрицательный образ.

Материал, собранный во время пребывания в Чарышском районе Алтайского края, также представляет интерес для анализа в рамках данной работы. Экспедиционной группе удалось собрать мнения представителей трех сторон взаимодействия: администрации, населения и жителей экопоселений и ПРП.

Первой их упомянула жительница села Чарышского (административного центра района), когда рассказывала о том, что село постепенно приходит в упадок (см. приложение, фрагмент 2). Раньше в Чарышском функционировали маслозавод и колбасный цех, но затем все производства закрылись, а коммунальный, по словам жительницы, продали анastasийцам (для каких целей — неизвестно, поскольку разрушенное здание не было восстановлено). Затем женщина рассказала, что в Чарышском есть несколько представителей движения ЗКР, про которых знают все жители, так как они живут здесь уже несколько лет. Также она упомянула, что когда анастасий-

сийцы только появились в селе, они ходили по домам и предлагали жителям свои брошюры. Со временем они полностью ассимилировались с населением и стали вести себя точно так же, как коренные местные жители, хотя в первые месяцы жизни у многих возникали трудности с ведением хозяйства и обустройством быта в деревне. В Чарышском образовалась семья из коренной жительницы и представителя ЗКР, за которого она вышла замуж. Ее муж несколько лет назад предпринимал попытку войти во власть и баллотировался в местные депутаты.

При анализе полевых записей важно отметить, что часто к анастасийцам причисляют представителей других НРД, проживающих на территории. Вследствие этого вокруг движения ЗКР может складываться отрицательный образ, на формирование которого влияют присвоенные им населением практики других общин. Так, например, вышеупомянутый случай с раздачей брошюр местным жителям — практика, не характерная для ЗКР. Можно предположить, что женщина приняла за анастасийцев представителей иных религиозных течений.

Возвращаясь к вопросу о функционировании поселений родовых поместий на территории Чарышского района, интересно рассмотреть комментарий главы района, полученный в ходе встречи в администрации (см. приложение, фрагмент 3). Как и жительница села, он упомянул о том, что последователи идей Мегре, переехавшие в Чарышский район, поначалу испытывали бытовые и хозяйственные трудности. Некоторые из них «пытались жить в землянках», но затем оставили эту идею и приобрели в собственность дома. В последние годы различия между ними и коренными жителями практически стерлись: анастасийцы водят своих детей в школу, делают прививки и баллотировались в депутаты. Несмотря на то, что глава начал свой комментарий с тезиса о том, что из-за книг Мегре многие люди «с неустойчивой психикой» решили спастись от конца света в Чарышском районе, в ходе разговора он занял более нейтральную позицию.

Как уже было сказано выше, во время экспедиции были собраны материалы мнений об экопоселениях и анастасийцах не только от местных жителей и администрации, но и от самих поселенцев. В том числе несколько интервью было взято в селе К (см. приложение, фрагмент 4 (2)). На его территории располагается не обособленное ПРП, а скорее экосообщество отдельных семей, переехавших в село из крупных городов. Всего в селе проживает около 20 таких семей (в т.ч. из Москвы, Санкт-Петербурга, Новосибирска, Барнаула, а также из Франции).

В первую очередь, группе удалось пообщаться с женщиной, приехавшей вместе с мужем и ребенком из Новосибирска. Основным доходом семьи является зарплата мужа, который работает удаленно (кем именно, женщина не смогла сказать, так как не имела полного представления о деятельности мужа). Семья купила участок с полуразрушенным домом, который теперь восстанавливают с помощью «друзей» — единомышленников, также проживающих в селе и работающих у семьи в качестве строителей. Женщина рассказала, что сначала испытывала бытовые трудности (например, не могла отличить росток помидора от сорняка), но со временем смогла приспособиться и теперь самостоятельно занимается сбором целебных трав для отваров. Ребенка отдавать в начальную школу женщина не планирует, так как уверена, что самостоятельно сможет научить ее лучше.

Затем нам удалось побеседовать с людьми, которые занимались стройкой на участке семьи. Один из них рассказал, что он родился в Казахстане, а на Алтай решил переехать во время путешествия с женой. У него есть двое детей, старший из которых заканчивает среднюю школу и не планирует продолжать дальнейшее образования. В К мужчина основал «Школу небоевых искусств», философия которой заключается в отказе от воинственного и агрессивного мировоззрения и достижения гармонии с самим собой и окружающими. Услугами местных больниц и поликлиник мужчина не пользуется (на вопрос «Почему?» он ответил: «А зачем болеть?»).

Кроме того, экспедиционная группа посетила традиционное ПРП, основанное в Чарышском районе одним из представителей движения Анастасии (см. приложение, фрагмент 5). В отличие от общины в К, члены которой практически ассимилировались с местными жителями и транслируют свое мировоззрение в большей степени устно, для этого ПРП характерен обособленный уклад жизни. Во время беседы основатель рассказал группе о мировоззрении и ценностях, культивируемых в поселении, а также о том, что всем, кто желает основать свое родовое поместье, он готов безвозмездно предоставить 9 га земли. Для этого необходимо соблюсти несколько условий (появившихся после неудачного опыта раздачи земель под родовые поместья в центральной России): самостоятельно построить дом и постоянно проживать в нем в течение нескольких месяцев, ухаживать за участком и возделывать землю. Сейчас на территории ПРП проживает две таких семьи. После прохождения поселенцами своеобразного «испытательного срока»

основатель, по его собственным словам, готов переоформить земли в их собственность через договор дарения.

Сам он бывший житель Москвы (всю жизнь проработал директором в школе, а сейчас имеет свой бизнес в столице — торговый центр, приносящий ему основной доход), у него есть четверо детей, никто из которых не проживает с ним в ПРП. Для каждого участка родовых поместий у главы ПРП есть бизнес-план, который состоит из трех основных блоков: содержание гостиницы на 100 человек, выращивание плодов и орехов на продажу и разведение скота и птиц. Этот план, продемонстрированный исследовательской группе, не имел статьи расходов, так как, по словам анastasийца, их не может быть при самостоятельной работе на собственной земле. При этом предложенный планируемый доход составлял 1 000 000 в месяц.

Основатель поселения несколько раз взаимодействовал с местной властью — в основном по вопросам оформления земли и инфраструктурным изменениям. Так, например, по его запросу была проложена дорога от Чарышского до ПРП (за чей счет, не уточнялось). Кроме того, имела место личная встреча между ним и главой администрации, на которой он также озвучил свой бизнес-план по развитию территорий и увеличению благосостояния населения, однако глава района отнесся к нему без энтузиазма.

Таким образом, основываясь на данных полевого дневника наблюдений, можно сделать несколько предварительных выводов о существовании движения ЗКР на территории Алтайского края и его взаимодействии с государством. Прежде всего, необходимо отметить, что проживание анastasийцев на сельских территориях может принимать несколько форм: это не только традиционные обособленные поселения родовых поместий, но и сформировавшиеся внутри существующих населенных пунктов общины, и отдельные семьи.

### **Анализ материалов, опубликованных в СМИ**

Для комплексного анализа взаимодействия движения ЗКР и государства важно изучить статистику публикаций, выходящих в СМИ по исследуемой теме за последние несколько лет. Было проанализировано 130 публикаций, оставшихся после ручной обработки массива данных, выданных системой периодики Public.ru.

Отобранные релевантные публикации проанализированы по нескольким параметрам: по динамике публикаций по годам за рассматриваемый период; наиболее часто упоминавшимся персонам

и организациям; по эмоциональной окраске и коннотации публикации (положительной, отрицательной или нейтральной); по характеру взаимодействия движения ЗКР с государством.

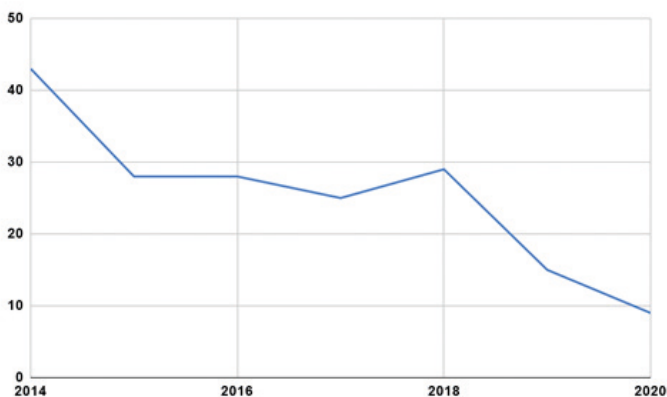


Рис. 6. Динамика публикаций

Динамику выхода публикаций за рассматриваемый период можно наглядно увидеть на рисунке 6. Очевидно, что существует тренд к уменьшению количества публикуемых материалов с годами. Это может быть связано со снижением интереса СМИ к движению ЗКР в связи с отсутствием качественных информационных поводов. Можно предположить, что образ анastasийцев перестал вызывать интерес у редакторов и целевой аудитории СМИ, так как поселения родовых поместий существуют на территории РФ уже около двадцати лет.

При анализе динамики необходимо принять во внимание некоторые методологические комментарии. Так как за 2014 год вручную были проанализированы не все статьи, их примерное количество было определено следующим образом: через поиск по системе Public за 2014 год минус 30% (именно столько публикаций в среднем было отсеяно вручную за каждый год), итого 43 публикации за 2014 год.

Вторым параметром для анализа стали наиболее упоминаемые персоны и организации. Как и предполагалось, самым упоминаемым в материалах СМИ по теме взаимодействия анastasийцев с государством стал Владимир Мегре. Его книги упоминаются в контексте описания предпосылок к появлению движения «Звенящие

кедры России» в России. Важно также отметить группу лиц, состоящую из чиновников и государственных служащих различных рангов. Их упоминания встречаются в СМИ, так как именно они принимают участие во взаимодействии с общинами или ПРП со стороны государства. Самой упоминаемой организацией стала «Родная партия».

Далее каждая публикация была классифицирована по эмоциональной окраске и коннотации, заложенной в ее базовых семантических конструкциях. Распределение по категориям наглядно представлено на рисунке.

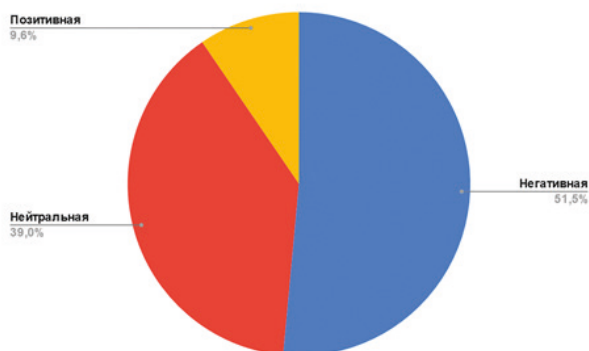


Рис. 7. Распределение публикаций по категориям эмоциональной окраски

Затем было произведено структурирование информационно-го массива. Так как главной нашей задачей являлся анализ связи государства и движения ЗКР, темы публикаций были условно разделены автором на четыре группы по характеру взаимодействия общин и анastasийцев с государством:

1. *Сотрудничество.*

Материалы с таким посылом обычно содержат информацию о том, как государство и анastasийцы научились жить, сотрудничая и позитивно взаимодействуя. В большинстве случаев это материалы о развитии общинами удаленных или заброшенных сельских территорий и инфраструктуры в них. Реже сотрудничество выражается в поддержке анastasийцами какой-либо партии или чиновника.

2. *Противостояние.*

В материалах, отнесенных к этой категории, рассказывается о том, как государство или общественные организации стараются

бороться с анастасийцами: наиболее популярен в таких случаях тезис о том, что «Звенящие недры России» — это секта, которая носит разрушающий характер для государства и членов общества. Часто появляется тема незаконно использованных под ПРП земель сельскохозяйственного назначения, за которые между анастасийцами и государством идет борьба, порой суды.

### 3. Проникновение.

К этой категории были отнесены статьи, которые описывают случаи, когда анастасийцы имеют намерения вступить во власть или общественные структуры или уже являются их членами. В большинстве своем такие материалы связаны с деятельностью «Родной партии», среди задач которой — вступление в правящие ряды посредством выдвижения своих кандидатов на тех или иных выборах с целью продвижения проекта федерального закона «О родовых поместьях».

### 4. Игнорирование.

К последней категории были отнесены статьи, описывающие ситуации, в которых государство не заинтересовано в том, чтобы узнать, сколько на самом деле анастасийцев находится на территории России и какое они оказывают влияние на ее развитие.

Процентное соотношение материалов по характеру взаимодействия с государством можно увидеть на рисунке 8.

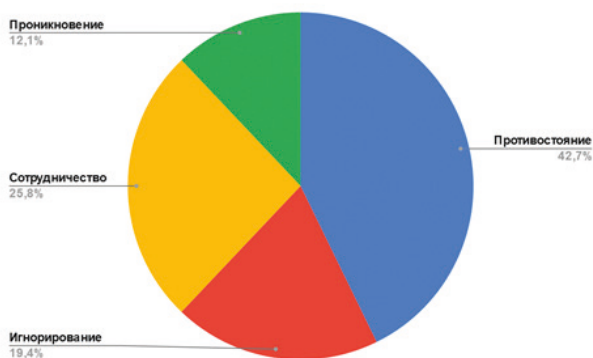


Рис. 8. Соотношение материалов по характеру взаимодействия с государством

Подведем итоги: публичный образ исследуемой темы не слишком благоприятен; в этом можно убедиться, анализируя эмоцио-

нальную окраску публикаций, большинство из которых свидетельствуют о негативном образе «Звенящих кедров России» в СМИ. Кроме того, из всех видов взаимодействия с государством преобладает противостояние, что также негативно отражается на публичном образе ЗКР в целом.

### **Общие выводы исследования и практические рекомендации**

В ходе проведения настоящего исследования были сформулированы основные тезисы, характеризующие взаимодействие между изучаемыми агентами.

Во-первых, неоднократно был подтвержден факт того, что наиболее часто возникающим предметом конфликтов и недопониманий является земельный вопрос. Об этом свидетельствует как обзор судебной практики, так и собранные во время полевой экспедиции, а также путем рассылки опросников практические данные. Затрудненный в силу законодательных особенностей процесс получения и оформления земель тормозит (а зачастую останавливает) развитие ПРП на территории.

Помимо решения вопросов земельного характера, большинство поселенцев активно взаимодействует с местным населением, поддерживая и стимулируя экономику соседних деревень и сел. Многие отдают детей в школы, что также положительно влияет на местную инфраструктуру: в малых и отдаленных населенных пунктах остро стоит проблема старения населения и нередки случаи недобора учеников в средние образовательные учебные заведения. Как правило, у самих анastasийцев есть одно или несколько высших образований.

Во-вторых, основной инструмент поддержки движения ЗКР на федеральной политической арене — «Родная партия» — пребывает, по мнению многих анastasийцев, в упадочном состоянии. Это отражается на скорости внесения законодательных инициатив, а также на продвижении инициативы о принятии федерального закона «О родовых поместьях». Деятельность партии практически никак не освещается, что привело к устоявшемуся мнению о непрозрачности дел, находящихся в ее ведении.

В-третьих, публичный образ организации крайне неблагоприятен, что затрудняет развитие взаимодействия с государственными органами. Об этом свидетельствует как углубленный анализ публикаций СМИ за последние 5,5 лет, так и ряд кейсов из судеб-

ной практики. Об этом упоминают и сами анастасийцы, отвечая на вопросы опросника. В публичном поле устоялась отрицательная ассоциация между движением ЗКР и образом «секты», участники ЗКР воспринимаются как «сектанты». Определенную роль в этом сыграли представители РПЦ, неоднократно дававшие комментарии о «вредоносности» движения и его негативном влиянии на духовную жизнь россиян.

Опираясь на все вышесказанное, можно выдвинуть ряд рекомендаций для увеличения эффективности двустороннего сотрудничества, выгодного как для органов власти, так и для анастасийцев.

Так, прежде всего необходимо выстроить конструктивный диалог с властью. Для этого рекомендуется одновременно начать предпринимать два первых шага. Во-первых, изменять публичный образ «Звениящих кедров России» в положительную сторону. Следует работать над улучшением как публичного образа самого движения ЗКР, так и конкретного образа взаимодействия анастасийцев с государством. Нужно публиковаться в высоко цитируемых СМИ категории Tier-1 (вместо рядовых новостных порталов с лентой публикуемых материалов низкого качества), выступать экспертами по релевантным вопросам экологичного освоения земли, давать публичные комментарии и заявлять о себе как о сообществе, которое может «спасти» заброшенные сельскохозяйственные территории и улучшить российскую экономику. Чтобы максимально отдалиться в общественном сознании от образа секты, основной упор рекомендуется сделать именно на термин «экопоселения» — это будет соответствовать актуальным мировым трендам на внедрение экологических инициатив различного характера и стремление сохранить окружающую среду в ее первозданном виде. Кроме того, следует сфокусировать общественное внимание на поселениях родовых поместий и их положительном влиянии на развитие российских сельхозугодий при должном взаимодействии с органами государственной и муниципальной власти.

Кроме того, необходимо заняться популяризацией деятельности «Родной партии» — для начала среди самих анастасийцев, а затем и среди остального политически-активного общества. Как вариант — проводить высококачественные пиар-кампании и организовать круглые столы для региональных отделений, чтобы определить дальнейший вектор развития и роль каждого члена партии в нем. Круглые столы служат не только для встречи руководства партии и региональных отделений, но и для выстраивания диалога с органами местного самоуправления.

После первых двух этапов можно рекомендовать представителям ЗКР заняться решением самого главного для многих вопроса — земельного. Вероятнее всего, эффективнее будет использовать ресурсы партии для продвижения федерального закона, который бы упрощал процесс получения земель, а не закреплял бы положение о безвозмездном предоставлении земель всем желающим создать родовое поместье. Необходимо разработать качественный законопроект и затем внести его на рассмотрение в Государственную Думу.

При условии усовершенствования на предыдущем этапе публичного образа ЗКР и наличия репутации на политической арене качественный и детально проработанный законопроект будет иметь высокие шансы на принятие.

В этом случае будет снят наиболее острый вопрос во взаимодействии представителей движения ЗКР и государства, что позволит обеим сторонам перейти к налаживанию сотрудничества и повышению эффективности землепользования.

Выборку респондентов от органов местного самоуправления нельзя рассматривать как абсолютно репрезентативную из-за ограниченного количества полученных ответов.

Дальнейшие исследования в данном предметном поле могут быть направлены на углубленное изучение восприятия движения ЗКР органами государственной власти и местного самоуправления, а также на исследование специфики локальных сообществ, образующихся из представителей ПРП и местного населения, и традиционных цепочек их экономического и социального взаимодействия.

## **Приложение**

### **Фрагменты из полевого дневника научно-исследовательской экспедиции в Алтайский край**

#### **Фрагмент № 1. Администрация Солонешенского района**

Когда мы приехали, нам удалось попасть только на встречу в администрации, так как в пятницу все остальные государственные учреждения закрывались в 16:00.

Последние 3–4 года тенденция такая, что приезжают представители других регионов, не как дачники, а на ПМЖ, стараются

расселиться на мелких труднодоступных местностях (религиозники, анастасиевцы). В Б 5 мест силы, хотя поселочек маленький. 11 мая 100 человек приезжали в труднодоступные места.

Есть некоторые проблемы с представителями религиозных меньшинств, потому что они не прививаются от туберкулёза, рожают дома, обучаться в школах не хотят, прививки ставить не хотят. Есть деревня Н, где много таких представителей, но и в райцентре их можно встретить (отличительные признаки: длинная борода, юбка в пол). Корни населения лежат глубоко в старообрядчестве. Население относится настороженно к анастасийцам и т.п.

### **Фрагмент № 2. Село Чарышское (беседа с жительницей)**

Про саму деревню сказала, что здесь «нищета полная» и «все разрушено». Раньше был и маслозавод, и колбасный цех, а сейчас одни развалины, ничего не осталось, нет никаких производств. Коммухоз продали анастасийцам, неизвестно, что они с ним делают, стоит разрушенный.

Мы спросили, много ли вообще в Чарыше анастасийцев, она ответила, что есть несколько, про них все знают, они живут давно. Дала указания, как пройти. Сказала, что, когда они только появились, ходили с брошюрами, даже к ней в дверь стучались. Сейчас все нормально, ассимилировались с населением, живут как местные, хоть сначала и не знали, как вести хозяйство и выживать в деревне. Есть даже одна женщина, которая вышла замуж за анастасийца, ее муж баллотировался в местные депутаты когда-то.

### **Фрагмент № 3. Администрация Чарышского района**

Нам рассказали, что Чарышский район — самый большой в Алтайском крае; многие села физически труднодоступны, ведь Горный Алтай настолько велик, что уходит в 4 государства. С Казахстаном есть граница через 160 км, но труднодоступная, через Белки (горы). Есть реки — Чарыш чистый, Ануй не такой.

Только недавно вышли на прямую связь с соседями — дороге до Солонешенского лет 8; интересным является также соединение с Усть-Каном. На территории есть ранние скифские захоронения — в древности горные долины Алтая служили кладбищами, много курганов и могил (VIII–III в. до н.э.).

Новая история района началась с развития горнозаводского дела. Первоначально цивилизация пришла с гор.

Затем последовала вставка про Гражданскую войну, которая на территории Чарышского района имела одну из самых страшных и уродливых форм.

На территории очень много лошадей, которые круглый год пасутся, много маралов, которых выращивают в маральниках для пантов.

Особенно глава отметил Мегре с его «Звенящими недрами». Из-за его книг многие люди с неустойчивой психикой «решили свалить в Чарышский район спасаться от конца света». Поначалу они пытались жить в землянках, но «они не в состоянии просто тупо срубить чашу, а потом они пытались выложить ее дерном». Глава смотрел на них и думал: «Вы идёте туда, из чего я вышел». Потом плюнули на все, стали просто покупать дома и жить, ассимилироваться среди местных. Опознать их довольно просто: «волосатики и юбошники», то есть мужчины с длинными волосами и бородой, женщины в длинных юбках. Очень сильно ассимилируются и проникают в местную жизнь, уже и детей в школу водят, и прививки ставят, и даже во властные структуры пытались проникнуть, в депутаты баллотировались.

#### Фрагмент № 4. Деревня К

(1) После беседы с главой мы отправились в соседнюю деревню К. Сперва мы дошли до Дома Культуры, он оказался действительно хорошим, только что отстроенным, с гигантским актовым залом и даже (!) унитазами в туалетах. Мы заглянули в кабинет, где сидел мужчина за работой. Мы поспрашивали его о работе ДК, так как думали, что это работник. Он отвечал довольно неохотно. Рассказал, что сейчас все в отпуске; что в ДК есть секции для взрослых и детей постарше; иногда школьников приводят в спортзал. Мы поговорили буквально 5 минут и, уходя, взглянули на табличку на двери — оказалось, что этот мужчина был главой села К.

Мы вышли из ДК и пошли по дороге. Поймали мужика на «Ниве», чтобы спросить про анastasийцев, и он сказал, что глава села, с которым мы только что общались, и есть анastasиец, но нам показалось это странной информацией.

(2) Потом мы увидели женщину с детьми, которая направлялась на участок, где велись какие-то строительные работы. Женщину звали В., и она согласилась с нами пообщаться, пустила на участок и провела в беседку.

Она рассказала, что с мужем переехала в К из Новосибирска. Муж у неё занимается «чем-то в интернете», она сама нигде не работает, сидит с дочкой (другие дети на участке ее друзья). Сначала было тяжело, она не могла отличить сорняк от ростка помидора, но теперь привыкла, собирает сама травы для отваров. Купили участок с полуразрушенным домом, не знает за сколько, так как муж этим занимался. Сейчас перестраиваются, строят панда-парк для друзей дочери и для неё самой. Строят друзья, работают у них. Мы спросили, можно ли с ними поговорить, и она сказала, что у них свободный график, если захотят — уйдут, заходят — придут. Потом В. сходила позвать мужа, но он оказался занят встречей по работе и не смог с нами поговорить. Рассказала, что не собирается отдавать дочь в школу, потому что считает, что сможет лучше ее научить, в начальной школе точно.

В К у них есть некое сообщество переехавших из крупных городов людей, их друзья — это примерно 20 семей, все они познакомились уже здесь. Есть люди из Москвы, Санкт-Петербурга, Новосибирска, Барнаула, даже из Франции люди. Почему они все сюда переехали? Потому что здесь хорошо жить. Хорошая природа, продукты (покупает у местных молоко, яйца, мед). Возвращаться назад не хочет, ей всего хватает здесь. Дала нам попробовать местный мёд.

Затем мы прошли к ее друзьям, занятым стройкой, чтобы поговорить с Т. Т. оказался уроженцем Казахстана, приехал сюда с женой, когда путешествовали на повозке. Им понравилось место, и они остались. Т. является основателем единственной в мире Школы небоевых искусств. Суть этой школы заключается в отказе от боевого и воинственного сознания и приходе к гармонии с самим собой и с окружающими. Далее последовали рассуждения о том, как люди обмениваются энергетикой и посылают сигналы сквозь время и пространство, как научиться это делать и для чего это нужно. Сам Т. ездил в Индию и учился там у мастеров, которые уже познали сущность этого мира.

В К у Т. семья: жена и двое детей. Старший сын заканчивает 9 класс, дальше идти не планирует, переезжать тоже, потому что «здесь же рай», будет помогать отцу развивать его дело. Мясо Т. не ест вообще, семья старается его в этом поддерживать. Мы спросили, лечатся ли они в местных больницах или поликлиниках, в ответ Т. спросил нас: «А зачем болеть?»

## Фрагмент № 5. Беседа с представителем ЗКР (Д.)

Д. настаивал, что у каждого человека должно быть по 9 гектаров земли на природе, где нужно высадить по несколько видов леса и кустарников, огород, развести животных, поставить пасеку, построить гостиницу и, конечно же, дом. Далее он в цифрах расписал бизнес-план, который позволял зарабатывать миллион рублей в месяц. Загвоздка была в том, что этот план не учитывал расходов, потому что, как выразился Д., их нет. «Посмотрите на меня, разве я устаю? Нет, я не заработался». (Стоит отметить, что на участке Д. нет ни лесов, ни кустарников, ни гостиницы.) Несколько раз он повторил, что ему не нужно думать о деньгах, что он богатый человек.

Когда мы спросили, где же взять деньги на 9 гектаров земли, он ответил, что раздаёт их бесплатно всем желающим. Рядом с ним уже живет две семьи, он дал им участки, только поставил условие — сначала построить на нем дом, потом он оформит договор дарения. У него уже был неприятный опыт с раздачей участков в Вологодской области, когда он раздал их десятками, а люди потом перепродали по 300 тысяч и больше, и в итоге там осталось жить только 2 семьи.

Потом зашёл разговор про резное оформление, которым украшен дом; Д. рассказал, что автором всего этого является Т., с которым мы как раз познакомились за день до этого (основатель Школы небоевых искусств). Здесь подключилась жена Д., которая очень хвалила Т. за его мужские качества, а Д. пытался ее перебить и заставить замолчать, так как он, очевидно, Т. хорошим человеком не считал. В итоге ему пришлось прибегнуть к крайним мерам и рассказать о том, как он изменял своей жене и от него забеременела другая женщина.

Затем Д. начал рассказывать вещи, основная суть которых заключалась в принятии понятия энергии и различных его интерпретациях, позволяющих жить как можно счастливее и беззаботнее (как то: построить восьмиугольный дом, чтобы хорошая энергия множилась по углам, и все в таком духе).

Мы поняли, что сидим в доме у Д. уже больше двух часов (хотя время пролетело быстро, как 40 минут), и решили, что нам пора прощаться и отправляться дальше.

В дорогу жена Д. дала нам банку мёда, которую мы разбили, выходя из машины на заправке.

ДАРЬЯ ЗЫКОВА

ПЕРВЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ  
РЕАЛИЗАЦИИ ПРОГРАММЫ  
«ДАЛЬНЕВОСТОЧНЫЙ  
ГЕКТАР»

Основные проблемы и  
перспективы развития проекта

## **Введение**

Развитие Дальнего Востока — одно из ключевых направлений государственной политики в настоящее время. Были приняты новые законы и федеральные программы; учреждены Министерство по развитию Дальнего Востока и Арктики, Агентство по развитию человеческого капитала на Дальнем Востоке (АРЧК ДВ); создано 12 территорий опережающего развития; особый статус свободного порта получил порт во Владивостоке. Одной из таких государственных инициатив стала программа «Дальневосточный гектар». За четыре года действия программы на Дальнем Востоке было выдано больше 75 тысяч гектаров, многие из которых не осваиваются в полной степени<sup>1</sup>. Изучение программы и опыта ее участников поможет ответить на вопросы, как выполняются поставленные программой задачи, с какими проблемами сталкиваются получатели гектаров, насколько серьезны эти трудности и как их можно преодолеть. Исследование также имеет практическую ценность для принятия решений по развитию Дальнего Востока.

### **Сущность «дальневосточного гектара»: теоретические аспекты и проблематика**

#### **Прообразы государственной программы и опыт других стран**

Распределение бесплатных земель среди населения было обычной практикой в прошлом веке во время колонизации Северной Америки. Земли малоосвоенных территорий начали раздавать бесплатно при Аврааме Линкольне в США, когда в 1863 году вступил в силу так называемый «Хомстед-акт» (Homestead Act) — федеральный закон, дающий право гражданам США получить в безвозмездное пользование землю на западе страны. Американцам

---

<sup>1</sup> «Дальневосточный гектар» получили более 75 тыс. человек // ТАСС. URL: <https://tass.ru/v-strane/7447605> (дата обращения: 12.05.2020).

предлагались земли исключительно сельскохозяйственного назначения, за редким случаем — для разведения скота на сухих землях, при этом можно было получить до 160 акров (65 га), но только при уплате определенного регистрационного взноса в размере 10 долларов, который тратился на межевание<sup>2</sup>. Земля была пригодна для возделывания, а безвозмездная ее передача в собственность послужила для представителей низшего класса социальной лестницей, предоставив им возможность быстро перейти в средний класс<sup>3</sup>. Тем самым правительство предлагало гражданам не только землю, но и возможность для вертикальной мобильности и более безопасного будущего.

При П. А. Столыпине в 1906 году в Российской империи была создана похожая программа. За крестьянами закреплялись их личные земельные наделы (15 десятин<sup>4</sup> на главу семьи и 45 — на всех остальных членов семьи), дополнительно они освобождались от уплаты налогов и воинской повинности, а также получали натуральную поддержку (скот, зерно) и право льготного проезда по Транссибирской магистрали по особому переселенческому тарифу, который был значительно ниже обычного и позволял экономить до 80 рублей на человека<sup>5</sup>. Благодаря реформе Столыпина интенсифицировалось социально-экономическое развитие и освоение пустующих земель Сибири и Дальнего Востока, Россия наладила экспортную деятельность и заняла лидирующие позиции в мире по показателям в сельскохозяйственной деятельности.

Наконец, еще одна страна имеет похожий опыт по освоению незаселенных территорий, ставший с недавних пор актуальным. Из-за глобального потепления условия для постоянного проживания и возделывания земель в Канаде стали более благоприятными. В девяти регионах страны гражданам Канады дается возможность бесплатно получить земли. В каждом регионе свои требования и условия к получателям. Наиболее близки к «Дальневосточному гектару» условия в Юконе. Однако земля здесь дается

---

<sup>2</sup> Павлов М. Ю. Инновационное развитие экономики: от «Хомстед-акта» до электронных коттеджей и «Викиномики» // США и Канада: экономика, политика, культура. 2012. № 12. С. 49–60.

<sup>3</sup> Mattheis R., Razl T. There's No Such Thing As Free Land: The Homestead Act and Economic Development. 2019.

<sup>4</sup> 1 десятина = 1,09 га.

<sup>5</sup> Васильев А. В., Комаров С. А. Законодательство и правовая система дореволюционной России: учебное пособие. Санкт-Петербург: Издательский дом «Питер», 2004.

фермерам для сельскохозяйственного развития. На одну заявку может приходиться до 65 гектаров. Государство больше никак не поддерживает получателей. Обработка земли происходит в течение семи лет, после этого земли можно оформить в собственность или продать.

В сравнительной таблице 1 представлено сравнение программ по освоению земель в рассмотренных странах.

Опыт США и Канады показывает, что для развития сельского хозяйства нужно предоставлять участки с большой площадью, а одного гектара мало. Результаты столыпинской реформы это подтверждают. Однако сложно сделать выводы о всеобъемлющей применимости опыта этих программ в современной российской реальности. Информатизация общества создает новые форматы взаимодействия власти с народом. Требования к получателям земельных наделов зависят от плотности населения в ближайших населенных пунктах, от наличия крупных точек сбыта, от климатических условий и от экономической ситуации в стране или в конкретном регионе.

### Предпосылки и причины создания программы

Программа «Дальневосточный гектар» (далее «ДГ») была запущена в 2016 году одновременно с вступлением в силу «Закона о дальневосточном гектаре» (Федеральный закон «Об особенностях предоставления гражданам земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и расположенных на территориях субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 01.05.2016 № 119-ФЗ, далее Федеральный закон № 119-ФЗ). За реализацию программы ответственно Министерство по развитию Дальнего Востока и Арктики.

Относительно выгодное экономико-географическое положение региона — одна из предпосылок внимания к востоку страны. Другая имеет экономико-политический характер: в условиях кризиса и антироссийских санкций, а также ввиду непростой дипломатической ситуации российское правительство принимает решение о развитии политики импортозамещения, в частности, ставит задачи по внедрению новых производств, созданию новых точек сбыта в местах, где они сегодня более необходимы. ДФО

Объем земли на человека	Срок аренды	Условия	Цель	Причина	Программа
До 160 акр (65 га)	5 лет (можно было приобрести землю в собственность досрочно за определенную плату)	— Гражданство США; — возраст от 21 года; — уплата регистрационного сбора (10 долларов)	Снижение уровня бедности и повышение урожайности	Гражданская война	<b>США.</b> Хомстед Акт
До 160 акр (65 га)	7 лет	— Проживание в регионе не менее года (только для Юкона); — плата за геодезические работы; — инвестиции в недвижимость	Развитие сельского хозяйства	Изменение климата	<b>Канада</b>
1,5 десятин (16,35 га) на главу семьи, 4,5 десятин (49,05 га) на остальных членов семьи	Земля передавалась в собственность сразу	Принадлежность к крестьянской общине	Создание класса крестьян-собственников, налаживание торговых отношений	Проблемы в аграрном секторе, революционные настроения	<b>Россия.</b> Столыпинская реформа
1 га	5 лет	— Гражданство РФ; — возраст от 18 лет	Экономическое развитие региона, снижение миграционного оттока и привлечение населения на постоянное место жительства	Миграция молодежи в центральную часть страны, санкции	<b>Россия.</b> «Дальне-восточный гектар»

Таблица 1. Программы по освоению земель

в данном случае представляется идеальным регионом, поскольку нынешняя внешнеэкономическая политика России ориентируется на страны Азиатско-Тихоокеанского региона (АТР)<sup>6</sup>.

Существует также противоположная точка зрения, согласно которой Китай представляет собой «не возможность, а опасность». Увеличивающееся влияние китайского бизнеса в дальневосточных регионах заставляет местное население тревожиться о возможной «китайской экспансии»<sup>7</sup>.

Одна из непосредственных причин, по которым необходимо развивать малозаселенные территории, — неблагоприятная демографическая ситуация. Так, по данным Росстата, за период 1991–2013 годов численность населения ДФО упала на 22,7%<sup>8</sup>.

Таким образом, к созданию программы «ДГ» государство подтолкнула низкая плотность населения, внутренняя трудовая миграция молодежи в центральные регионы России, а также слабо развитая инфраструктура.

### Концепция и нормативное обеспечение программы

Согласно закону, регулиющему программу «ДГ», любой гражданин РФ имеет право получить в безвозмездное пользование земельный участок площадью не более 1 гектара на человека (ч. 1 ст. 2 Федерального закона № 119-ФЗ). Земельный участок предоставляется в аренду сроком на пять лет на основании соответствующего договора. По истечении пяти лет гражданин может оформить участок в личную собственность или в долгосрочную аренду не более чем на 49 лет. Однако решение о приватизации участка или сдачи его в аренду принимается уполномоченными органами в зависимости от того, в какой степени получателю гектара удалось его освоить. При этом деятельность, которую участники осуществляют на своем участке, должна согласовываться с видом разрешенного использования (далее — ВРИ).

<sup>6</sup> Заусаев В. К., Бурданова Г. И., Кручак Н. А. Сценарии развития и конкурентоспособность экономики российского Дальнего Востока // ЭКО. 2016. № 1 (499).

<sup>7</sup> Ларина Л. Китайцы на Дальнем Востоке России: динамика их восприятия за последнее десятилетие // Slavic-Eurasian Research Center. URL: src-h.slav.hokudai.ac.jp/coe21/publish/no6/larina.pdf (дата обращения: 25.04.2020).

<sup>8</sup> Мотрич Е. Л., Найден С. Н. Миграционные процессы в социально-экономическом развитии Дальнего Востока // Проблемы прогнозирования. 2015. № 5. С. 108–118.

Чтобы получить земельный участок, необходимо подать заявку на официальном сайте федеральной информационной системы «На Дальний Восток» (далее — ФИС), авторизовавшись через портал «Госуслуги».

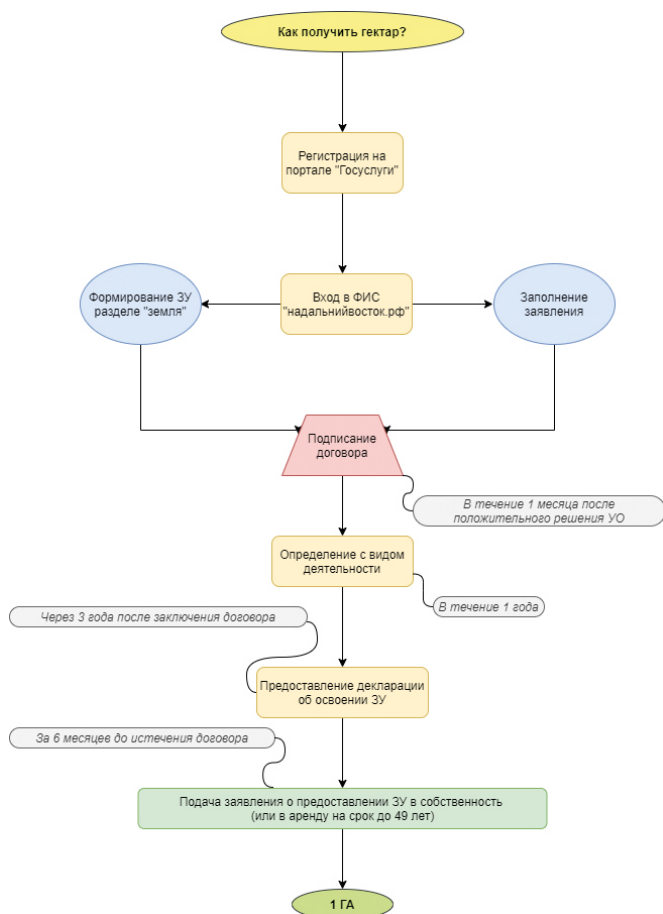


Рис. 1. Общая схема получения «дальневосточного гектара»

Общая продолжительность процедуры государственной регистрации договора не должна превышать 60 рабочих дней. По истечении трех лет с момента заключения договора получатель земельного участка в срок не более трех месяцев обязан предо-

ставить уполномоченному органу декларацию об освоении «дальневосточного гектара», форма которой утверждена Приказом Минвостокразвития № 63.

Правовое регулирование программы не ограничивается одним лишь Федеральным законом № 119-ФЗ. Так как программа нацелена на предоставление земельных участков, она тесно связана с земельным законодательством (Земельный кодекс РФ, Градостроительный кодекс РФ). Федеральный закон от 7 июля 2003 г. № 112-ФЗ «О личном подсобном хозяйстве» определяет особенности ведения ЛПХ на земельных участках, а также устанавливает возможные виды государственной поддержки.

Получение субсидии на развитие сельскохозяйственной деятельности — это не единственная поддержка, предоставляемая государством. Так, например, муниципалитет и органы государственной власти могут содействовать строительству объектов коммунальной и транспортной инфраструктур, если подается коллективная заявка от 20 и более человек, заключивших договоры безвозмездного пользования земельными участками, расположенными в шаговой доступности друг от друга и в радиусе не более 20 км от ближайшего населенного пункта или в их границах (Федеральный закон № 119-ФЗ, ч. 24 ст. 8). Кроме того, следует отметить, что размер государственной поддержки может различаться по регионам. На рисунке 2 представлена диаграмма с доступными для граждан мерами поддержки, представленными на официальном сайте программы. Данные меры не являются исключительными для участников программ «ДГ», на них может претендовать любой гражданин РФ.

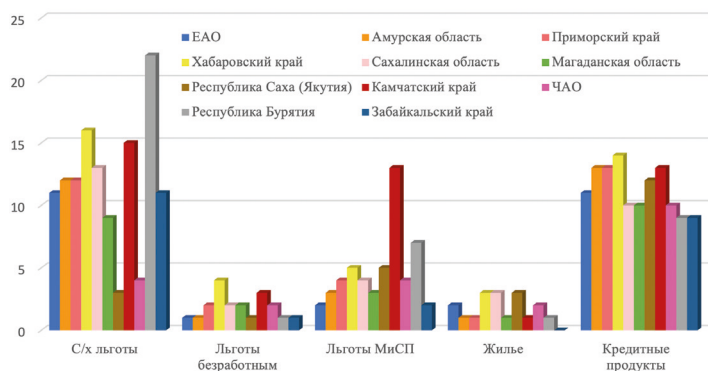


Рис. 2. Количество доступных мер поддержки на Дальнем Востоке по видам, ед.

По данным с сайта ФИС *НаДальнийВосток.РФ*, за весь период действия программы 2,5 тысячи граждан воспользовались государственной поддержкой на сумму чуть меньше 900 миллионов рублей. Самые популярные меры поддержки — гранты на развитие сельского хозяйства и предоставление льготного кредита, в т.ч. микрозаймы.

Ниже представлена обобщающая таблица по основным НПА, регулирующим правоотношения участников программы и уполномоченных органов.

Таблица 2. Перечень основных НПА, регулирующих отношения в сфере реализации программы «Дальневосточный гектар»

НПА	Область регулирования	Статьи
Лесной кодекс РФ	Лесовосстановление, право собственности, публичный сервитут, категории лесов и виды их использования	8, 9, 25, 62, 111
Градостроительный кодекс РФ	Градостроительный регламент	36
Земельный кодекс РФ	Публичный сервитут, оборот ЗУ, плановые проверки	11, 23, 27, 39, 71
Федеральный закон «О государственной регистрации недвижимости» от 13.07.2015 № 218-ФЗ	Кадастровый учет, регистрация прав собственности, основания и сроки	14, 41, 26
Федеральный закон № 112-ФЗ	Ведение ЛПХ, господдержка	3, 4, 7
Приказ Министерства Российской Федерации по развитию Дальнего Востока и Арктики от 15.04.2019 г. № 63 «О внесении изменений в Порядок ведения реестра резидентов территорий опережающего социально-экономического развития...»	Утвержденная форма декларации об использовании земельного участка (ЗУ)	-

Федеральный закон о гектаре — важный, но не единственный правовой документ, сопровождающий реализацию программы; эффективное правовое регулирование он помогает осуществлять в совокупности с упомянутыми в таблице законодательными механизмами.

## Проблемные области программы. Мнение научного сообщества

Программа «ДГ» реализуется уже на протяжении четырех лет, и за это время стали заметны ее проблемные места. Отчасти возникающие трудности уже были проанализированы в работах исследователей из разных субъектов РФ. Большинство отмечает климатический фактор как главное препятствие при освоении гектара. Дальний Восток находится в зоне рискованного земледелия с низким плодородием почвы<sup>9</sup>, соответственно, возможность развития сельского хозяйства в промышленных масштабах здесь под вопросом, за исключением разве что определенных районов Амурской области и Хабаровского края, а также районов Приханкайской равнины в Приморском крае<sup>10</sup>. Однако в этих районах свободной для раздачи земли практически не осталось; в других регионах земля в принципе пользуется небольшим спросом, поскольку другие виды деятельности (лесоводство, животноводство) требуют больших капиталовложений и профессиональных знаний. Данный аспект очень важен, поскольку по результатам социологического опроса, проведенного ВЦИОМ до старта программы в 2015 году, почти половина опрошенных из числа тех, кто планировал брать «ДГ», хотели заниматься сельским хозяйством<sup>11</sup>. Возможно, государство понимало, что развитие фермерства в традиционном его понимании невозможно в данном регионе, и рассчитывало на то, что получатели гектаров начнут объединяться в кооперативы или агропромышленные комплексы для большей эффективности. Однако в этом случае не следовало ограничиваться одним гектаром на человека, поскольку для сельского хозяйства такие площади крайне малы. Это подтверждается и рассмотренным опытом США, и идеями Столыпина. С другой стороны, нет гарантии, что эффективность производства в таком случае была бы высокой. Ведь в странах АТР широко распространена практика культивирования генно-модифицированных сортов сельскохозяйственных культур. Потому их себестоимость на Дальнем Востоке может оказаться выше, чем за рубежом<sup>12</sup>.

<sup>9</sup> Сторчевой А. В. Существующие проблемы реализации Закона «О дальневосточном гектаре» // Конституция Российской Федерации и современный правовой порядок. 2019. С. 170–174.

<sup>10</sup> Лескова В. В. Дальневосточный гектар: особенности и проблемы программы // Актуальные вопросы экономики и управления. 2018. С. 107–110.

<sup>11</sup> Ткаченко Е. А. Закон о «дальневосточном гектаре»: проблемы реализации на современном этапе // Фундаментальные исследования. 2018. № 1. С. 133–137.

<sup>12</sup> (Гладкий, 2017)

Другая популярная проблема — отсутствие инфраструктуры. Во-первых, на Дальнем Востоке слабо развито транспортное сообщение, а значит, у участников программы могут возникнуть трудности не только с тем, как добраться до своих участков, но и с организацией в будущем логистики для сбыта произведенной продукции. Во-вторых, участки нельзя приобрести в черте населенных пунктов (за исключением сельских поселений, где можно оформить участок для ЛПХ), а значит, к участкам не будет проведена и коммунальная инфраструктура. Плотность населения в муниципальных образованиях, на территории которых предоставляются земельные участки, очень низкая. В случае, если участники программы решат заняться предпринимательской деятельностью, неясно, кто будет обеспечивать спрос на товары или услуги, кто будет являться целевой аудиторией в регионе с потенциально низким потребительским спросом<sup>13</sup>.

Затруднения возникают и в сфере земельных правоотношений. Так, по мнению некоторых авторов, до сих пор актуальна проблема границ: земельные участки получателей гектаров пересекаются с участками, несвободными от прав третьих лиц. Виной всему — не оформленные в нужное время земли. В период реорганизации колхозов и совхозов их члены получали земельные наделы, однако не регистрировали их в единой базе и не проводили межевание<sup>14</sup>. В реальности у таких участков есть свои правообладатели, но формально это нигде не отображается. Кроме того, похожая проблема характерна для ранее учтенных участков, в отношении которых не были проведены кадастровые работы для уточнения границ. Это приводит к тому, что испрашиваемые получателями гектаров участки нередко пересекаются с границами других участков<sup>15</sup>, и известно об этом становится обычно на этапе заключения договора безвозмездного пользования земельным участком. То же самое справедливо в отношении земель лесного фонда, земель общего пользования, особо охраняемых территорий и территорий, приходящихся на охотничьи угодья<sup>16</sup>. Таким образом, получается, что земельный фонд

---

<sup>13</sup> Татаров К. Ю. Федеральная программа «Дальневосточный гектар» в разрезе налогового кодекса Российской Федерации // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2018. № 6 (201). С. 95–101.

<sup>14</sup> Аракелян Л. К., Хисматуллин С. А. Дальневосточный гектар: реальная помощь или миф? // Аллея науки. 2017. Т. 1. № 16. С. 704–706.

<sup>15</sup> (Трофимов, 2019)

<sup>16</sup> Тегюрюкова Т. А., Кияшко Г. А. Проблемы реализации программы «Дальневосточный гектар» // Наука, образование и культура. 2019. № 5 (39).

программы ограничен: большая часть свободных территорий, которые наиболее интересны участникам программы, изъята из оборота.

Техническое сопровождение программы также не лишено недостатков. Во-первых, реальные координаты земельных участков не совпадают с координатами на кадастровой карте, представленной в федеральной информационной системе (с разницей до нескольких километров<sup>17</sup>). Это, в свою очередь, становится причиной большого числа отказов со стороны уполномоченного органа. Во-вторых, на сайте отсутствует информация о категории участка, в итоге участники ошибочно выбирают категорию, не соответствующую градостроительному регламенту<sup>18</sup>.

Таким образом, программа несовершенна и требует корректировок. Основным фактором, сдерживающим заинтересованность граждан в получении ДВ-гектара, является отсутствие объектов социальной и коммунальной инфраструктуры. Фактически, участники должны обладать значительными финансовыми активами, чтобы суметь освоить землю. Как показывают результаты социологических опросов, многие заявители не готовы к такому решительному шагу в условиях высокого риска. Кроме того, большая часть земельных участков, доступных к предоставлению, удалена от населенных пунктов и расположена в местах с болотистой почвой, в тайге или на сопках. Организация хозяйства на таких участках также может создать финансовые и технические трудности для участников программы.

## **Освоение «Дальневосточного гектара» на практике: мнения и оценки**

### **Методология исследования**

Исследование проводилось с помощью качественных и количественных методов. Основным способом получения необходимой информации было интервьюирование; информантами были в основном

---

<sup>17</sup> Кустышева И. Н., Остаркова Д. А. Проблемы предоставления земельных участков по программе «Дальневосточный гектар» // Регулирование земельно-имущественных отношений в России: правовое и геопространственное обеспечение, оценка недвижимости, экология, технологические решения: сб. материалов Национальной научно-практической конференции, 14–15 декабря 2017 г. Ч. 2. Новосибирск: СГУГиТ, 2018. С. 55–58.

<sup>18</sup> Вронская М. В., Кривцова К. Е. Правовой режим «дальневосточного гектара»: актуальные проблемы его регламентации и реализации //Административное и муниципальное право. 2018. № 11. С. 1–10.

непосредственные получатели гектаров, а также внешние наблюдатели — представители земельных отделов муниципальных образований и местные жители. Глубинные интервью включали вопросы, касающиеся административной процедуры заключения договора с муниципалитетом, доступности мер государственной поддержки, инфраструктуры, и в целом были направлены на выявление слабых сторон программы. Всего было проведено 15 интервью, из них 10 — очные. В таблице 3 представлена более полная информация.

Таблица 3. Информация о проведенных в рамках исследования интервью

Тип интервью	Информант	Количество	Субъект РФ
Очные с 01.10.2019 по 11.10.2019	Получатели гектаров	2	Приморский край
	Администрация, земельный отдел	3	
	Местные жители	5	
Онлайн с 13.04.2020 по 12.05.2020	Получатели гектаров	5	Приморский край; Хабаровский край; Краснодарский край; Владимирская обл.

Хотя интервьюирование позволяет получить наиболее важную информацию об исследуемом объекте, использование этого метода накладывает на исследование некоторые ограничения, в частности временные (короткий период экспедиции) и финансовые, а также могут возникнуть трудности в установлении контакта с информантами ввиду их занятости, удаленного расположения или незаинтересованности. Поэтому использовались и другие методы исследования: анкетирование, контекстный анализ публикаций в СМИ и обзор судебной практики.

Анализ СМИ и судебной практики по делам о «ДГ» — второй по значимости метод получения информации о программе. Он представляется более объективным, чем интервьюирование, поскольку включает в себя работу со статистическими данными.

Анкетирование и анализ информации, полученной в интернете (обсуждения ВКонтакте в сообществе «Дальневосточный гектар: мы соседи!» и в группе АРЧК ДВ в мессенджере WhatsApp «Гектарчики») — вспомогательный метод, поскольку масштаб обработанной информации не позволяет делать полноценных объективных выводов. Наиболее яркие высказывания из WhatsApp-чата самих участников о программе представлены в приложении.

## Обзор и контент-анализ СМИ

Анализ СМИ проводился на базе сервиса Public.ru. Поисковой запрос состоял из нескольких логически выстроенных частей. В первой части запроса в фокусе были результаты реализации программы (включая проблемы, положительные эффекты, истории успеха участников). Вторая часть запроса акцентировала внимание на субъектах РФ, входящих в состав ДФО и одновременно участвующих в программе «Дальневосточный гектар». Третья часть направлена на устранение непригодных для анализа статей. Были выбраны публикации периода 06.12.2017–06.12.2019. Всего было проанализировано 142 статьи. Год старта программы не включался в анализ, поскольку большая доля статей могла содержать лишь упоминание о начале действия программы.

Пик публикационной активности приходится на декабрь 2017 года (см. рисунок 3). Объяснить это можно тем, что в декабре обычно подается отчетность о результатах выполненной работы. Последующий спад можно объяснить приостановкой программы ввиду пересмотра положений о выдаче ДВ-гектаров в границах охотугодий. Также публикационная активность наблюдается и в июле 2019 года. Это проявление можно объяснить запуском программы «Дальневосточный гектар» в Забайкалье и Бурятии. Анализ СМИ подтверждает эту теорию. Действительно, большое число публикаций было посвящено теме распространения всех механизмов программы на эти регионы.



Рис. 3. Динамика выхода публикаций по месяцам (источник: Public.ru)

В целом динамика публикации новостных статей положительная — каждый год публикуется все больше статей. Связано это прежде всего с необходимостью повышать уровень информированности граждан о проектах на Дальнем Востоке, прививать им желание действовать в рамках поставленных программой задач.

По числу публикаций, которые были изданы в конкретном субъекте РФ, Москва с большим отрывом занимает лидирующее положение. На втором месте — Приморский край. Сопоставляя данные на диаграмме с содержательными данными публикаций, можно предположить (не принимая в расчет Москву), что такое распределение связано со степенью популярности конкретного региона у участников программы. Чем популярнее регион, чем больше возможностей для комфортной жизни он представляет, тем выше число публикаций в этом регионе.

Рейтинг по регионам, топ 10

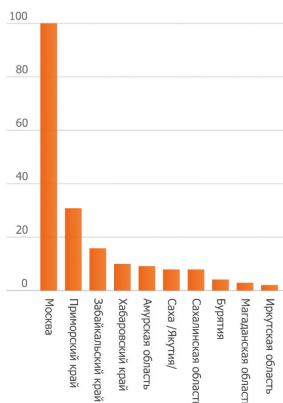


Рис. 4. Рейтинг СМИ по месту издания (топ-10) (источник: Public.ru)

В таблице 4 представлены основные темы, которые встречались при анализе публикаций.

Таблица 4. Основные темы анализируемых публикаций

Тема	Число публикаций	Доля от общего числа
Дальневосточная ипотека	12	8,5%
Запуск программы в Забайкалье и Бурятии	17	12%

Предложения о решении проблем	13	9,2%
Реализация программы	65	45,8%
— обсуждения	17 (26,2%)	
— проблемы	8 (12,3%)	
— меры поддержки	7 (10,7%)	
— первые результаты	33 (50,8%)	
Прочее	35	24,6%

Самая распространенная тема охватывает вопросы *реализации программы*. В рамках этой темы было выделено четыре подтемы:

— первые результаты: здесь освещались статистические показатели работы уполномоченных органов, приводились статистические данные о числе заключенных договоров, о суммарном количестве предоставленных гектаров;

— обсуждения: в основном это освещение проведения совещаний, семинаров, круглых столов, в ходе которых подводились промежуточные итоги реализации программы;

— проблемы: приводилась информация об основных актуальных на момент публикации проблемах. Среди наиболее популярных проблем можно выделить отсутствие инфраструктуры в местах выдачи гектаров, сложность ее подведения, а также слабость технического обеспечения (сбои в информационных системах);

— меры поддержки: в этих публикациях освещались виды и объемы финансовой поддержки государства. К основным мерам можно отнести гранты, субсидии, льготное кредитование, льготный лизинг оборудования сельскохозяйственной техники, возмещение затрат на комбикорма, строительные материалы.

В отдельную тему выделен запуск программы «ДГ» в двух недавно включенных в состав ДФО субъектах РФ — Забайкальский край и Республика Бурятия. Здесь СМИ указывали на общественную обеспокоенность судьбой территорий вблизи озера Байкал. В ответ государство ввело запрет на выделение и раздачу земельных участков в центральной экологической зоне Байкальской природной территории. Кроме того, СМИ заявляют о полной готовности регионов к запуску программы. Планируется даже отказаться от так называемой «буферной зоны», которая отделяет участки от крупных населенных пунктов (программа в первую очередь ориентирована на развитие неосвоенных земель). Это привлечет еще большее число участников, поскольку частично решит проблему с отсутствием транспортной, инженерной и коммунальной инфраструктур.

Отдельная тема в СМИ — выдвигаемые населением и государством инициативы по возможному решению назревших проблем. Так, предлагается внести поправки в законопроект: обязать участников программы подписывать договоры в установленный срок, наделить уполномоченные органы правом корректировать границы и местоположение участков (чтобы обеспечить подведение к ним инфраструктуры). Также необходимо развивать рынок сбыта продукции, произведенной на выдаваемых гектарах. В рамках этой инициативы, например, был создан маркетплейс «Гектар онлайн»: торговая площадка позволяет получателям земель, решивших заняться предпринимательством, найти потребителей их продукта, освобождая участников от дополнительных финансовых и временных затрат. Участники программы могут выступать и в качестве покупателей. В настоящий момент на площадку привлечено более ста поставщиков.

Отдельно была выделена тема о «Дальневосточной ипотеке» под 2% годовых. Данная мера поддержки уже утверждена Правительством РФ и запущена.

Публичный образ программы «ДГ» выглядит благоприятным: чуть более 70% составляют публикации с позитивным контекстом, с нейтральным — около 20%, негативных публикаций мало (10,5%). В публикациях с негативным контекстом по большей части освещаются проблемы реализации программы, при этом определяются и основные способы их решения.

### **Практический опыт участников программы**

Интервью проводились очно и заочно — по сотовой связи и в интернете. Очные интервью проводились в Приморском крае во время студенческой экспедиции, которая была организована университетом НИУ ВШЭ в рамках проекта «Открываем Россию заново» под руководством профессора кафедры местного самоуправления факультета социальных наук Юрия Плюснина в октябре 2019 года (тема экспедиции: «Промыслы провинции: жизнеобеспечение населения с помощью ресурсов, не контролируемых государством»).

В период с 13 апреля 2020 года по 11 мая 2020 года участникам ВК-сообщества «Дальневосточный гектар: мы соседи!» были разосланы анкеты, всего 121 личное сообщение. Участие в опросе приняли 21 человек — участники программы «ДГ».

Большинство опрошенных в анкетировании приобрели земли в Приморском крае (13 человек). 11 человек являются местными жителями, то есть проживают на территории Дальнего Востока, остальные — приезжие из Москвы (2 человека), Татарстана (2 человека), Новосибирска, Тюмени, Курска, Санкт-Петербурга, Ярославля (по 1 представителю) и один участник из Люксембурга. Из них 4 завершили или завершают строительство, 7 подготовили межевой план, начинают осваивать гектар, остальным не удалось ничего реализовать на участке на момент интервью.

Ответы на вопрос, что послужило мотивацией к участию в программе, распределились следующим образом (по убыванию):

- реализация своего бизнес-проекта — 9 человек;
- «ДГ» решает проблему приобретения жилья (покупка или аренда квартиры — дорого / хотели построить дом и т.д.) — 6 человек;
- желание семьи и близких уехать из города — 6 человек.

Наиболее популярные виды использования участка — ЛПХ и ИЖС (7 и 5 человек соответственно). Типовыми решениями (бизнес-планами), разработанными АРЧК ДВ, воспользовался 1 человек, двое о такой возможности не знали, как и о возможности объединиться с другими получателями «ДГ» для обустройства совместного проживания — создания инфраструктуры (ответы поделились почти пополам — 10 человек проявили желание объединиться, остальные воздержались). Среднее расстояние от участка до ближайшего города составляет 76 км (с большим размахом вариантов — от 1 км до 400 км). Средняя продолжительность оказания услуги по приобретению земельного участка (до получения заявителем договора «на руки») составляет 5 месяцев, что превышает норму, установленную в законе. При этом разброс в ответах респондентов достаточно большой — от 1 месяца до 2 лет. Самые длительные оформления — в Приморском крае.

Остальные вопросы были направлены на определение проблемных аспектов программы, препятствующих полноценному освоению земельных участков.

На вопрос с множественным выбором ответа о недостатках программы большинство отметило «Неизбежность больших финансовых вложений» (13 человек). Второй по популярности ответ — «Программа не предусматривает на участках наличие коммунальной инфраструктуры» или «Сложность или невозможность получения государственной помощи (финансовой или натуральной)». Эти варианты ответа выбрали 12 человек.

Несколько вопросов в анкете были посвящены осведомленности участников программы о созданных государством сервисах, призванных упростить самостоятельное освоение гектара. Как показывают результаты, только 6 человек (из 21) знакомы с площадкой «Гектар Онлайн» (услугами сервиса пользуется 1 человек). Как уже сказано выше, из 21 только 1 воспользовался типовыми решениями АРЧК ДВ. Чуть меньше половины респондентов (10 человек) планируют объединение с другими получателями ДВ-гектара, то есть собираются обращаться в органы местной власти за помощью для обустройства совместного проживания — подключению коммуникаций и строительство дорог, а 2 человека ответили, что не знакомы с такой возможностью.

Рассмотрим индивидуальные ответы респондентов на открытые вопросы. Согласно полученным данным, 12 человек опасаются, что не смогут реализовать свои планы по освоению участка. Следующий вопрос давал возможность участникам высказаться о причинах возникших опасений. Результаты оказались ожидаемыми, ниже представлены обобщенные данные:



Рис. 5. Причины, по которым участники программы опасаются освоить «ДГ»

Респонденты также добавляют, что заявленные механизмы и обещания властей не соответствуют реальности. Работе препятствуют запреты на вырубку сорных растений, невозможность законно оформить подъезд к участку, сложность смены выбранного ВРИ согласно категории земли и т.д.

11 человек разочаровались в программе, так как ожидали от нее большего. Следует также отметить, что 10 респондентов ожидали таких трудностей. Обобщив названные причины разочарования в программе, мы получили следующий список:

- нет возможности подключить коммуникации;
- удаленность от города;
- безразличие местных властей;
- непрозрачность условий;
- обилие «серых зон»;
- слабая финансовая поддержка государства.

Во многом эти ответы подтверждают опасения участников. При этом, например, не совсем понятен ответ, согласно которому удаленность от города — причина разочарования в программе, поскольку участники сами выбирают местоположение участка. Разочарование в таком случае может возникнуть, если получатель земли не изучил местность до оформления. Тем не менее и это предположение не подтвердилось. По результатам анкетирования, всего 8 человек не приезжали на участок с целью его предварительного изучения, 11 — разочаровались в программе.

В ходе студенческой экспедиции и в период дистанционной практики был проведен ряд интервью. Вопросы, которые задавались информантам, были сосредоточены на ходе реализации программы с уклоном на проблемные аспекты. Результаты интервью можно представить следующим образом:



Рис. 6. Проблемы программы, которые отметили участники программы «ДГ» в ходе интервью

Почти половина респондентов (7 человек) отметила отсутствие финансов для освоения гектара как сдерживающий фактор на пути

к его развитию. Местный житель из Славянки сомневается в том, что можно успешно реализовать земельный потенциал без больших инвестиций. А истории успеха, которые активно продвигают Минвостокразвития РФ и АРЧК ДВ, он объясняет аффилированностью. С этой идеей согласился местный таксист. Интересно было также услышать мнение старшего населения. В той же Славянке две женщины пенсионного возраста отметили, что подводить инфраструктуру к участку за свой счет не представляется возможным. Только одно отопление обходится пенсионеру в Славянке в 6 тысяч рублей в двухкомнатной квартире при размере пенсии 16 тысяч рублей. По мнению участника программы, развивающего проект по выращиванию виноградников в селе Надеждинского района, любые мероприятия, связанные со строительством дороги (оформление дополнительных земельных участков под дорогу, проектные работы, получение разрешения), требуют больших финансовых вложений. По его мнению, чтобы «раскачать» гектар, нужно вложить в него как минимум полмиллиона рублей, и то в некоторых случаях этих денег не хватает (например, если гектар находится в лесистой местности, эта сумма может пойти только на то, чтобы раскорчевать деревья). Еще один получатель гектара отметил, что основная проблема программы финансовая: *«Если есть деньги, ты можешь обрабатывать этот участок. Я смотрю на людей, у которых “получается” осваивать гектары — более-менее успешно, но тоже с подводными камнями, — у них у всех был первоначальный финансовый старт. Один знакомый по получению гектара сразу вложил около миллиона для того, чтобы начать развиваться. У другого знакомого — пенсия 60 тысяч. У меня, например, если ездить из города на этот гектар, невозможно 200 километров туда и обратно гонять. То есть я переехал на ДГ, попытался найти там работу, нашел, но в связи с коронавирусом все закрылось. Посидел-посидел на этом гектаре, развернулся и поехал обратно в город, потому что в городе есть работа».*

Финансовая проблема может показаться довольно общей и актуальной во всех процессах в рамках программы «ДГ». Более того, она может являться следствием других отклонений. Например, необходимость подведения инфраструктуры порождает финансовую стесненность. Многие участники программы не готовы инвестировать в строительство дорог, проведение электричества, воды. (Это отметили 6 опрошенных.) Однако не только отсутствие денежных средств становится препятствием при освоении участка. Зачастую у участников программы не возникает желания связываться с органами власти ввиду чрезмерной бюрократизации и низкой клиентоо-

ориентированности: «Строительство дороги — довольно непростое и крайне бюрократизированное дело. Чтобы построить самому дорогу, надо идти в администрацию, брать кусок земли в аренду под строительство дороги, нанимать организацию, которая имеет соответствующую лицензию. По окончании строительства нужно снова идти в администрацию. Там ее принимают на баланс, и только потом она становится полноценной дорогой. Все это очень дорого и энергозатратно. Я решил: мой участок, могу делать все что хочу — на границе отсыпали и не маялись» (получатель гектара в с. Тереховка).

Предприниматели, получившие гектары в с. Алексеевка, также отметили бюрократическую проблему. Чтобы срубить дерево на гектаре, нужно получить соответствующее разрешение в администрации, причем на каждое дерево отдельно. А участок, который взяли участники программы, оказался заросшим. На 2,5 гектара пришлось около 1000 деревьев (вырубка обходится примерно в 1 млн. рублей). Бывали случаи, когда получателям гектаров предъявляли штрафы в размере 2 млн. рублей за нарушение данной нормы (хотя в судебной практике такие дела не встречались). Более того, на старте программы были проблемы с тем, что почти все участки попадали на охотугодья. Работа программы была приостановлена на полгода, до внесения соответствующей поправки в закон. Поэтому весь 2018 год предприниматели из Алексеевки не могли приступить к благоустройству участка, потому что занимались исключительно получением разрешительных документов.

Анкета для участников программы «ДГ» содержала вопрос о готовности участников к тому, что придется самостоятельно подключать коммуникации, строить дороги. Как оказалось, большинство опрошенных (15 человек) оказались к этому готовы — как в моральном, так и в финансовом плане.

- Участник понимал и был финансово к этому готов
- Участник осознал, но финансово оказался к этому не готов
- Участник узнал об этом, когда уже приобрел участок

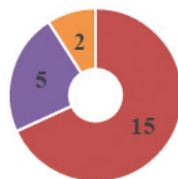


Рис. 7. Вопрос анкеты: «До того, как вы начали осваивать участок, готовы ли вы были к тому, что придется самостоятельно подключать коммуникации, строить дороги и т.п.?»

Тем не менее проблема с инфраструктурой есть. В качестве причины, почему получатели гектаров разочаровались в программе, участники опроса отметили слабую финансовую поддержку государства. Программа не предусматривает помощи гектарщикам, по крайней мере на местах многие из существующих мер не работают. И это — следующая проблема.

Государство в рамках программы декларирует не только бесплатную землю, но и финансовую поддержку, не менее важную составляющую успешной реализации программы. Если участники программы не имеют возможности реализовать планы за свой счет, они могут обратиться за помощью к государству. Поэтому следует рассматривать финансовую проблему как возможное следствие неэффективного механизма предоставления мер государственной поддержки. На этот счет совпали мнения у 6 участников. Один из них отзывается о помощи государства следующим образом: *«Государством декларировано много форм поддержки, но в реальности они не работают. Если оформлять льготное кредитование — надо залезать в долговую яму. Гранты и субсидии интересны, но получить их не так просто. Есть прекрасные программы для начинающих фермеров (грантовые), но есть и определенные условия к кандидатам. И проблема в том, что эти программы разрабатывались не для гектарщиков, а конкретно для начинающих фермеров. Например, цель программы — развивать села, чтобы люди не уезжали из деревень. А вокруг гектара ничего нет — ни инфраструктуры, ни людей. Кто может получить грант? Человек, прописанный в селе. А гектарщики зачастую — горожане. Кроме того, кандидаты на получение гранта должны иметь сельскохозяйственное образование или реально эксплуатировать свое ЛПХ несколько лет. То есть получается, что программа никак не ориентирована конкретно на гектарщиков и городских жителей. А гектары, напротив, берут в основном городские люди с активной жизненной позицией, инициативой и т.д. Поэтому практически никакой помощи от государства применить к себе невозможно».*

Схожее мнение имеет получатель дальневосточной земли в другом районе Приморского края. По его словам, льготная помощь предоставляется на непривлекательных условиях. Если получать грант на развитие животноводства, то нужно иметь специальное образование, определенный период времени разводить скот. Участник по таким условиям не проходит. Что касается остальных видов поддержки, то это, по его мнению, «самый настоящий смех», особенно в Приморском крае: *«Взять тот же лес, который льготный. Это вообще издевательство. Вы поезжайте, говорит государство,*

*берите этот лес в тайге, на удаленной точке. Его надо вывезти еще из этого леса, этот лес, и потом довезти еще 1000 километров до участка. Мне этот лес вообще золотой станет. Проще уже готовые доски купить в магазине. Льготные проценты — хорошо, конечно, но брать деньги в кредит, сами понимаете, — дело такое. У нас [в Приморском крае. — Прим. авт.] в прошлом году практически весь урожай залило дождем. Мало того, что выплачивать деньги нужно сразу же, плюс еще незастрахованные риски. Это поддержка называется?»*

Кому-то, однако, удавалось воспользоваться помощью государства. Так, например, получатель гектара из Краснодарского края приобрел участок в Сахалинской области. Хочет организовать на нем базу отдыха, но на данный момент все средства уходят на ленд-девелопмент — организацию подъездного пути и подведение электричества; в ближайшее время планируется подвести газ.

Некоторые вопросы в электронной анкете также были посвящены теме государственной поддержки. Ответы респондентов по большей части совпадают с тем, о чем говорят участники программы в интервью. Например, только 5 человек смогли воспользоваться помощью государства, причем только 1 из них получил существенную поддержку, связанную с проведением электричества. Остальные четверо воспользовались бесплатными консультациями (например, по регистрации ИП, по разработке проекта и маркетингу). Однако наибольший интерес для участников представляют другие меры:



Рис. 8. Меры государственной поддержки, представляющие важность для участников программы «ДГ»

Респондентам предлагалось также оценить доступность мер государственной поддержки по шкале от 1 (недоступность) до 5 (доступность). Средняя оценка составила 1,6 балла, при этом оценки 4 и 5 не выбрал ни один респондент.

Участники интервью из Владимирской области и Хабаровского края являются обладателями гранта в рамках программы «Начинающий фермер», хотя один из них получил грант еще до того, как приобрел участок на Дальнем Востоке. На вопрос о том, действительно ли обращение за государственной помощью — долгий и кропотливый процесс, информанты ответили утвердительно. Участник из Хабаровского края получил грант в размере 3 млн. рублей спустя полгода после подачи заявления. В настоящее время пытается также получить поддержку по дальневосточной ипотеке под 2%, но есть некоторые сложности: ипотеку можно оформить при условии, что банк возьмет залог в виде объекта недвижимости. Если в новостройке объектом залога является сама новостройка, то в сельском населенном пункте нужно предоставить залог в денежном виде либо являться собственником другой недвижимости. А такие средства мало кто готов предоставить. У участника много коллег, друзей и знакомых, которые являются получателями «ДГ», но ни одному из них еще не удалось получить льготную ипотеку. Большинство получателей гектаров, по его мнению, — люди небогатые, «работяги». Участник из Владимирской области отмечает, что грант на развитие сельского хозяйства — это максимум, на что могут рассчитывать получатели гектаров на Дальнем Востоке. И всему виной — ограниченность ресурсов. Субъекты ДФО — дотационные, местные бюджеты — дефицитные. Средств не хватает даже на существующие нужды местного населения, а прокладывать к участку дорогу и подводить электричество для гектарщиков местные власти не настроены.

Получатель гектара из Алексеевки также обратил внимание на эту проблему и дал ей более глубокое объяснение. По его мнению, причина этой проблемы кроется в непродуманном механизме работы программы: *«Федералы приняли закон на уровне Государственной Думы, а местная власть оказалась не готова к этому. Под закон не были разработаны необходимые государственные программы. И получается, что у муниципалитетов в бюджете денег нет, а федеральный бюджет как источник финансирования не предусмотрен. Вопрос дорог — обычно муниципальный. Если бы регион выделил программу поддержки местных бюджетов, было бы здорово, но Приморский край — дотационный регион. У региона денег нет, поэтому не могут придумать программы. Учитывая объем всех прочих задач, им нет дела до гектарщиков».*

По этой причине получатель гектара в Алексеевке получил отказ от администрации в содействии строительству инфраструктуры, которое она может оказать при коллективном обращении от 20 чело-

век. Участник находил соседей и в итоге скоординировал 38 человек. Позже он обратился в администрацию с просьбой проложить дорожку, но не получил положительного решения. В администрации ему ответили, что в ближайшие десять лет ничего строиться не будет.

Получатель гектара в Тереховке так отзывается о государственной поддержке: *«Государство пока ничем нам не помогло, слава богу, хоть не мешает»*. Грант на освоение не предусмотрен, но можно оформить на льготных условиях кредит в размере 600 тысяч рублей. Однако, как говорит участник, *«это смешно, так как на эти деньги даже трактор купить нельзя»*.

В качестве еще одного недостатка программы участники указывают ограниченность доступных для приобретения участков земли и большую площадь так называемых «серых зон». Земли у границ и в заповедниках брать по закону нельзя, в охотничьих угодьях — только по разрешению охотничьих обществ, да и в целом, по мнению некоторых респондентов, трудно найти хороший участок, который располагался бы недалеко от городов, на равнине с пригодной для земледелия почвой. В пгт Зарубино Приморского края, например, по словам местного жителя, свободных земель почти не осталось. Приезжают из других регионов и отстраивают на гектаре гостевые дома. В земельном отделе администрации пгт Краскино сотрудница рассказала, что на территории МО в принципе никакие земли недоступны к выдаче ввиду близости к границе. Та же ситуация и в Полтавке Октябрьского района Приморского края. В Славянке свободные участки остались только на сопках и в болотистой местности. Более того, в администрации убеждены, что большая часть обращающихся за гектаром забрасывает свои земли, не начав их осваивать, а некоторые и вовсе не приезжают. Это затрудняет процесс ведения статистических расчетов, поскольку мало кто официально отказывается от земли. Специалист по земельным вопросам в пгт Зарубино отмечает: *«С 2016 года по гектару поступило 3000 заявок. Всего согласовано 1046 земельных участков (из них около 30% — живые, которые осваивают, и 70% — «мертвые»)*. Местное население активно пользуется участками (не приезжие), однако некоторые — заключают договор и забывают, не оформляют даже никаких документов на строительство».

Сотрудники земельного отдела районной администрации в Полтавке подтвердили, что многие граждане не приезжают подписывать договоры.

Проблема недостатка свободных площадей отчасти пересекается с проблемой кадастровой. Порой граждане, не раздумывая, подают

иски в суд. Однако случаются пересечения границ участков с чужой собственностью или просто технические ошибки (границы участков слетают с публичной кадастровой карты). Сотрудники администрации с. Камень-Рыболов Приморского края привели пример из своей практики: *«Бывают кадастровые наложения, когда границы участка одного собственника накладываются на границы территорий граждан, получивших гектар. К счастью, эта проблема быстро решается через суд. У людей, чьи интересы ущемляются, обычно есть ранее учтенные документы на земельный участок без границ, которые они предоставляют в суд. По решению суда гектары с данных территорий снимают. Право остается за первоначальным собственником».*

Районная администрация в с. Полтавка столкнулась с похожей ситуацией. Многие жители имеют неотмежеванные участки своих огородов. Границы таких участков не учитываются в системе, поэтому часто при выборе гектара участники программы сталкиваются с наложением границ. Участник из Тереховки тоже не с первого раза получил свой гектар. Первый участок он хотел приобрести в деревне Кипарисово. Семье отказали по причине того, что раньше там было поле, которое не отображалось на кадастровой карте. При подаче заявки на получение гектара на этой территории выяснилось, что этот участок уже находился в чьей-то собственности; отказ был мотивирован наложением границ.

Анкетирование показало, что с отказом от уполномоченного органа в предоставлении земельного участка столкнулось подавляющее большинство — 15 человек. При этом альтернативный ДГ предложили только семи (меньшинству). Основаниями для отказа послужили следующие обстоятельства:

- границы выбранного участка пересекались с участками, находящимися в частной собственности (5 человек);
- границы выбранного участка пересекались с «серыми зонами», а именно: накладывались на охотничьи угодья, охранные зоны ООПТ, не указанные на карте ФИС, и пересекали границы территориальных зон населенных пунктов (9 человек);
- участок находился близко к водоему (1 человек).

Некоторые респонденты испытали трудности, пытаясь приспособиться к сложным климатическим условиям. Трое участников программы считают климат и землю неблагоприятными для ведения сельского хозяйства. Получатель гектара из Тереховки говорит об этом следующее: *«Скосишь траву, начнется дождь, сырость, туман, и сено тут же сгнивает. Проводили как-то эксперимент с картошкой: разбили огород на два лагеря — классические грядки*

*и грядки высокие, «ленивые» — с сеном, сверху геотекстилем накрыли. Половину картошки посадили в землю, половину положили на землю и закатали сеном. То, что было в земле, — сгнило. Земля на Дальнем Востоке очень плотная, и из-за этого вода не уходит из нее. В перспективе планируем ставить теплицы, так как тепло здесь начинается рано, но ветра и сырость убивают все наши старания, и растения погибают».*

С похожей проблемой столкнулись предприниматели из Алексеевки. Так как в Приморье зона рискованного земледелия, сорт винограда участники планируют выращивать особенный. Третий год молодые люди занимаются тем, что готовят саженцы на будущий участок, проверяют и отбирают сотни сортов — смотрят, как они приживутся.

Наконец, интересно мнение респондентов об отношении местной власти к программе. Как оказалось, многие получатели гектаров почувствовали сопротивление. Участник из Краснодарского края утверждает, что *«работники администраций не помощники гектарщикам, а хищники»*. Местные администрации в помощи не заинтересованы. Для них гектарщики — *«это шум и лишние хлопоты»*. Получатель гектара из Приморского края и вовсе называет местную власть «мафией», считая, что они не дают возможность приезжим приобрести законные гектары, в результате чего последние уезжают: *«Многие как приехали, так и уехали. Осталось мало получателей. Приезжим сложно осваивать гектары, у нас тут мафия. Местные мэры не дают ничего строить. Наш мэр поселка ничего не хочет делать для людей, только для себя. И мэр района тоже. У нас тут власть с девяностых годов и даже губернатор ничего не может сделать. Они сидят с прошлого века и ничего для людей делать не хотят. А кто выступает против них — тем угрожают, и люди боятся. У нас тут все так. В суды обращаться — бесполезно. Здесь мафия. Им законы не писаны. Вон в Славянке все хорошие участки забрали чиновники. А нам у моря не дают, только очень далеко, где нет ни дорог, ни связи. Да и земли все — либо военные, либо охотничьи хозяйства. Хорошие участки все у бизнеса, сою садят. Поэтому программа провальная».*

Помимо финансовых и технических проблем, есть также проблемы правового и концептуального характера. Во-первых, некоторые респонденты сомневаются в правильности постановки цели программы. Федеральная власть ставит перед собой задачу привлечь население на Дальний Восток, но жители Приморского края, например, видят, что эта программа работает по-другому. По их мнению, программа не привлекает людей, а делает так,

чтобы люди не уезжали. Приезжают отдельные единицы, но не миллион, которого не хватает на Дальнем Востоке.

Проверить это утверждение можно, проанализировав ответы респондентов в анкете. Так как одна из основных задач программы, которую ставит перед собой государство, связана с привлечением граждан РФ на Дальний Восток, участникам опроса был задан вопрос, выполняется ли, по их ощущениям и наблюдениям, эта задача. Только один человек заметил приток населения на Дальний Восток, остальные высказали противоположное мнение. Из 20 человек 11 ответили, что гектары берут в основном местные жители, а 9 респондентов считают, что гектары в принципе пользуются малым спросом, даже среди местного населения.

Есть также законодательные проблемы. Согласно опросу, 15 человек считают правовое регулирование программы неэффективным. В законе есть положения, препятствующие полноценному развитию предпринимательства, в частности — животноводства. Участник из Тереховки столкнулся с проблемой подобного рода: *«Пытаемся все делать в соответствии с документами, но не получается. Есть специальная документация, которая разработана для огромных фермерских хозяйств (поголовье исчисляется в сотнях штук), и содержание не привязано к породам свиней. А есть породы, такие как сербская мангалица или вьетнамские свиньи, которые предполагают пастбищное содержание. А в документе прописано, что ты их вообще не должен выпускать на волю. И тут все на свой страх и риск, так как приходится нарушать установленные нормы. Плюсы нашей родины в том, что мы можем нарушать правила. Пока что власти закрывают на это глаза, но неизвестно, что будет дальше».*

Два респондента столкнулись с проблемой строительства жилого дома. Закон не предусматривает строительство жилых строений на землях КФХ. Дом можно построить, но возникнут трудности с регистрацией его как жилого. В связи с этим на рассмотрение в Госдуму были внесены поправки о том, чтобы разрешить фермерским хозяйствам строительство одного дома. Дума отказалась рассматривать это предложение. Однако есть несколько решений этой проблемы. Можно оформить землю под ЛПХ, но такие земли должны находиться в пределах поселений. Другой способ — помимо основного вида разрешенного использования согласовать дополнительный, например, «обеспечение сельскохозяйственного производства». Такой возможностью для строительства производственных помещений воспользовался участник из Алексеевки.

Результаты интервью и опроса не противоречат друг другу. Участники программы ощущают недоработанность программы в юридических, технических и финансовых аспектах. Особенно заметны проблемы с получением государственной поддержки и сложности в организации строительства объектов коммунальной инфраструктуры на участке и прокладки дорог. Слабо выстроена вертикаль власти — местная власть существует отдельно от федеральной.

В целом, судя по отзывам получателей гектаров, программа «ДГ» для них — это удобный механизм получения бесплатного земельного участка в разумном удалении от городов. Но, чтобы его закрепить и реализовать планы по его освоению, необходимо иметь знания российского законодательства. Работники администраций отмечают юридическую неграмотность сельского населения. Люди не знакомы с процедурами оформления участков, не знают своих прав и обязанностей. Можно сказать, что это главная проблема, препятствующая эффективной реализации программы.

#### Правовой режим «дальневосточного гектара»: судебная практика

Анализ судебной практики был проведен на базе сайта с судебными решениями и делами судов общей юрисдикции РФ *судебныерешения.рф*. По запросу было выдано 102 решения за период с 1 января 2019 г. по 1 января 2020 г.

Больше всего судебных дел было рассмотрено в Приморском и Хабаровском краях, что согласуется с выводом в обзоре СМИ, согласно которому данные регионы наиболее популярны среди получателей гектаров (см. рисунок 9).

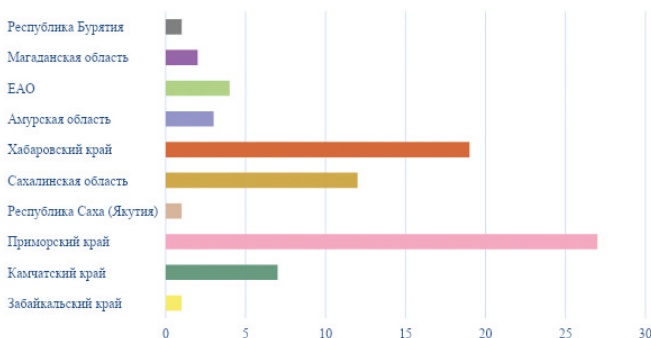


Рис. 9. Рейтинг субъектов РФ, входящих в ДФО, по количеству судебных дел о «дальневосточном гектаре»

На основе проанализированных решений было выделено четыре категории судебных дел. Виды судопроизводства — гражданские и административные дела (52 и 23 дела соответственно), по четырем административным делам вынесены постановления об административных правонарушениях. Возбуждено одно уголовное дело.



Рис. 10. Категории судебных дел по «ДГ»

Самая популярная категория судебных дел — в сфере землепользования. Здесь выделено три подкатегории: споры о праве собственности — 45 дел, нарушения прав при предоставлении земельного участка — 2 дела, и технические неполадки в работе сайта ФИС — 2 дела.

В спорах о праве собственности истцами выступают чаще всего собственники земельных участков, на которые претендуют участники программы «ДГ». Происходит это по нескольким причинам. Во-первых, в Росреестре зарегистрированы права не на все земельные участки, находящиеся в частной собственности. Это касается неучтенных или ранее учтенных земельных участков. Во-вторых, спор о праве собственности на землю может возникнуть из-за сдвига координат на кадастровых картах. В таких случаях суд всегда принимает решение в пользу первоначальных собственников.

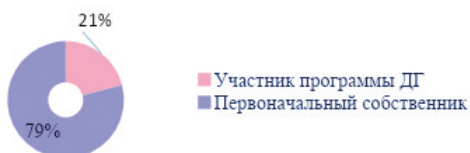


Рис. 11. В чью пользу выносилось решение суда в спорах о землепользовании

Вторые по популярности судебные дела — между получателями дальневосточных земель и уполномоченными органами (представителями администраций муниципальных районов). На рисунке 12 представлены основные предметы судебных разбирательств в этой категории.

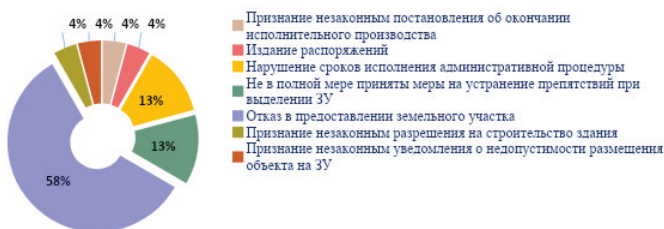


Рис. 12. Предметы судебных разбирательств в категории об оспаривании действий органов МСУ

Большая часть исковых заявлений была направлена в отношении районных администраций, которые, по мнению участников программы «ДГ», незаконно отказывали в предоставлении испрашиваемого земельного участка. Только в одном случае из 14 иск был удовлетворен. В остальных случаях отказ административных ответчиков в предоставлении земельного участка был законным. Участники программы недостаточно информированы о доступных к выдаче землях и подают судебные иски, считая, что могут претендовать на земли общего пользования, охотничьи угодья или в границах особо охраняемых природных территорий.

Предметом исков следующих по популярности подкатегорий выступали жалобы в отношении нарушения сроков исполнения административной процедуры по выдаче дальневосточных гектаров (непредоставление проекта договора заявителю в срок) и несвоевременное принятие мер по устранению препятствий. Исковые заявления о нарушении исполнителем сроков были удовлетворены в 100% случаях, на ответчика был наложен штраф в соответствии с постановлением об административном правонарушении.

Остальные четыре подкатегории судебных дел рассмотрены в качестве единичных примеров и не представляют большого интереса для более детального анализа.

Дела о «взыскании ущерба» также попадались в списке выданных системой решений. Однако они мало что могут дать для

понимания проблемной области программы «ДГ», поскольку имеют бытовой характер. В рамках этой категории судебных дел истцы, участники программы, в основном заявляли о взыскании компенсации с третьих лиц в результате их промышленной деятельности. Тем не менее одно дело (о незаконной рубке на ДГ-участке) может быть интересным, поскольку здесь участник программы выступает ответчиком и в отношении него заведено уголовное дело по статье 260 УК РФ. Получатель гектара произвел незаконную рубку деревьев для организации подъезда к участку, не имея разрешительных документов. Вероятно, ответчик совершил деяние неумышленно, так как не был знаком с лесным законодательством. Это может подтверждать вывод о проблеме низкой юридической грамотности населения.

Таким образом, чаще всего судебные споры возникают в сфере землепользования ввиду недостаточной осведомленности граждан о своих правах и в результате проявления низкой гражданско-правовой ответственности. Реже — по вине сотрудников уполномоченных органов, уклоняющихся от выполнения своих обязанностей.

### **Методические рекомендации по совершенствованию программы**

#### **Оценка федеральной программы «Дальневосточный гектар» на основе полученных результатов**

Информация, собранная в интервью, результаты анкетирования, обзор СМИ и судебной практики говорят о том, что программа несовершенна и требует доработок. Несовершенство проявляется в разных областях. В первую очередь участники опасаются, что не смогут освоить гектар ввиду нехватки ресурсов. Из-за этого прежде всего возникают проблемы с прокладкой инженерной инфраструктуры, организации проезда к участку. Проблема коммуникаций и высокая стоимость их подведения может быть, в свою очередь, связана с незнанием региона, местного законодательства и тарифов управляющих компаний.

Другая категория проблем, по мнению участников программы, — законодательная. Во-первых, недостаточно изучить один Федеральный закон № 119-ФЗ, так как он основывается как на смежных НПА, так и на актах, имеющих большую юридическую силу. В исключительных случаях особое значение имеют подзаконные акты. Для

понимания основ устоявшейся в стране политики в сфере землепользования необходимо ознакомиться с земельным, лесным, градостроительным и иными законодательствами РФ. В противном случае это может привести к судебным разбирательствам и, как следствие, дополнительным неоправданным финансовым расходам. Во-вторых, некоторые правовые нормы имеют противоречия и потому препятствуют развитию предпринимательства, в частности, земельное законодательство ограничивает фермеров в строительстве жилых сооружений на участке. Наконец, участники программы отмечают непрозрачность прописанных требований. Сложность их восприятия не позволяет в полной мере и без предварительных консультаций разобраться в условиях получения государственной поддержки.

Еще один фактор, сдерживающий развитие дальневосточных земель, связан с неэффективным механизмом предоставления мер господдержки населению. Получение поддержки — долгий, сложный и не до конца продуманный процесс. Государство не разработало программы поддержки, которые ориентировались бы исключительно на участников программы «ДГ». Гранты и субсидии выдаются по уже действующим для всех граждан РФ программам. Поэтому есть проблема, связанная с противоречивыми требованиями к участникам.

Кроме того, местная власть не заинтересована в оказании услуг участникам программы «ДГ». Федеральный бюджет не предусматривает финансирование муниципалитетам в рамках программы. А поскольку Дальний Восток — дотационный регион, местные бюджеты также сталкиваются с нехваткой денежных средств и не справляются с запросами граждан даже для обеспечения существующих нужд местного населения.

Наконец, нет разработанной федеральной программы, в которой были бы прописаны критерии эффективности.

Основной причиной всех перечисленных проблем видится низкая осведомленность населения. Большинство опрошенных не знакомы с доступными онлайн-платформами, такими как «Гектаронлайн», не пользуются разработанными АРЧК ДВ бизнес-планами, более того — не заинтересованы в ознакомлении с правовыми основами. Основная причина возникновения судебных разбирательств — нежелание оформлять частную собственность в соответствии с земельным законодательством (со стороны законных собственников) или незнание правовых норм, согласно которым площади под «серыми зонами» не подлежат выдаче (со стороны участников программы). В границах доступных территорий гражда-

нин вправе нарисовать и выбрать любой участок. Уполномоченный орган может только принять или не принять решение участника. Государство действует в рамках своих полномочий и обязанностей. И если гражданин ответственно подходит к решению переехать в другой регион или заняться фермерским хозяйством, большинство проблем отсеется. Другой вопрос — правильно ли государство ставит в этой программе цели. Если государство хочет добиться миграционного притока в ДФО, оно в первую очередь должно ориентироваться на соответствующее население. На первом этапе запуска программы необходимо было предоставить возможность получения гектаров не местным жителям, а приезжим, пока были свободны наиболее благоприятные для проживания земли. И хотя подобные ошибки уже не исправить, можно разработать и принять новые меры, которые позволили бы повысить эффективность программы.

### **Мероприятия по повышению эффективности работы программы**

Чтобы программа работала эффективно, в первую очередь необходимо повысить осведомленность граждан. Как показывают результаты опроса и интервью, многие получатели ДГ не знают о своих правах и возможностях. Со своей стороны государство должно консультировать граждан по части законодательства. Необходимо дать более широкую огласку платформе «Гектар Онлайн». Участники программы также должны знать, что имеют право обратиться в муниципалитет за помощью по организации инфраструктуры (при условии объединения). Возможно, с передачей заявителю договора на подпись следует также приложить брошюру с описанием прав и обязанностей участника в зависимости от выбранного ВРИ и региона.

Второстепенная задача — полноценная разработка программы с целевыми показателями и критериями эффективности деятельности уполномоченных органов. Нужно разработать КПЭ для органов местного самоуправления в целях повышения их трудовой мотивации. В качестве возможных критериев можно предложить следующие:

- объем выданных субсидий, грантов для каждого направления деятельности (сельское хозяйство, туризм, промышленность и т.д.);
- динамика заключенных договоров;

— объем средств, выданных на строительство объектов инфраструктуры (в разрезе категорий);

— количество участников обучающих семинаров.

Осведомленность следует повышать не только среди участников программы, но также и среди местного населения — для снижения кадастровых споров в судах. Муниципалитету следует провести работу по информированию граждан о необходимости проведения межевания участков и постановке их на учет в соответствии с действующим законодательством — разместить объявления в местных газетах или направить уведомления почтой; по возможности провести архивную работу по проверке испрашиваемых участниками земель на наличие вероятных собственников.

Что касается мер поддержки, то необходимо предусмотреть возможность создания новых программ поддержки, которые распространялись бы исключительно на получателей ДГ. Более того, Дальний Восток существует одновременно в разных часовых поясах и относительно разных климатических условиях, поэтому такие программы должны создаваться индивидуально для каждого субъекта. В регионах с лесистой местностью есть финансовая проблема с уничтожением деревьев или сорных растений, поэтому здесь будет полезной поддержка по их вырубке. Регионы у моря популярны среди туристов — здесь целесообразно предоставлять субсидии по развитию рекреационного бизнеса.

Из географических соображений также можно пересмотреть предельный объем предоставляемых в безвозмездное пользование гектаров. Зарубежный опыт показывает, что для ведения рентабельного сельского хозяйства, особенно в условиях рискованного земледелия, одного гектара недостаточно. То же можно сказать и в отношении животноводства или лесоводства.

Кроме того, необходимо внести ряд поправок в законодательные акты, которые упрощали бы процедуры получения гражданами государственных и муниципальных услуг. Например, можно узаконить термин «временные подъездные пути» в целях обеспечения возможности их строительства, упростить процедуру дорожного строительства (сократить число инстанций, разрешить засыпать щебень и гравий без разрешительных документов и проектирования). С учетом обилия «серых зон» и отсутствия инфраструктуры на участках, целесообразно расширить диапазон доступных к выдаче площадей, а именно: в Федеральный закон № 119-ФЗ внести поправку о возможном предоставлении земельных участков в населенных пунктах. При этом важно внести ясность на этапе предо-

ставления земель — на сайте ФИС при выборе участка необходимо предоставлять информацию о том, какие ВРИ можно выбирать на испрашиваемой заявителем земле. В случае, если действующие программы субсидирования будут продолжать распространяться на получателей гектаров, необходимо исключить требования по наличию специального сельскохозяйственного образования хотя бы для ЛПХ. Для фермеров, планирующих заниматься животноводством или сельским хозяйством в целях организации бизнеса, следует предусмотреть возможность выдачи грантов или субсидий на основании сертификатов, которые могли бы выдавать АРЧК ДВ по окончании курсов, проводимых на базе ДВФУ. На землях КФХ, располагаемых вне населенных пунктов, нужно разрешить строительство жилых помещений, чтобы лозунг программы «Жить и работать на своей земле» соответствовал действительности.

Поскольку форма декларации была принята в крайне короткие сроки, она несовершенна; и мы предлагаем пересмотреть критерии освоения земельного участка, сделать их более реалистичными с учетом возможностей граждан. От имени группы участников программы «ДГ» (16 человек) такие критерии были предложены в Сахалинской области. Стоит обратить внимание на данные предложения и по возможности развить подобную инициативу в других регионах ДФО, а на основе полученных результатов подготовить проект новой формы декларации. Кроме того, нужно пересмотреть сроки подачи декларации, увеличить их с 3 до 5 лет, при этом увеличить срок аренды земельных участков, предоставляемых в безвозмездное пользование до 7–8 лет. Это позволит участникам программы избежать высокой финансовой нагрузки, которая особенно остро ощущается в условиях нынешних требований.

Конечно, все перечисленные выше меры должны приниматься во внимание при условии соблюдения других аспектов государственной политики в области развития Дальнего Востока.

## **Заключение**

Результаты исследования показывают, что программа «Дальневосточный гектар» не выполняет поставленных целей. Приток населения с европейской части страны жителями ДФО не ощущается, «дальневосточные гектары» берет в основном местное население, чаще — под индивидуальные нужды. Те, кто берет земельный участок, чтобы организовать на нем бизнес, обычно сталкиваются

ся с рядом проблем в получении государственной поддержки, со сложными процессами в работе местных администраций, с их незаинтересованностью или нарушениями в оказании муниципальных услуг. Нередки случаи судебных споров в сфере землепользования, которые возникают по причине несовершенного кадастрового учета, в результате которого границы участков получателей гектаров накладываются на участки, находящиеся в частной собственности.

Однако главная причина неэффективной реализации программы «ДГ» видится не в несовершенной работе государственного аппарата, а в неосведомленности и низкой гражданской ответственности граждан. Незнание населением правовых основ, возможных инструментов и форм поддержки, нежелание изучать условия и требования к участникам на начальном этапе приобретения «дальневосточного гектара» — все это замедляет процесс освоения дальневосточных земель.

## Приложение

*Высказывания участников программы в обсуждении сообщества «Дальневосточный гектар: мы соседи!» и в WhatsApp-чате «Консультации для гектарщиков» (сохранена орфография оригинала)*

1. «Я прямо начинаю разочаровываться в данной программе. Такое ощущение, что пускают пыль в глаза, а на самом деле все делают для галочки. Там, где хочешь взять — предлагают в аренду брать, а вся остальная земля — болото».

2. «Кипиай — что за несоветское слово? Ни в одном словаре языков союза нету!!»

3. «Вам дали бесплатно гектар земли. Что вас не устраивает?» — «Если бы дали, я бы рада была. С декабря ничего добиться не могу».

4. «Есть люди, которые смогли по программе присвоить военные аэродромы. По истечении 5 лет будут этот же аэродром сдавать военным в аренду. В случае войны с Китаем — бесплатно!!»

5. «Ничего, подождем с годик. Когда в полной мере прочувствуем последствия падения экономики. Думаю, нас ждут интересные перемены». — «Перейдем на естественную валюту: фуфырик меда, гусь, кролик, ведро яиц».

6. «А вы оформляйте КФХ, оптимальнее будет». — «А зачем мне КФХ на начальном этапе? Я что — спонсор государства? Оно каран-

тин объявить стесняется, а я — КФХ создать. Да и в моем случае оформление КФХ принесло бы другие проблемы — не дали б разрешение на строительство жилого дома».

7. «Результатом всей этой бюрократической работы стало лишь то, что я добавил одно слово “Овощеводство” к уже имеющемуся “ЛПХ” в свою кадастровую выписку, а картошка как выращивалась на участке, так и будет выращиваться и поставляться на участке — в ее жизни ничего не изменилось».

8. «Логика и законы — это разное. В программе “ДГ” по логике многое должно быть не так, как на самом деле».

9. «Никак не могу выбрать участок в Забайкальском крае, если кто-то выбирал и все получилось отзовитесь, подскажите, где можно взять этот [дурацкий] гектар. Может, будем соседями».

10. «Кто-нибудь пробивал дорогу к своему участку самостоятельно? Хотелось бы знать, насколько это затратно». — «От 2-х до 4-х лет заключения, с возмещением вреда природе и собственнику».

11. «Есть ли те, кто легально решил вопрос с проездом к своему участку (без суда, либо с судом через сервитут)?»

12. «Программа не заработает, пока не сделают упрощение по дорогам».





АНЖЕЛИКА ГРЕБЕНЬКОВА

ОЦЕНКА МЕР ПОДДЕРЖКИ  
МОНОГОРОДОВ РОССИИ  
И ВОЗМОЖНОСТИ  
ПРИМЕНЕНИЯ ОПЫТА  
СССР И ЗАРУБЕЖНЫХ  
СТРАН

## Введение

Моногорода появились еще несколько веков назад, и своего расцвета они достигли в период индустриализации. Однако такой тип населенных пунктов оказался неподходящим для перехода к наукоемким производствам и информационным технологиям. Технологии производств в моногородах требовали модернизации, имели ограниченные ресурсы и не могли конкурировать с новыми производствами. Изменения на внутреннем и внешнем рынках потребовали от развитых стран решений о том, какое будущее ждет подобные населенные пункты. Примерно к 1970-м годам начали разрабатываться меры поддержки и стратегии развития моногородов. Появилось два так называемых подхода: «американский» и «европейский»<sup>1</sup>. Американская модель поддержки и развития моногородов предполагает акцент на минимизации расходов, сокращении производства, переселении людей («сжатие экономики» моногорода до рентабельности). При этом происходит диверсификация экономики, развитие сферы услуг и наукоемких производств. В частности, эта модель использовалась в Детройте в США<sup>2</sup>. Европейская модель предполагает привлечение больших объемов финансирования как бизнеса, так и органов власти для поддержки и развития монотерриторий, а также рассчитана на долгосрочную перспективу. Данная модель использовалась для поддержки и развития Рурской области в Германии<sup>3</sup>. Основные меры поддержки моногородов и их аналогов в зарубежных странах указаны в таблице 1.

---

<sup>1</sup> Цумарова Е. Ю. Моногорода как объект государственного регулирования: обзор международного и российского опыта // *Studia Humanitatis Borealis*. 2017. № 1. С. 31–42.

<sup>2</sup> Дасаева Р. М. Мировой опыт устойчивого развития моногородов // *Устойчивое развитие регионов: опыт, проблемы, перспективы*. 2017. С. 611–615.

<sup>3</sup> Гусев В. В. Монопрофильные поселения (моногорода): зарубежный опыт социальных проблем // *Известия Саратовского университета. Нов. сер. Сер. Социология. Политология*. 2014. № 4. С. 5–8.

Таблица 1. Меры поддержки моногородов и их аналогов  
в разных странах

Россия	Благоустройство, создание ТОСЭР, льготные займы, субсидии, поддержка МСП, поддержка образования, улучшение состояния инфраструктуры, изменение законодательства, волонтерство, программы «Земский доктор», «Прошагай город», «Сделано в моно» и др. <sup>4</sup>
СССР	Создание цепочек производственно-технологических процессов, организация трудовых ресурсов, создание инфраструктуры, энергетических мощностей, транспортной доступности, ГРОП как двигатели близлежащих территорий, обеспечение работников жильем, влияние идеологии и трудовых коллективов, финансирование ГРОП социальной сферы <sup>5</sup>
Республика Казахстан	Субсидирование кредитов для малого и среднего предпринимательства, гранты на открытие бизнеса, центры поддержки предпринимательства фонда «Даму», классификация и планирование моногородов, комплексные планы развития, бюджетные кредиты, обучение жителей, реконструкция и строительство инфраструктуры, стимулирование переезда и др. <sup>6</sup>
США	Обучение предпринимателей, займы, экотуризм <sup>7</sup> , инфраструктура, улучшение состояния экологии <sup>8</sup> , налоговые льготы, оценка свободных территорий, преобразование малонаселенных районов, снижение расходов <sup>9</sup> и др.

<sup>4</sup> Минэкономразвития предложило увеличить объем выделяемых средств на развитие моногородов // ТАСС. 17.02.2020. URL: <https://tass.ru/ekonomika/7781731> (дата обращения: 13.04.2020).

<sup>5</sup> Меерович М. Г. Причины возникновения моногородов в СССР // Современный город: власть, управление, экономика. 2016. С. 260–271.

<sup>6</sup> Постановление Правительства Республики Казахстан от 25 мая 2012 года № 683 «Об утверждении Программы развития моногородов на 2012–2020 годы» (утратило силу Постановлением Правительства Республики Казахстан от 28 июня 2014 года № 728) // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан. URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1200000683> (дата обращения: 15.04.2020).

<sup>7</sup> Дасаева Р. М. Мировой опыт устойчивого развития моногородов // Устойчивое развитие регионов: опыт, проблемы, перспективы. 2017. С. 612.

<sup>8</sup> Кусай С. В. Зарубежный опыт модернизации и реструктуризации экономики моногородов // Государственное управление. Электронный вестник. 2019. № 73. С. 230.

<sup>9</sup> Дасаева Р. М. Мировой опыт устойчивого развития моногородов... С. 611–615.

Канада	Создание нескольких стратегий развития, перераспределение жилья, реклама монотерриторий, обновление человеческого капитала, повышение уровня и доступности социальных услуг, создание инфраструктуры, инвентаризация земель, создание туристических центров, налоговые льготы, государственно-частное партнерство (ГЧП), волонтерство, рациональное использование энергии, привлечение пенсионеров и др. <sup>10</sup>
Страны Евросоюза	Обучение (переобучение) населения и предпринимателей, создание и улучшение состояния инфраструктуры, льготные кредиты, досрочный выход на пенсию, общественные работы, переселение людей, создание кластеров, строительство и ремонт жилья, перевод на другое место работы, улучшение состояния экологии <sup>11</sup> , дотации предприятиям, стимулирование развития инноваций <sup>12</sup> , изменение законодательства, использование ГЧП, развитие туризма <sup>13</sup> , создание индустриальных парков, привлечение консалтинговых компаний <sup>14</sup> и др.
Япония	Финансирование, перенос НИИ на монотерритории, создание кластеров, перевод работников, льготные условия для бизнеса и др. <sup>15</sup>

Развивающиеся страны столкнулись с проблемами в моногородах относительно недавно — в 1990–2000-х годах. В России моногорода в основном появлялись в результате целенаправленной государственной политики СССР, их основной задачей было развитие военно-промышленного комплекса (см. таблицу 1). Поэтому рас-

<sup>10</sup> Фатихова А. Ф., Шастишко А. Е. Моногорода: новый взгляд на старую проблему // Балтийский регион. 2015. № 1(23). С. 7–35.

<sup>11</sup> Пьянкова С. Г. Формирование институтов развития монопрофильных территорий: зарубежный и отечественный опыт // Фундаментальные исследования. 2011. № 12. С. 422–427; Дасаева Р. М. Мировой опыт устойчивого развития моногородов...; Кусай С. В. Зарубежный опыт модернизации и реструктуризации...; Михайлов Р. В. Модели развития монорегионов на основе зарубежного опыта // Региональная экономика и управление: электронный научный журнал. 2013. № 3 (35).

<sup>12</sup> Кусай С. В. Зарубежный опыт модернизации и реструктуризации...

<sup>13</sup> Гусев В. В. Монопрофильные поселения (моногорода): зарубежный опыт социальных проблем // Известия Саратовского университета. Нов. сер. Сер. Социология. Политология. 2014. № 4. С. 5–8.

<sup>14</sup> Дасаева Р. М. Мировой опыт устойчивого развития моногородов...

<sup>15</sup> Кусай С. В. Зарубежный опыт модернизации и реструктуризации... С. 228–229.

положение моногородов рассчитывалось на основе минимизации расходов на их возведение и расстояния между производственными предприятиями в одной цепочке, ресурсами и потреблением. Людей часто переселяли в моногорода насильно, при этом условия жизни не всегда были комфортными. Социально-экономическое обеспечение моногородов и близлежащих территорий обеспечивали градообразующие предприятия (далее — ГРОП)<sup>16</sup>. После распада СССР моногорода оказались в затруднительном положении, столкнувшись с приватизацией, отсутствием государственной поддержки и государственных заказов, большими социальными расходами, устареванием технологий. До 2009 года моногородам уделялось внимание, однако какой-то узконаправленной и масштабной политики государственной поддержки моногородов не проводилось<sup>17</sup>.

В 2009 году в моногороде Пикалево Ленинградской области начались проблемы на трех градообразующих предприятиях. Жители устроили протест, на который органы государственной власти обратили внимание. Приехала делегация во главе с Владимиром Путиным, тогда председателем правительства Российской Федерации, и проблемы были решены «в ручном режиме»<sup>18</sup>. Однако после этого случая начали разрабатываться государственные меры поддержки моногородов: были определены понятие моногорода и их категории<sup>19</sup>; была создана некоммерческая организация «Фонд развития моногородов»<sup>20</sup>; появилась приоритетная программа «Комплексное

---

<sup>16</sup> Меерович М. Г. Причины возникновения моногородов в СССР // Современный город: власть, управление, экономика. 2016. С. 260–271.

<sup>17</sup> Урожаева Т. П. Моногорода в 1980–1990-е годы: зарубежный, российский и региональный опыт решения социально-экономических проблем // Ученые записки Петрозаводского государственного университета. Исторические науки и археология. 2016. № 3 (156). С. 35–39.

<sup>18</sup> Анимца Е. Г., Новинова Н. В. Проблемы и перспективы развития моногородов России // Управление. 2009. № 1–2 (28–29). С. 51.

<sup>19</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 29.07.2014 года № 709 «О критериях отнесения муниципальных образований Российской Федерации к монопрофильным (моногородам) и категориях монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов) в зависимости от рисков ухудшения их социально-экономического положения» // Официальный сайт Правительства Российской Федерации. URL: <http://government.ru/docs/14049/> (дата обращения: 02.04.2020).

<sup>20</sup> Минэкономразвития предложило увеличить объем выделяемых средств на развитие моногородов // ТАСС. 17.02.2020. URL: <https://tass.ru/ekonomika/7781731> (дата обращения: 13.04.2020).

развитие моногородов», рассчитанная на 2016–2025 годы<sup>21</sup>. Последняя была досрочно прекращена в 2019 году из-за признания мер поддержки неэффективными<sup>22</sup>, а моногородам начали оказывать поддержку в рамках Национальных проектов<sup>23</sup>, с потенциальным созданием новой программы «Развитие моногородов»<sup>24</sup>. Полный перечень мер поддержки указан на сайте Фонда развития моногородов<sup>25</sup> (см. таблицу 1). Новые меры поддержки обсуждались 5 июля 2019 года в Тольятти на форуме-совещании по развитию моногородов Российской Федерации<sup>26</sup>, на стратегической сессии «Моногорода 2024: нацпроекты» в Новокузнецке (середина августа 2019 года)<sup>27</sup> и др. Результаты первой программы так и не были обнародованы<sup>28</sup>, отрывочные сведения можно найти в интервью в СМИ или на сайтах органов государственной и муниципальной власти, Фонда развития моногородов, в отчетах Счетной палаты. Кроме того, данные сильно разнятся, что не позволяет составить

---

<sup>21</sup> Паспорт Приоритетной программы «Комплексное развитие моногородов» // Официальный сайт Правительства Российской Федерации. URL: <http://government.ru/news/25595/> (дата обращения: 13.04.2020).

<sup>22</sup> Гайва Е. Не так считали. Счетная палата указала на неэффективную поддержку моногородов // Российская газета. 30.07.2019. URL: <https://rg.ru/2019/07/30/v-schetnoj-palate-ocenili-effektivnost-podderzhki-monogorodov.html> (дата обращения: 13.04.2020); Косцова Е. Ощутимых результатов нет // КузПресс. 07.08.2019. URL: <https://kuzpress.ru/economy/07-08-2019/69255.html> (дата обращения: 16.02.2020).

<sup>23</sup> Нацпроекты командируют в моногорода. ВЭБ и Минэкономики опробуют в них целевую консолидацию мер поддержки // Коммерсант. 28.06.2019. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4013403> (дата обращения: 13.04.2020).

<sup>24</sup> Проект паспорта Государственной программы Российской Федерации «Развитие моногородов» // Официальный сайт органов местного самоуправления Пестовского муниципального района Новгородской области. URL: <http://adm-pestovo.ru/images/novosti/2019/PasportGPrmonogorod.pdf> (дата обращения: 13.04.2020); Итоги форума моногородов // Официальный сайт территории опережающего социально-экономического развития Тольятти 17.07.2019. URL: [http://invest.tgl.ru/news/itogi\\_foruma\\_monogorodov/](http://invest.tgl.ru/news/itogi_foruma_monogorodov/) (дата обращения: 13.04.2020); Освоить деньги любой ценой // Бизнес-Новости в Кирове. 17.01.2020. URL: <http://bnkirov.ru/articles/43462> (дата обращения: 05.05.2020).

<sup>25</sup> О фонде // Официальный сайт Фонда развития моногородов. URL: <http://моногорода.рф/about/> (дата обращения: 13.04.2020).

<sup>26</sup> Реестр мер поддержки // Официальный сайт Фонда развития моногородов. URL: <http://моногорода.рф/documents/reestr.php> (дата обращения: 13.04.2020).

<sup>27</sup> Моногорода России получат порядка 300 млрд. рублей на реализацию нацпроектов до 2024 года // ТАСС. 15.08.2019. URL: <https://tass.ru/nacionalnyeproekty/6764486> (дата обращения: 13.04.2020).

<sup>28</sup> Нацпроекты командируют в моногорода. ВЭБ и Минэкономики опробуют в них целевую консолидацию мер поддержки // Коммерсант. 28.06.2019. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4013403> (дата обращения: 13.04.2020).

общего понимания о результатах мер поддержки. Планируется также сократить количество моногородов почти в два раза<sup>29</sup>.

На апрель 2020 года в России официальный статус моногорода имеют 321 муниципальное образование<sup>30</sup>, в которых проживает 14 млн. человек (около 10% численности населения страны). Около 83% градообразующих предприятий относятся к финансово неблагополучным (финансово благополучными можно считать предприятия, которые имеют рентабельность более 10% чистой прибыли)<sup>31</sup>.

Проблемы, с которыми чаще всего сталкиваются моногорода, можно поделить на следующие категории:

— технико-технологические: состояние инфраструктуры, дорог, коммуникаций, которые часто изношены, неразвитость и устаревание технологий, низкая скорость разработки и внедрения инноваций и др.;

— экономические: изменение спроса на продукцию, производимую на территории моногородов, низкие доходы населения, отсутствие других сфер деятельности (например, неразвитость сферы услуг), безработица, инфляция, низкая бюджетная обеспеченность, зависимость бюджетов моногородов от градообразующих предприятий и др.;

— институциональные: сложности управления моногородами, коррупция, бюрократические процедуры, скорость, качество, простота их выполнения, неравенство регионов и моногородов и т. д.<sup>32</sup>;

— социальные: старение населения, миграция (в том числе отток трудоспособного населения), социальная напряженность и др.<sup>33</sup>.

В рамках данного исследования предпринята попытка выявить общие результаты мер государственной поддержки моногородов России, определить изменения и текущие проблемы в моногородах на основе эмпирических данных. Проанализированы интервью, по-

<sup>29</sup> *Игнатова О.* Количество моногородов в России может сократиться вдвое // Российская газета. 29.10.2019. URL: <https://rg.ru/2019/10/29/kolichestvo-monogorodov-v-rossii-mozhet-sokratitsia-vdvoe.html> (дата обращения: 16.04.2020)

<sup>30</sup> В перечень моногородов добавлены 7 новых территорий // Официальный сайт НКО «Фонд развития моногородов». 19.08.2019. URL: [http://моногорода.рф/news/v\\_perechen\\_monogorodov\\_dobavleny\\_7\\_novykh\\_territoriy/](http://моногорода.рф/news/v_perechen_monogorodov_dobavleny_7_novykh_territoriy/) (дата обращения: 12.04.2020).

<sup>31</sup> *Пятшева Е. Н.* Особенности функционирования моногородов России // Вестник РГГУ. Серия «Экономика. Управление. Право». 2019. № 2. С. 18–34.

<sup>32</sup> *Бердников В. А., Вахтина М. А.* Моногорода: за и против // Вестник КемГУ. Серия: Политические, социологические и экономические науки. 2017. № 4. С. 23–28.

<sup>33</sup> *Пятшева Е. Н.* Особенности функционирования моногородов России...

лученные во время полевых исследований в четырех моногородах России (Кондрово Калужской области, Тольятти Самарской области, Чусовой и Горнозаводск Пермского края), результаты опроса, проведенного среди жителей моногородов, а также статьи в СМИ. Сформулированы рекомендации по усовершенствованию мер поддержки моногородов России на основе проведенного исследования и опыта других стран.

## **Методология исследования**

Интервью в моногородах России были проведены в рамках трех научно-исследовательских экспедиций, организованных Национальным исследовательским университетом «Высшая школа экономики» в рамках проекта «Открываем Россию заново».

Первая экспедиция была организована в *моногород Кондрово Калужской области* 8–10 апреля 2018 года в рамках дисциплины «Местное самоуправление» образовательной программы «Государственное и муниципальное управление НИУ ВШЭ» (руководитель цикла экспедиций — С. Г. Кордонский, руководитель выезда — А. А. Позаненко). Было проведено 3 интервью с представителями администрации городского поселения, 1 интервью с местным жителем.

Вторая экспедиция была направлена в *моногород Чусовой Пермского края* (с однодневным посещением моногорода Горнозаводск) с 28 сентября по 7 октября 2018 года в рамках программы студенческих экспедиций «Открываем Россию заново» НИУ ВШЭ (руководитель экспедиции от московского кампуса НИУ ВШЭ — А. А. Позаненко, руководитель от пермского кампуса — Ю. А. Крашенинникова). Было проведено 11 полуструктурированных интервью (15 информантов) и 13 неформальных бесед (15 информантов). В полуструктурированных интервью приняли участие 1 государственный служащий (Пермский край), 10 муниципальных служащих (7 — из Чусового, 3 из Горнозаводска), 4 работника организаций. Неформальные беседы были проведены с 15 жителями моногорода Чусовой.

Третья экспедиция проходила в *моногороде Тольятти Самарской области* 5–16 июля 2019 года, также в рамках программы студенческих экспедиций «Открываем Россию заново» НИУ ВШЭ (руководители экспедиции — Р. А. Садыков, В. В. Уткина). Было проведено 4 интервью: с одним работником компании «АвтоВАЗ», одним работником дочернего предприятия «АвтоВАЗ», двумя бывшими работниками «АвтоВАЗ».

Вторая часть исследования состояла из опроса, проводимого с 12 апреля по 8 мая 2020 года в социальной сети «ВКонтакте» при помощи гугл-формы. Опрашиваемые выбирались на основе моногорода проживания в соответствии с перечнем моногородов<sup>34</sup>, но с условием того, что они на тот момент проживали на территории моногорода или проживали не более четырех лет назад (например, уехали в региональный центр или другой город по учебе), но часто приезжают, проводят в моногороде более трех недель в год и часто общаются с родственниками и знакомыми из моногорода, что было критерием их включенности в жизнь моногорода. Это были молодые люди в возрасте 18–22 лет, но в целом возраст опрошенных варьировался от 17 лет до 51 года. Для более релевантной и независимой выборки опрашивались информанты из моногородов разных категорий и разного размера (см. приложение).

На заключительном этапе исследования был проведен контент-анализ статей в СМИ. Для анализа использовалась программа Public.ru. Запрос был сформулирован так:

**(Моногород\* or (монопрофильн\* город\* or монопрофильн\* муниципальн\* образовани\*)) and («развити\* моногород\* » or «ТОСЭР» or («территори\* опережающего w/3 развития») or ТОР\* or льгот\* or «льготн\* налогообложени\* » or «Фонд\* развития моногородов» or софинансировани\* or субсидии\* or займ\* or привле\* финанс\* or грант\* or обработк\* заявок or (обучени\* w/3 команд) or (обучени\* w/10 Сколково) or диверсификаци\* or снижени\* безработиц\* or стабилизаци\* or (привле\* w/10 инвест\*) or «Road Show» or ((5 or пять) and шагов благоустройства) or благоустройств\* or «прошагай город» or (создан\* w/5 рабоч\* мест\*) or ((сниж\* or сокращ\*) w/10 моногород\*) or (консультаци\* w/5 поддержка) or консультировани\* or (метод\* and (поддержк\* or сопровождени\*)) or цифровизаци\* or повы\* производительность\* труда or модерниз\* or (поддержк\* w/3 (мал\* и средн\* бизнес\* or МСП)) or инфраструктур\* or поддержк\* or содейств\* or кредит\* or ТИФ\* or TIF or технопарк\* or кванториум\* or увеличени\* мест or земск\* доктор\* or земск\* учител\* or сокращени\* or сократил\* or миграци\* or мигриру\* or уезжа\* or закрыл\* or закрыт\* or «показател\* не достигнут\*» or ситуация or положение or неэффективн\* or эффективн\* or проблем\*) not дайджест**

<sup>34</sup> Распоряжение Правительства Российской Федерации от 29.07.2014 № 1398-р «О перечне монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов)» (с изменениями на 21.01.2020) // Официальный сайт Правительства Российской Федерации. URL: <http://government.ru/docs/14051/> (дата обращения: 09.04.2020).

Проанализированы статьи в СМИ за период с 9 по 19 января 2020 года, всего 228 статей (после автоматического отсеивания повторов). Повторы (статьи с аналогичным содержанием, одинаковые статьи) после ручного отсеивания составили 127 статей. Всего статей, которые содержали слова запроса, но при этом были по другой теме или оказались ненужными, — 19 штук. Итого для анализа: 82 статьи.

Далее приведены некоторые выдержки из интервью, результаты опроса и контент-анализа статей в СМИ, иллюстрирующие текущее состояние моногородов и их жителей. Обобщенные направления мер поддержки указаны курсивом, обобщенные тезисы (выводы, рекомендации) на основе исследования подчеркнуты.

## 1. Инфраструктура и благоустройство

Благоустройство было проведено, состояние инфраструктуры улучшилось.

— «Сделали дороги только вокруг Администрации» (местная жительница, Кондрово);

— «Нет четкой схемы ремонта дорог. Есть периодическое проведение капитальных ремонтов Дорожным фондом. В приоритетном порядке, который устанавливается Министерством дорожного хозяйства и губернатором» (представитель местной администрации, Кондрово);

— «Кондрово участвует в программе формирования городской среды» (представитель местной администрации, Кондрово);

— «За 2017–2018 годы выделено 212 млн. рублей — и субъект, и местная власть — закуплена скорая помощь, произошел ремонт поликлиники, 37 городских улиц отремонтировали, 39 дворовых территорий, школьный стадион, провели благоустройство города» (представитель министерства территориального развития Пермского края);

— «Благоустройство города заметно, особенно в новом городе» (местная жительница, Чусовой);

— «Бренд Чусовой, работают над благоустройством, инфраструктурой. Много работают над привлекательностью. Много краевых программ по благоустройству» (представитель ГКУ, Чусовой);

— «Простая, эффективная программа “Комфортная городская среда”» (представитель местной администрации, Чусовой);

— «В городе стали лучше дороги. Немного город стали благоустраивать: парки облагораживать, придомовые территории, стали ремонты делать, но за это стали и деньги брать» (бывший работник «АвтоВАЗ», Тольятти);

— «Новую поликлинику, хорошую, чистую, построили» (бывший работник «АвтоВАЗ», Тольятти).

Внешнее благоустройство города, улучшение состояния или строительство дорог, инфраструктуры в проведенном опросе отметили 50 раз, в том числе называли строительство жилья и ТЦ. Почти все опрошенные жители моногородов знают о благоустройстве в их моногороде (53 человека), об улучшении состояния и оснащения объектов социальной инфраструктуры знают 22 человека, о модернизации инфраструктуры общего образования — 21 человек, об улучшении состояния и оснащения поликлиник знают 19 человек.

Шесть 6 раз в статьях говорится об улучшении состояния социальной инфраструктуры (например, образовательных, медицинских учреждений, спортивной инфраструктуры и др.) и благоустройстве.

#### Есть вопросы к качеству:

— «Дороги делают на один сезон, они ломаются, их ремонтируют» (бывший работник «АвтоВАЗ», Тольятти);

— «Дороги стали делать более-менее, делают, пройдет 2–3 года, они опять раскрошатся» (работник дочернего предприятия «АвтоВАЗ», бывший работник «АвтоВАЗ», Тольятти).

Опрошенные 10 раз отметили проблемы с дорогами, 4 раза отметили проблемы с благоустройством, 3 человека предложили улучшать качество выполнения работ как способ улучшения состояния моногородов.

В одной из статей говорилось об отсутствии конкуренции среди подрядчиков, что принуждает выбирать их среди ограниченного количества; также подрядчики могут выполнять заказы недобросовестно или банкротиться.

#### Нужны места для досуга, прогулок, молодежи:

— «Молодежи собираться особо негде» (бывший работник «АвтоВАЗ», Тольятти);

— «В Тольятти никакие группы, концерты не проводятся, порой делать нечего» (бывший работник «АвтоВАЗ», Тольятти).

В рамках опроса люди часто говорили о необходимости создания мест для досуга. Например, 6 человек считают, что в моногородах есть проблемы с досугом и развлечениями. Опрошенные указали на то, что не хватает мест для торговли, проведения досуга (10 раз), прогулок (8 раз), также необходимо больше мероприятий и мест для молодежи (8 раз), продолжать благоустройство (6 раз), строить спортивные комплексы (6 раз) и объекты инфраструктуры (4 раза). Опрошенные считают, что в моногородах могут открываться торгово-развлекательные организации (8 упоминаний), сетевые магазины (5 упоминаний).

Есть проблемы с мусором, требуется строительство мусороперерабатывающих заводов:

- «Образуются свалки» (местная жительница, Чусовой);
- «Планировали строительство мусороперерабатывающего завода. Деньги затратили, но в 2015–2016 году появилось письмо из Пермского края, что будет единый оператор, приехали, сказали, что строить ничего не будут, будете возить в Кунгур. Сейчас работает полигон» (представитель местной администрации, Чусовой).

Опрошенные 2 раза упомянули, что есть проблемы с вывозом, сортировкой мусора и что требуется строительство завода по переработке мусора. Трое предложили открыть мусороперерабатывающие заводы.

## 2. Рост числа рабочих мест и уровня доходов населения

Количество новых рабочих мест намного меньше количества сокращенных и уволенных работников на ГРОП:

- «Сказали, что будет технопарк на кучу-кучу предприятий, на столько-то людей, как раз всех уволенных устроят, чуть ли не промышленная столица будет. Сделали технопарк, а там четыре предприятия, ну, может, пять, максимум на триста человек каждое, а увольняют по десять тысяч, разница какая» (бывший работник «АвтоВАЗ», Тольятти);
- «Какая-то экономическая зона открылась, но туда банки переехали, офисы, службы всякие. Говорят, что завод Pirelli создаст пятьсот рабочих мест, но это не так много. Безработица в десятках тысяч измеряется»; «Безработных много, работы мало» (бывший работник «АвтоВАЗ»).

10 опрошенных обратили внимание на недостаток рабочих мест.

Низкие зарплаты — ниже, чем средняя по России:

— «Инвесторам интересна зарплата Чусового, а люди уже перестроились на другие зарплаты, другие ожидания, не хотят работать дешевле» (представитель ГКУ, Чусовой);

— «Никто не хочет терять зарплату, хоть и низкую» (представитель местной администрации, Чусовой);

— «Платежеспособность у людей маленькая. Деньги у людей в Тольятти в основном с завода» (бывший работник «АвтоВАЗ», Тольятти);

— «Зарплата двадцать пять тысяч. В Тольятти на это можно жить, но особо не пошикуешь» (бывший работник «АвтоВАЗ», Тольятти);

— «С врачами беда — зарплата низкая, люди увольняются. Удорожание ЖКХ на 10–15%. Зарплаты не растут, уровень тот же, что и пятнадцать лет назад. Жить стало дороже» (бывший работник «АвтоВАЗ», Тольятти);

— «Средняя зарплата на заводе тридцать четыре тысячи, но у многих гораздо меньше. За двойную оплату выходят по выходным и в ночную смену» (работник дочернего предприятия «АвтоВАЗ», бывший работник «АвтоВАЗ», Тольятти);

— «Если работа официальная, то очень малый заработок, но льготы на квартиру можно получить» (работник «АвтоВАЗ», Тольятти).

Что касается средней зарплаты в моногородах, опрошенные считали, что она варьируется от 5 до 70 тысяч рублей, однако несколько человек также сказали, что встречаются зарплаты и до 500 тысяч рублей, это зависит от квалификации, образования специалиста.

Вычисления показали, что средняя зарплата в моногородах, по мнению опрошенных, варьируется в пределах 25–30 тысяч рублей (см. таблицу 2).

**Таблица 2. Вычисления медианы, моды, средней зарплаты в моногородах, по мнению опрошенных, руб.**

Медиана	25 000
Мода	30 000
Среднее значение	29 467,21

При этом средняя зарплата в России, по данным Росстата — 47 468 руб.,<sup>35</sup> что почти на 20 тысяч больше, чем средняя зарплата в моногородах по мнению опрошенных. Если говорить о динамике, опрошенные 18 раз отметили, что зарплата увеличилась, однако около половины добавили, что увеличение было незначительным. 11 человек сказали, что зарплата снизилась, а 10 человек отметили, что она не изменилась, по их мнению; 5 человек считают, что покупательская способность зарплаты снизилась, 2 человека уточнили, что на зарплату повлияла инфляция.

Реальная безработица больше официальной:

- «Реальная безработица, скорее всего, больше» (представитель МБУ, Чусовой);
- «Безработица выше, чем указана» (представитель местной администрации, Горнозаводск);
- «Безработица большая» (бывший работник «АвтоВАЗ», Тольятти).

Покупательская способность и реальные доходы снижаются:

- «ЛПХ — это необходимость, а не привычка, особенно, для тех, у кого низкая зарплата» (представитель местной администрации, Кондрово);
- «В Кондрово держат все для себя, по чуть-чуть. Раньше через дом была корова, невыгодно держать, больше нет. Курей много тоже невыгодно держать, дорогие корма» (представитель местной администрации, Кондрово);
- «В целом, люди покупают кто где, по своим доходам. Пятнадцать тысяч — это хорошо если получают» (местная жительница, Чусовой);
- «На ЖКХ сильно подняли цены за последние годы, сейчас половину заработка отнимает, около шести-семи тысяч» (местная жительница, Чусовой);
- «Покупательская способность падает» (представитель ГКУ, Чусовой);
- «Сильно упала покупательская способность» (местный житель, Чусовой);

---

<sup>35</sup> Среднемесячная начисленная номинальная и реальная заработная плата работников организаций // Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики. URL: [https://www.gks.ru/labor\\_market\\_employment\\_salaries?](https://www.gks.ru/labor_market_employment_salaries?) (дата обращения: 15.05.2020)

— «Основная масса живет за чертой бедности. Население из-за увеличения цен начало ходить пешком, зимой даже через речку» (представитель ООО, Чусовой);

— «Удорожание ЖКХ на 10–15%. Жить стало дороже» (бывший работник «АвтоВАЗ», Тольятти).

В опросе 5 человек отметили, что упала покупательская способность.

В одной из статей упоминалось о невозможности продать недвижимость в моногородах из-за низкой цены и низкого спроса.

Люди работают не по специальности, нелегально:

— «При инвесторе, возможно, выйдут из тени. Ушли в тень в позапрошлом году» (представитель ГКУ, Чусовой);

— «Распространено совмещение нескольких рабочих мест. Кто-то таксует; такси в основном неофициальное, кто-то занимается личным подсобным хозяйством, птицу держат, строительством. Ремонт нелегально слабо развит, может быть, есть какие-то мелкие бригады» (представитель местной администрации, Кондрово);

— «По специальности люди не работают, так как сложно что-либо прогнозировать» (представитель местной администрации, Чусовой);

— «Служба такси работает неофициально. Процветает нелегальное устройство, даже в крупных сетевых магазинах» (представитель ГКУ, Чусовой);

— «Есть серый бизнес»; «многие работают, не оформляясь» (представитель местной администрации, Горнозаводск);

— «Знакомый устроился не по специальности, у него уровень общения, работы снизился» (работник дочернего предприятия «АвтоВАЗ», бывший работник «АвтоВАЗ», Тольятти);

— «Таксуют все, у кого работы нет, да и кто работает, тоже таксует, половина неофициально» (работник «АвтоВАЗ», Тольятти).

Что до работы в моногородах, то опрошенные отметили, что чаще всего люди имеют одну работу, подрабатывают или занимаются предпринимательством. 42 человека (63%) ответили, что не работают по специальности. Наиболее часто респонденты не работают по специальности, так как еще учатся (17 человек), им неинтересна специальность или она не востребована (по 4 человека), маленькая зарплата (3 человека).

#### Есть ущемление молодых специалистов:

— «В Питере вакансий побольше, там не требуется прям очень большого опыта работы, с обучением возможностей побольше, с меньшим опытом работы. Может, даже по специальности найти работу. Другие предприятия знают ситуацию в городе, разговаривают через губу: “Не хочешь работать — увольняйся, вместо тебя еще трое таких же безработных найдем”» (бывший работник «АвтоВАЗ», Тольятти);

— Молодым специалистам мало платят, тем, кто давно работает, платят в 2–3 раза больше. Сейчас зарплата сильно дифференцирована (работник дочернего предприятия «АвтоВАЗ», бывший работник «АвтоВАЗ», Тольятти).

### 3. Развитие малого и среднего предпринимательства (МСП)

Территория опережающего социально-экономического развития (ТОСЭР) — про будущее, а не про настоящее. Нет инфраструктуры для инвестпроектов:

— «Про ТОСЭР все уши прожужжали, но изменений не почувствовали. Предприниматели не заинтересованы в развитии, а должны заинтересоваться» (местная жительница, Чусовой);

— «Отсутствует инфраструктура для инвесторов (есть площадки, нет инфраструктуры): электричества, воды, газопровода. Замкнутый круг» (представитель местной администрации, Чусовой);

— «На территории Лямино есть инфраструктура, а значит, не такие должны быть не такие большие затраты [...] но сложно выполнить условия» (представитель МБУ, Чусовой);

— «Ждут плюсы от ТОСЭР. Очень мало инвесторов, привлекательность нужна» (представитель местной администрации, Чусовой);

— «Инфраструктура не развита, подведение коммуникаций — это проблема» (представитель местной администрации, Горнозаводск).

В статьях говорится о потенциальном создании рабочих мест, открытии новых предприятий, привлечении инвестиций — в совокупности это упоминается 23 раза. Об уже созданных рабочих местах сказано 6 раз.

#### Административные барьеры:

— «Фонд развития моногородов обеспечивает строительство инфраструктуры и льготные займы, но сложно получить поддерж-

ку из фонда — и для муниципалитета, и для инвестора, ни разу не привлекали»; «Необходима возможность упростить процедуру» (представитель местной администрации, Чусовой);

— «Проблемы: 1. Механизм не работает. 2. Фонд развития моногородов — для будущих, не существующих инвесторов. 3. По линии министерства экономического развития поддержка работает, но теперь хуже» (представитель МБУ, Чусовой).

В статьях один раз упомянуты длительность и сложность административных процедур.

#### Нет рынков сбыта:

— «Никто не хочет производить, а если хочет производить, нужно найти рынок сбыта» (представитель местной администрации, Чусовой);

— «Большинство ИП недовольны, что рынки сбыта сокращаются» (представитель местной администрации, Чусовой).

#### Недостаточный уровень поддержки МСП. МСП нужен крупный бизнес. Создаются небольшие проекты:

— «Большинство резидентов заявляют небольшие проекты»; «Хотят многие, но невысокая финансовая обеспеченность проектов» (представитель министерства территориального развития Пермского края);

— «Невыгодно инвесторам приходить в Чусовой. Вопросы ТОСЭР должны заниматься и рекламировать Пермский край и Федерация. Проблема в том, что нет рекламы, инфраструктуры, невыгодно инвесторам» (представитель местной администрации, Чусовой);

— «Только мелкие инвесторы, не затратные» (представитель местной администрации, Чусовой);

— «Для ИП много налогов, им тяжело. Малый бизнес не может развиваться без большого бизнеса. Нет завода, нет малого бизнеса» (представитель местной администрации, Чусовой);

— «Результатов нет, предприниматели не готовы заниматься документами, нет бизнес-инкубатора» (представитель местной администрации, Горнозаводск);

— «Закрывается “АвтоВАЗ”, закроются смежные предприятия, половина магазинов и развлекательных центров закроется» (бывший работник «АвтоВАЗ», Тольятти);

— «Государство не должно вставлять палки в колеса, душить налогами, должно помогать дешевыми кредитами. А сейчас оно

душит человека, не дает особо развиваться ни бизнесу, ни фермерам» (работник дочернего предприятия «АвтоВАЗ», бывший работник «АвтоВАЗ», Тольятти).

В одной статье говорилось о низкой вероятности получения льгот МСП, у предпринимателей может быть недостаточное образование для оформления документов.

#### Рост поддержки, консультирования, финансирования МСП:

— «Работа с резидентами происходит за счет созданного бизнес-инкубатора, который обеспечивает поддержку возможным резидентов. Центр работает адресно с инвесторами, помогает с документацией, отвечает на вопросы, помогает с обеспечением ресурсами, консультирует о других мерах господдержки» (представитель министерства территориального развития Пермского края);

— «Предоставляется интернет, телефония, оргтехника, юридический адрес для регистрации. Бизнес-инкубатор функционирует уже десять лет, предоставляет курсы, обучение финансовой грамотности, командообразование, существует муниципальная программа по развитию малого и среднего предпринимательства» (представитель МБУ, Чусовой).

По результатам опроса, 18 человек знают о субсидиях для МСП. При этом опрошенные наиболее часто указывали поддержку МСП как наиболее эффективную меру поддержки моногородов (13 ответов).

Наиболее часто в статьях упоминается о следующих результатах мер поддержки: различные льготные займы, микрозаймы, субсидии МСП, которые действуют на территории моногородов (19 раз). 6 раз говорится и о финансировании ТОСЭР или помощи в рекламировании и сбыте продукции, произведенной в моногородах. По 5 раз упоминается о привлечении финансирования в бюджеты моногородов, о помощи и компенсациях части затрат МСП на экспорт. В результате контент-анализа статей в СМИ можно говорить о комплексной поддержке МСП: это различные льготы (в том числе льготные кредиты), поручительства, консультации, обучение, реклама продукции, создание центров «Мой бизнес», упрощение критериев для резидентов ТОСЭР, расширение перечня видов разрешенной деятельности на ТОСЭР, создание промышленных парков, кластеров, бизнес-инкубаторов, связи организаций образования с производствами и др.

#### 4. Финансирование

##### Рост финансирования за счет всех бюджетов:

- «Дополнительные средства из областного бюджета, дополнительные налоговые доходы, изменились проценты подоходного налога, прибавили» (представитель местной администрации, Кондрово);
- «Значительные средства привлекаются из бюджетов других уровней» (представитель СМИ, Чусовой);
- «Увеличивается бюджетирование» (представитель местной администрации, Горнозаводск).

##### Нехватка средств. Финансовая непредсказуемость. Неполная собираемость ресурсов:

- «Субсидии уменьшаются» (представитель местной администрации, Чусовой);
- «Объемов средств не хватает» (представитель МБУ, Чусовой);
- «Нет денег у поселений, нет инвестора, подрядчика. Всегда остается долг» (представитель местной администрации, Чусовой);
- «5–6% населения никогда не платили и не платят за ЖКХ» (представитель местной администрации, Чусовой);
- «Бюджет имеет доход от НДФЛ, земельного налога (переход на кадастровую стоимость — неизвестность, так как она оспаривается, могут остаться без налогов)» (представитель местной администрации, Чусовой);
- «Дотационность бюджета» (представитель местной администрации, Горнозаводск).

Опрошенные 3 раза предложили увеличить финансирование моногородов.

В одной из статей была упомянута финансовая непредсказуемость (средства могут перечисляться частями, в конце года, не в полной мере).

##### Подделывание отчетов:

- «Экономика — это цифры, исполнение ведется по цифрам из Росстата, чтобы депутатам можно было обосновать» (представитель местной администрации, Чусовой);
- «Нет стопроцентной собираемости ресурсов. Гортеплоэнерго — убыточное предприятие. Собираемость 93–94%. Предъявляют в отчете, что полностью» (представитель местной администрации, Чусовой).

О проблемах с коррупцией опрошенные упомянули 6 раз. Как решение проблем моногородов, опрошенные наиболее часто предлагали произвести смену власти, снизить уровень коррупции (9 человек).

В одной статье говорилось о том, что в результате проверок контрольно-счетной палатой Кировской области в 35 районах и городских округах, в том числе моногородах, были выявлены многочисленные нарушения (например, в моногородах Луза, Белая Холуница и др.)<sup>36</sup>. В отчетах указывалось, что работы сделаны в срок и качественно, но в реальности показатели не были выполнены.

## 5. Улучшение качества человеческого капитала

### Отток населения, в особенности, квалифицированных кадров и молодежи:

— «Кадровый потенциал потеряли — уехал. Рабочих ресурсов уже нет, если инвестор придет, работников не найдет. Рабочую силу можно собрать из других поселений» (представитель ГКУ, Чусовой);

— «Порядка четырех-пяти тысяч человек работают за пределами района. Это люди трудоспособного возраста» (представитель местной администрации, Кондрово);

— «Отток населения. Уезжают, оставляя семьи» (представитель местной администрации, Чусовой);

— «Люди работают вахтовым методом. Специалисты уезжают из города, остаются пенсионеры, население стареет» (представитель местной администрации, Чусовой);

— «Молодежь едет в Екатеринбург, Москву» (представитель местной администрации, Чусовой);

— «Многие уехали. Вахтой работают» (местный житель, Чусовой);

— «С 2004–2005 годов падает пассажиропоток на 10–15%» (представитель ООО, Чусовой);

— «Молодежь уезжает, бесперспективное место»; «Люди уезжают только из-за рабочих мест» (бывший работник «АвтоВАЗ», Тольятти).

11 опрошенных ответили, что 10% населения уехало из моногорода за последние 10 лет, 8 человек считают, что уехало 15%, и столько же считают, что уехало 30% населения. 9 человек ожидают, что в будущем будет происходить отток населения, молодежи, 3 ожидают переход на вахтовый метод работы. Переехать плани-

<sup>36</sup> Освоить деньги любой ценой // Бизнес-Новости в Кирове. 17.01.2020. URL: <http://bnkirov.ru/articles/43462> (дата обращения: 05.05.2020).

руют 36 человек (53,7%), 18 человек (26,9%) пока не планируют переезжать, но думают об этом, не планируют переезжать 13 человек (19,4%). Наиболее часто предполагают переезжать в Москву (25 упоминаний), в Санкт-Петербург (9 упоминаний), за рубеж (12 упоминаний), также опрошенные называли города-миллионники и региональные центры.

Недостаточное образование населения:

— «Финансовая грамотность населения низкая» (представитель министерства территориального развития Пермского края).

Трое опрошенных упомянули о необходимости открыть образовательные учреждения в моногородах.

В одной из статей поднималась проблема недостаточного образования и ограниченного количества кадров государственных и муниципальных служащих.

Алкоголизация. Депрессия. Низкая инициативность населения:

— «Мобильности, гибкости, ответственности населения не хватает» (представитель МБУ, Чусовой);

— «Пьют в городе очень много, много пивных-разливаек» (бывший работник «АвтоВАЗ», Тольятти);

— «После изменений на “АвтоВАЗе” люди стали сильно больше пить, воровать, драться, усилилась преступность. Администрация облагораживает, а люди воруют все, что не прикручено намертво» (бывший работник «АвтоВАЗ», Тольятти);

— «Люди чем-то недовольны постоянно, что уровень жизни невысокий, денег не хватает» (бывший работник «АвтоВАЗ», Тольятти);

— «После кризисов и увольнений появился страх, неуверенность в завтрашнем дне» (работник дочернего предприятия «АвтоВАЗ», бывший работник «АвтоВАЗ», Тольятти).

4 опрошенных упомянули об алкоголизации населения как проблеме моногородов. 16 человек ответили, что население ничего не делает в моногородах, 5 сказали, что люди просто выживают, 3 скептически относятся к инициативам граждан.

## 6. Улучшение положения ГРОП

Сокращение производства, количества работников до рентабельности:

— «Были сокращения на предприятиях в Кондрово, более 25% занято в одной экономике. Раньше было еще больше, сейчас есть и другие предприятия» (представитель местной администрации, Кондрово);

— «КБК уже не функционирует как раньше, там остались только некоторые производства» (представитель местной администрации, Кондрово);

— «На заводе было девять тысяч человек, но сейчас там один цех работает» (местная жительница, Чусовой);

— «Сокращения на АО ЧМЗ. ЧМЗ прибыльный, стабильно развивается по оставшимся направлениям» (представитель местной администрации, Чусовой);

— «Из дочерних предприятий у ЧМЗ остался только санаторий-профилакторий» (представитель МБУ, Чусовой);

— «В ЧМЗ проводили оптимизацию, снесли цеха, которые стояли по сто пятьдесят лет и не подлежали дальнейшей эксплуатации, снесли под новый проект. Убрали цеха за ненадобностью» (представитель местного бизнеса, Чусовой);

— «Правительство запретило на "АвтоВАЗе" увольнять людей, однако до сих пор увольняют, по-тихому»; «Раньше завод пол-России снабжал автомобилями, а сейчас автомобили из-за границы привозят лучшего качества, производства свои открывают по всей России. Уже не нужен такой масштаб автомобилей в нашей стране, а переориентировать производство слишком дорого, денег нет» (бывший работник «АвтоВАЗ», Тольятти);

— «Были сокращения, всех поувольняли, посократили» (бывший работник «АвтоВАЗ», Тольятти);

— «На "АвтоВАЗ" москвичи пришли, оценили, прибыль небольшая, вкладывать много, просто закрыли то, что было ненужно» (работник «АвтоВАЗ», Тольятти).

44 опрошенных отметили, что произошло сокращение работников, 28 раз отметили, что произошло сокращение цехов, 21 раз упомянуто сокращение выпуска продукции.

Один раз в статье упоминалось о финансовых трудностях на градообразующем предприятии, на грани банкротства.

#### Экологические проблемы:

— «ЧМЗ закрылся, теперь нет проблем с экологией» (представитель местной администрации, Чусовой).

О проблемах с экологией в опросе упомянули 11 раз.

В 2 статьях говорилось о проблемах с экологией на ГРОП, потенциальной угрозе чрезвычайной ситуации.

Отток денег. Местная власть на ГРОП не решает:

— «С ЧМЗ деньги уходили в Выксу. Местная власть в ЧМЗ не решает» (представитель местной администрации, Чусовой);

— «Нужно ограничить отток денег в Москву» (бывший работник «АвтоВАЗ», Тольятти);

— «В годы перестройки большие деньги крутились, деньги все тратились в городе, а сейчас деньги с завода уходят во Францию, в городе остаются только деньги работников. Топ-менеджеры живут в Москве, оставляют деньги там» (работник дочернего предприятия «АвтоВАЗ», бывший работник «АвтоВАЗ», Тольятти).

Сокращение социальной поддержки работников и моногородов:

— «Еще раньше детсады, детские лагеря автовазовские были, набережная, все на нем держалось, а сейчас вон что творится» (бывший работник «АвтоВАЗ», Тольятти);

— «На заводе остались стабильная зарплата, социалка (путевки на отдых, больничный, десять процентов скидка на автомобили, медстрахование, выходное пенсионное пособие), но их постепенно также убирают»; «АвтоВАЗ» раньше много делал, спонсировал различные мероприятия. Французам жизнь города неинтересна» (работник дочернего предприятия «АвтоВАЗ», бывший работник «АвтоВАЗ», Тольятти).

26 раз опрошенные отметили сокращение социальной поддержки работников.

## 7. Развитие туризма

Туризм развивают, но меры недостаточные. Нужна туристическая инфраструктура:

— «Каждый год по два-три автобуса приезжает иностранных туристов, фермеров. Приезжают, смотрят, слушают о сельском хозяйстве, а потом остаются» (представитель местной администрации, Кондрово);

— «Много туристов, а конечный пункт сплава в Чусовом. Во время соревнований приезжают. На улице Ленина сделали туристический маршрут. Гостиничный бизнес нужен» (представитель ГКУ, Чусовой);

— «Паломники приезжают, туристы — редко» (местная жительница, Чусовой);

— «Действует региональная и муниципальная программы по развитию туризма» (представитель СМИ, Чусовой).

Опрошенные 4 раза сказали о возможности и необходимости развития туристического бизнеса и туристической инфраструктуры в моногородах.

Развитию туризма было посвящено 2 статьи, и 2 статьи были о проекте «Прошагай город».

Результаты исследования обобщены в таблице 3.

В целом, направления мер поддержки в России и в других странах схожи. Однако можно выделить несколько направлений, нуждающихся в дополнительных мерах:

— развитие экотуризма, туристической инфраструктуры, создание льгот для туристической инфраструктуры и рекламы на государственных сайтах<sup>37</sup>;

— создание на территории моногородов экологически чистых производств, использующих солнечную, ветровую и водную энергию<sup>38</sup>;

— комплексные меры поддержки моногородов с краткосрочной, среднесрочной и долгосрочной стратегией и всем необходимым финансированием<sup>39</sup>;

— использование общественных работ, аутсорсинг или дистанционные рабочие места<sup>40</sup> как способ создания новых рабочих мест;

— развитие государственно-частного партнерства<sup>41</sup>;

— поиск рынков сбыта для предприятий моногородов, развитие международных кластеров<sup>42</sup>;

<sup>37</sup> Полулан О. И. Управление территориальным планированием монопрофильных населенных пунктов (на примере города Краснокаменска Забайкальского края) // Молодежный вестник ИРГТУ. 2014. № 2. С. 3.

<sup>38</sup> Кусай С. В. Зарубежный опыт модернизации и реструктуризации...

<sup>39</sup> Венделев Д. Г., Карпец В. А., Харченко Е. В. Проблемы и пути решения развития российских моногородов в условиях экономической нестабильности // Стратегия социально-экономического развития общества: управленческие, правовые, хозяйственные аспекты. 2011. С. 172–173.

<sup>40</sup> Шадрин В. Г. Аутсорсинг в решении экономических и социальных проблем моногородов // Вестник КемГУ. Серия: Политические, социологические и экономические науки. 2018. № 2. С. 157–161.

<sup>41</sup> Вольф Ф. В., Сандырев И. Инструменты частно-государственного партнерства в развитии моногородов // Инновации в материаловедении и металлургии. 2015. С. 437–442.

<sup>42</sup> Дасаева Р. М. Мировой опыт устойчивого развития моногородов...

Таблица 3. Результаты исследования

<p>Направления поддержки</p>	<p>1. Инфраструктура и благоустройство</p>	<p>2. Рост числа рабочих мест и уровня доходов населения</p>	<p>3. Развитие МСП</p>	<p>4. Финансирование</p>	<p>5. Улучшение качества ЦК</p>	<p>6. Улучшение положения ГРОП</p>	<p>7. Развитие туризма</p>
<p>Ингервю</p>	<p>Благоустройство и улучшение инфраструктуры проведены в основном за счет средств др. бюджетов; нет четкой схемы ремонта, частота зависит от объема средств, от приоритетности, не всегда выделяют средства на благоустройство; нужны места для молодежи, досуга, прогулок; сомнения в качестве; проблемы с мусором</p>	<p>Количество новых рабочих мест намного меньше уволенных и сокращенных работников на ГРОП; низкие зарплаты; вахтовый метод работы, совмещение нескольких работ; «серый бизнес», ЛПХ есть, но сокращается; официальная безработица меньше реальной; снижение реальных доходов; работают не по специальности; молодые специалисты ущемляются; не отпускают, люди снижают расходы</p>	<p>Поддержка и консультирование МСП «на местах», адресно, акцент на резидентов ТОСЭР; проведена инвентаризация земель; есть поддержка социальных проектов; МСП не заинтересованы, нет инфраструктуры, нет рынков сбыта; проекты небольшие; льготы непродолжительные; сельхозземли забросили, сложно забрать; МСП не развивается без крупного бизнеса; предприятия, обеспечивающие нужды моногородов, — на грани банкротства</p>	<p>Рост финансирования за счет дополнительных средств из регионального и федерального бюджетов; нехватка средств; манипуляции с отчетностью, статистикой; неполная собираемость ресурсов; стратегия государства не совпадает со стратегиями муниципалитетов</p>	<p>Не хватает мобильности, гибкости, ответственности населения; отток особенно в сельские районы; —квалификационные кадров и молодежи, остаются старики, дети; есть творческие инициативы; алкоголь-лишняя, снелтицизм, депрессия среди населения</p>	<p>Банкротство, сокращение производства; ГРОП платит налогов больше остальных; оптимизация; местная власть не решает; лучше экология; авари на ГРОП; сокращение социальной поддержки работников и моногородов; дорогая перереентация производства; отток денег</p>	<p>Стараются развивать, создают туристические маршруты; «Прошагай город»; недостающе точно развивают, нужна инфраструктура</p>

Опрос	Улучшение состояния инфраструктуры; благоустройство проведено; строительство жилья; подключение к интернету есть, но плохого качества; нужны места для досуга, прогулок и молодежи; проблемы с мусором; необходимы комплексность, продолжение благоустройства и улучшения инфраструктуры	Низкие зарплаты, ниже средней по России; рост безработицы; увольнения и сокращения; недостаток рабочих мест; люди подрабатывают; снижение реальных доходов; люди вынуждают не работают по специальности	Большинство не знает о ТОСЭР; многие знают о субсидиях МСП; недостаточная поддержка МСП; нужны места для торговли; высокие административные барьеры	Необходима смена власти, снижение уровня коррупции, рост контроля, рост финансирования	Отток населения, молодежи; недостаточные уровни образования населения и кол-во образовательных учреждений; алкоголизация; сепатизм к инициативам	Снижение объемов производства; проблемы с экологией; снижение количества работников; сокращение социальной поддержки работников и моногородов; отток денег из моногородов	Развивают туризм; нужна инфраструктура; нужно развивать активнее
Статьи в СМИ	Реконструкция и строительство инфраструктуры туры, благоустройство проведены; сомнения в качестве; иногда проведено по отчетам, не по факту; строительство жилья; потенциальное развитие дорог	Потенциальные меры поддержки граждан; снижение реальных доходов; небольшое количество новых рабочих мест; поддержка самозанятых; невозможность продать жилье — низкие спрос и цена	Рост финансирования МСП; микрозаймы, поддержка и консультирование МСП «на местах»; субсидии; снижение административных барьеров; потенциальные возможности ТОСЭР; планы о связи образования и бизнеса; расширение перечня ОКВЭД на ТОСЭР; потенциальное новые производства, расширения старых; нет инфраструктуры; помощь в сбыте продукции; реклама продукции моногородов	Выделение финансирования из всех бюджетов, в основном, на МСП; подделение отчетов; недофинансирование, финансовая непредсказуемость; необходимость мониторинга	Отток населения; недостаточное образование предпринимателей, служащих населения	Проблемы с экологией; финансовые проблемы; банкротство	Туристско-рекреационный кластер в Байкальские; промышленный туризм; туристические маршруты; «Прошагай город»

<p>Общие выводы</p>	<p>Благоустройство и улучшение структуры инфра­структуры проведены; необходимо продолжать; вопросы к качеству; нужны места для досуга, прогулок и молодежи, строительство мусороперерабатывающих заводов</p>	<p>Количество новых рабочих мест намного меньше количества сокращенных и уволенных работников на ГРОП; низкие зарплаты, ниже средней по России; реальная безработица больше официальной; снижение покупательской способности; снижение реальных доходов; работают не по специальности; ущемление молодых специалистов</p>	<p>ТОСЭР про будущее, не про настоящее; нет инфра­структуры для инвест­проект­ов; высокие административные барьеры; нет рынков сбыта; недостаточный уровень поддержки МСП; МСП нужен крупный бизнес, создаются небольшие проекты; рост поддержки, консультирования, финансирования МСП</p>	<p>Рост финансирования за счет всех бюджетов; нехватка средств; поддержка; финансовая помощь; отчетность; неполная собираемость ресурсов; необходимость мониторинга</p>	<p>Отток населения, в особенности — квалифи­цированных кадров и молодежи; не­достаточное образование населения; алкоголи­зация, депрес­сия, низкая инициатив­ность</p>	<p>Улучшений немного меньше, чем ухудшений и проблем; отток денег; сокращение производства, количества работников до рента­бельности; экологические проблемы; местная власть не решает; сокращение социальной поддержки работников и моногородов</p>	<p>Развивают туризм; недоста­точные меры; нужна туристическая инфра­структура</p>
---------------------	--	---	--	---	--	--	---

- связь науки и бизнеса<sup>43</sup>;
- повышение мобильности работников в рамках организаций, которые имеют филиалы в моногородах и по всей России<sup>44</sup>;
- молодежная политика<sup>45</sup> и др.;

В таблице 4 даны рекомендации на основе выводов из результатов исследования (таблица 3) и опыта зарубежных стран (таблица 1).

Таблица 4. Рекомендации на основе результатов исследования и опыта других стран

Направления поддержки	Основные результаты исследования (проблемы)	Рекомендации	Положительный опыт применения
<b>1. Инфраструктура и благоустройство</b>	Вопросы к качеству, нужны места для досуга, прогулок и молодежи, строительство мусороперерабатывающих заводов	1. Развитие инфраструктуры — для прогулок, досуга, молодежи	1. США, Канада, ЕС
		2. Строительство мусороперерабатывающих заводов	
		3. Мониторинг	
<b>2. Рост числа рабочих мест и уровня доходов населения</b>	Количество новых рабочих мест намного меньше уволенных и сокращенных работников на ГРОП, низкие зарплаты, меньше средней по России, реальная безработица больше официальной, снижение покупательской способности, реальных доходов, работа не по специальности, нелегально, ущемление молодых специалистов	1. Использование аутсорсинга, дистанционных рабочих мест	ЕС
		2. Создание условий и помощь в переезде	Республика Казахстан, Канада, ЕС
		3. Общественные работы и самозанятость как альтернатива	Канада
		4. Скупка и перепродажа жилья в моногородах государством	

<sup>43</sup> Кусай С. В. Зарубежный опыт модернизации и реструктуризации...

<sup>44</sup> Там же.

<sup>45</sup> Богданова И. Н., Кадырова Х. Р. Проблема миграции молодежи моногородов и пути ее решения // Высшее образование в России. 2015. № 5. С. 161–163.

<b>3. Развитие МСП</b>	ТОСЭР про будущее, не про настоящее, небольшие проекты, нет инфраструктуры для инвестпроектов, административные барьеры, нет рынков сбыта, недостаточный уровень поддержки МСП, МСП нужен крупный бизнес	1. Индивидуальный подход к развитию и специализации каждого моногорода	Республика Казахстан
		2. Развитие средних и крупных производств	СССР, ЕС, Канада
		3. Развитие инфраструктуры для инвестпроектов	ЕС
		4. Снижение административных барьеров	ЕС
		5. Развитие информационно-коммуникационных технологий	ЕС, Канада
		6. Минимизация налогов не только для резидентов ТОСЭР	
		7. Помощь предприятиям (поиск рынков сбыта, поставщиков, планирование карьеры предпринимателей и др.)	ЕС, Канада
		8. Использование ГЧП	
<b>4. Финансирование</b>	Нехватка средств, подделывание отчетов, финансовая непредсказуемость, неполная собираемость ресурсов, необходимость мониторинга	1. Комплексное решение проблем моногородов	ЕС, Канада
		2. Составление краткосрочной, среднесрочной, долгосрочной стратегий	ЕС, Канада
		3. Равномерное и своевременное финансирование	ЕС, Канада
		4. Мониторинг, личная ответственность	

<b>5. Улучшение качества ЧК</b>	Отток населения, в особенности — квалифицированных кадров и молодежи, недостаточное образование населения, алкоголизация, депрессия, низкая инициативность	1. Повышение образовательного уровня предпринимателей, государственных (субъектов РФ) и муниципальных служащих, населения	ЕС, Канада, Республика Казахстан
		2. Проведение молодежной политики	
		3. Контроль алкоголизации населения	США
		4. Создание студенческих городков на территории моногородов	США
<b>6. Улучшение положения ГРОП</b>	Улучшений намного меньше ухудшений и проблем, отток денег, сокращение производства, количества работников до рентабельности, экологические проблемы, местная власть не решает, сокращение социальной поддержки работников и моногородов	1. Поддержка ГРОП аналогично поддержке других предприятий	ЕС
		2. Улучшение экологической ситуации. Экология как отдельное направление	
<b>7. Развитие туризма</b>	Недостаточные меры, нужна туристическая инфраструктура	1. Развитие туристической инфраструктуры	Канада, США, ЕС
		2. Реклама туризма на официальных сайтах	Канада

## Заключение

Была оценена эффективность мер поддержки моногородов России и предложены новые меры поддержки на основе зарубежного опыта и опыта СССР.

Благоустройство, улучшение состояния инфраструктуры и дорог отмечено и в интервью, и в опросе, и в СМИ. Однако также опро-

шенные сомневались в качестве, сроках выполнения работ, говорили о проблемах с финансированием и коррупцией. Стоит также отметить, что в опросе жители моногородов одновременно отмечали и улучшения, и ухудшения; говорили о позитивном, светлом будущем моногородов и потенциальном их вымирании. При этом очень часто жители жаловались на то, что в моногородах скучно, происходит алкоголизация населения, так как нужно больше мест для проведения досуга. Опрошенные также считают, что в моногородах низкий образовательный уровень и требуется больше образовательных учреждений, кружков. И в интервью, и в опросе жители высказывали желание уехать из моногородов в более крупные города, где «есть жизнь» (Москва, Санкт-Петербург, Казань, региональные центры), или за рубеж.

Поддержка МСП также вызывает сомнения. Уровень зарплат в моногородах ниже, чем в среднем по региону, при этом квалифицированная рабочая сила уже уехала из моногородов. Ситуация на градообразующих предприятиях ухудшается (это отметили опрошенные), а деньги уходят в другие города, в том числе зарубежные. МСП в моногородах чувствительно к изменениям на градообразующем предприятии, а новые резиденты ТОСЭР небольшие, новых рабочих мест недостаточно. Также для МСП необходимо создавать и улучшать инфраструктуру, условия для получения кредитов, подводить коммуникации. Безусловно, создание центров «Мой бизнес», государственных микрокредитных организаций, программы софинансирования инфраструктуры МСП фондом развития моногородов, расширение перечня разрешенных экономических видов деятельности на территории моногородов позитивно отразились на возможностях для развития МСП. Однако эту поддержку необходимо продолжать и расширять. МСП необходима поддержка не только на уровне зарождения, открытия, но и в дальнейшем.

В моногородах также есть проблемы с информационно-коммуникационными технологиями. Жители жалуются на проблемы и перебои с интернетом. Есть необходимость в создании и проведении молодежной политики в моногородах, в том числе по поддержке молодых специалистов. Остро стоит экологическая проблема: это отметили и СМИ, и интервьюируемые, и опрошенные. Необходимо создавать очистные сооружения в моногородах, строить экологически чистые заводы по мусоропереработке (люди часто упоминали проблемы с мусором), проводить санацию земель после градообразующих предприятий. В некоторых моногородах есть потенциальная экологическая угроза ЧС.

## Приложение

Распределение опрошенных по моногородам			
Моногород	Регион	Количество ответивших (доля от общего числа)	Численность постоянного населения на 1 января 2019 г. <sup>46</sup>
Опрошенные из моногородов 1 категории (с наиболее сложным социально-экономическим положением)			
Краснокаменск	Забайкальский край	10 (14,9%)	51 648
Чусовой	Пермский край	8 (11,9%)	44 185
Тольятти	Самарская область	6 (9%)	702 831
Зеленодольск	Республика Татарстан	2 (3%)	99 743
Набережные Челны	Республика Татарстан	2 (3%)	533 907
Итого:		28 (41,8%)	
Опрошенные из моногородов 2 категории (с рисками ухудшения социально-экономического положения)			
Ефремов	Тульская область	9 (13,4%)	34 734
Алексин	Тульская область	1 (1,5%)	57 950
Боровичи	Новгородская область	1 (1,5%)	49 071
Заринск	Алтайский край	1 (1,5%)	46 254
Ростов	Ярославская область	5 (7,5%)	30 700
Кулебаки	Нижегородская область	1 (1,5%)	32 076
Итого:		18 (26,8%)	

<sup>46</sup> Презентация к выступлению Макиевой И. В. на форуме-совещании по развитию моногородов Российской Федерации в Тольятти 15.07.2019. URL: <https://yadi.sk/i/7BgV8rkGqh2lYg> (дата обращения: 13.04.2020).

Опрошенные из моногородов 3 категории (со стабильной социально-экономической ситуацией)			
Мирный	Республика Саха (Якутия)	2 (3%)	35 381
Норильск	Красноярский край	8 (11,9%)	180 976
Учалы	Республика Башкортостан	1 (1,5%)	37 710
Губкин	Белгородская область	2 (3%)	86 422
Северодвинск	Архангельская область	8 (11,9%)	182 291
Итого:		21 (31,3%)	
Итого общ:		67 (100%)	





ДМИТРИЙ ВИЛКОВ

САМООРГАНИЗАЦИЯ  
ЖИТЕЛЕЙ ПОСЕЛЕНИЙ  
РОДОВЫХ ПОМЕСТИЙ  
КАК СУБСТИТУТ  
ОФИЦИАЛЬНОЙ ВЛАСТИ

## Введение

Последние несколько десятилетий развиваются социальные процессы, связанные с дезурбанизацией, в частности рурализация и дауншифтинг. Если в начале XXI века эти явления воспринимались как нечто из ряда вон выходящее, сейчас решение изменить свой уклад жизни рассматривается в обществе лояльнее, вплоть до одобрения. На протяжении всей истории человечества различия в домохозяйстве и образе ведения быта являлись фактором, показывающим социальное неравенство между людьми<sup>1</sup>. Подчеркивающие это признаки (например, размер домохозяйства, качество строительных материалов и др.) прямо свидетельствовали об уровне дохода владельца.

С 1913 по 2002 годы доля городского населения в России выросла в 3,7 раза<sup>2</sup>. Хотя в Советском Союзе урбанизация рассматривалась как вторичный процесс, который был следствием индустриализации<sup>3</sup>, изменения, которые она внесла в экономико-социальный уклад жизни, сложно оценить однозначно. В наше время прямая зависимость роста дохода от степени урбанизации отдельно взятого человека нарушена. Более того, возможность развивать и возделывать заброшенные территории бывших сельскохозяйственных угодий стала реальной альтернативой переполненному рынку занятости в городских агломерациях. Примером успешной дезурбанизации и последующего преобразования бесхозных сельских территорий в процветающие поселения с инфраструктурой и источниками заработка могут стать поселения родовых поместий анастасийского сообщества.

Феномен существования данного вида хозяйственного уклада существует с конца XX века. На данный момент в России и стра-

---

<sup>1</sup> Янушин В. И. Вызовы мирового неравенства и ценностные альтернативы развития человечества // ЭТАП. 2019. № 1. С. 10–11.

<sup>2</sup> Ковшова Е. С. Урбанизация и моральное сознание в России: 2000-е годы (социологический аспект) // Вестник ЧелГУ. 2014. № 25 (354). С. 154–158.

<sup>3</sup> Соловьев Е. В. Урбанизация и этногенез // Марийский юридический вестник. 2012. № 9. С. 74–81.

нах ближнего зарубежья насчитывается около 380 поселений<sup>4</sup>. За двадцать с лишним лет существования и развития анастасийского движения его активисты не раз пытались лоббировать интересы сообщества на федеральном и региональных уровнях, предлагая принять специально разработанные нормативно-правовые акты в области формирования законодательно-закрепленного статуса поселения. Однако до сих пор реализовано лишь два проекта, причём только на региональном уровне.

Возникает обоснованный вопрос: почему распространённое идеологическое движение, состоящее из мигрировавших жителей городов, так и не сумело повсеместно построить успешную модель самоорганизации и управления ресурсами? Этот вопрос актуален как для каждого последователя идей анастасийского сообщества, так и для государства, которое стремится максимизировать общественное благосостояние. Стоит отметить, что в послании Федеральному собранию Российской Федерации от 1 марта 2018 года президент отметил важность экономической интеграции малых населённых пунктов в экономику страны, а также необходимость эффективного улучшения социокультурного и инфраструктурного обеспечения данных территориальных образований<sup>5</sup>.

В ряде работ поселения родовых поместий и процессы, протекающие в них, рассматриваются с точки зрения общего хода жизни и ведения хозяйства<sup>6</sup>. Однако, несмотря на относительно широкий географический охват исследований, мало внимания уделено аспек-

<sup>4</sup> Предложение поправок в Конституцию РФ от Фонда «Анастасия» // Фонд АНАСТАСИЯ. URL: <https://anastasia.ru/news/detail/68192/> (дата обращения: 27.02.2021).

<sup>5</sup> Послание Президента Федеральному Собранию // Президент России. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/56957> (дата обращения: 27.02.2021).

<sup>6</sup> Наиболее важными работами для данного исследования являются: Позаненко А. А. Самоизолирующиеся сообщества. Социальная структура поселений родовых поместий // Мир России: Социология, этнология. 2016. № 1. С. 129–153; Задорин И. В., Мальцева Д. В., Хомянова А. П., Шубина Л. В. Альтернативные сельские поселения в России: стихийная внутренняя эмиграция или осознанный трансфер в будущее // Лабиринт. Журнал социально-гуманитарных исследований. 2014. № 2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/alternativnye-selskie-poseleniya-v-rossii-stihiynaya-vnutrennyaya-emigratsiya-ili-osoznannyy-transfer-v-budushee> (дата обращения: 20.02.2021); Позаненко А. А. Факторы, определяющие успешность поселения родовых поместий // ЭКО. 2020. № 2. С. 143–157; Гандилов Т. М., Ерин В. В. Родовые поместья — агломерации нового типа // Вестник Московского университета МВД России. 2019. № 1. С. 237–241.

там эффективной самоорганизации жителей экопоселений, которая представляет собой своеобразный субститут публичной власти.

### **«Анастасийство» как идеология и способ ведения хозяйства**

В конце XIX века немецкий социолог Фердинанд Тённис ввел в социологии собственное понимание стратификации типов социальных связей: *общность* (в других переводах также фигурирует как *община*) и *общество*. Попытки научного исследования и введения определений для различных типов взаимодействия субъектов социальной жизни предпринимались и ранее. Например, английский социолог Герберт Спенсер ввел понятия *военного* и *промышленного* общества: военное общество склонно существовать согласно предписанным статусам и имеет крайне статичную структуру, определенную социальными нормами, а взаимодействие происходит в принудительном порядке; промышленное общество, в свою очередь, представляет собой крайне гибкую систему, где взаимодействие происходит исключительно на добровольных началах. Немецкий социолог Эмиль Дюркгейм также работал над темой типологии социального взаимодействия. Он выделял два основных варианта: *традиционный*, где взаимодействие обусловлено традициями, религией и нормами, принятыми в обществе, а сами индивиды крайне схожи друг с другом по своим взглядам и идеалам, и *современный*, в котором общество крайне дифференцировано по своим убеждениям и взглядам на жизнь. Понятия, введенные Тённисом и Дюркгеймом, во многом имеют общие черты. Однако, в отличие от Дюркгейма, Тённис рассматривает виды социальных связей как две одновременно существующие полярные системы, из которых ни одной не отдается предпочтение как более развитой и эффективной<sup>7</sup>. Согласно типологии Тённиса, главным атрибутом двух систем социального взаимодействия является различие в виде волеизъявления.

<sup>7</sup> Окатов А. В. Социологическая концепция Ф. Тённиса как теоретическая основа изучения институционализации и функционирования современных общественных организаций // Вестник ТГУ. 2016. Т. 21. Вып. 11 (163). С. 7–13.

Общности свойственна сущностная воля, которая характеризуется наличием «разума». Другими словами, данный вид волеизъявления обусловлен творческими и созидательными мотивами, но на самом элементарном уровне важной чертой является сиюминутное желание и деяние в соответствии с чувственным порывом. В обществе преобладает избирательная воля, обусловленная сложными системами стратегий, которые реализуются ступенчато для достижения максимально доступного благосостояния, иными словами, согласно рациональному и экономически эффективному плану. Важно отметить, что существуют механизмы, которые нельзя рассматривать на основе предложенных определений — например, стремление организовать группу, союз или объединение. В подобных случаях важно понимать, для чего объединение создается и как человек себя в нем позиционирует, а не рассматривать исключительно факт создания<sup>8</sup>.

Эволюционный путь системы социальных связей по Тённису, неизбежно ведет к переходу от общности к обществу в силу множества факторов, главные из которых — индустриализация и последующая урбанизация. Процесс разрастания деревень в города неизбежно ведет к нарушению кровных и соседских уз, невозможности в силу удаленности и затруднительности поддерживать постоянный контакт. Несмотря на то, что современное социальное взаимодействие в мире по большей мере обладает признаками общества, в нем выделяются и отдельные признаки общности. Тённис выделяет основные вариации общностного взаимодействия:

- родовые отношения;
- соседские отношения;
- дружеские отношения.

Любой человек может проследить данные типы связей в повседневной жизни, именно поэтому нельзя рассматривать переход от общности к обществу как окончательный процесс. Оба полярных вида взаимодействия развиваются и меняются в зависимости от тенденций, отраженных в обществе<sup>9</sup>. Более того, даже в условиях городского пространства можно встретить отдельные примеры

---

<sup>8</sup> Тённис Ф. Общность и общество / пер. с нем. А. Н. Малинкина // Социологический журнал. 1998. № 3–4. С. 206–229.

<sup>9</sup> Тённис Ф. Общность и общество. Основные понятия чистой социологии / пер. Д. В. Скляднева. Санкт-Петербург: Владимир Даль, 2002. С. 25–26.

общности, например, некоммерческие организации, неинституционализированные религиозные общины, субкультуры и др. Говоря об идеологических сообществах, можно сказать, что они могут возникать по разным причинам, но в большинстве случаев они являются отражением основных черт общности (ср., например, поддержание родственных, товарищеских и дружественных уз).

Одной из ключевых примет конца XX века в мире, и в России в том числе, стало появление различных подобных религиозным групп, которые впоследствии стали называть НРД (новое религиозное движение). Феномен столь резкого и стремительного распространения диверсифицированной заинтересованности в религии многие современные исследователи связывают с резкими изменениями государственного строя и национальной идеологии. Для сравнения обычно приводят в пример США, где на всем протяжении формирования многонационального государства, каким являлся СССР и впоследствии является Российская Федерация, развивался религиозный плюрализм<sup>10</sup>. В Советском Союзе, в свою очередь, активно поддерживался атеизм. Однако с древнейших времен религия является инструментом, который помогает найти ответы на вопросы, не поддающиеся объяснению. Именно поэтому в крайне тяжелое экономическое, социально-культурное и демографическое время НРД для жителей бывшего СССР стали способом найти свое предназначение и силы мириться с тяжелой действительностью. Произошла религиозная конверсия — механизм духовного роста, при котором наблюдается явное изменение направленности вектора религиозного восприятия<sup>11</sup>. Подобный вид духовной «революции» не является чем-либо негативным, более того, данный процесс должен происходить на разных этапах становления человека как личности. Однако история помнит случаи, когда новые религиозные движения становились экстремистскими и террористическими организациями. В качестве примера можно назвать ряд НРД, действовавших на территории постсоветского пространства: «Белое братство», ответ-

<sup>10</sup> Любимова А. И. Теории религиозной конверсии и новые религиозные движения в России // Вестник РХГА. 2009. Т. 10. Вып. 1. С. 70–74.

<sup>11</sup> Levenson M. R., Aldwin C. M., D'Mello M. Religious Development from Adolescence to Middle Adulthood / R. F. Paloutzian, C. L. Park (eds.). // Handbook of the psychology of religion and spirituality. New York: Guilford Press, 2005. P. 144–161.

ственное за организацию массовых беспорядков в Киеве в ноябре 1993 года, и японское движение «Аум Синрикё», которое пользовалось огромной популярностью на территории Российской Федерации, а лидер которого и вовсе выступал по центральному телевидению и проводил пресс-конференции с представителями власти. Эта же организация повинна в газовой атаке в токийском метро в мае 1995 года<sup>12</sup>. Несмотря на это, существует множество идеологических движений, которые не несут насилие, а стремятся найти свое собственное место в обществе единомышленников. Примером подобного НРД является движение «Звенящие кедры России» (ЗКР).

ЗКР, или движение родовых поместий — идеологическое сообщество, которое образовалось в конце XX — начале XXI веков, после выпуска серии книг российского писателя и предпринимателя Владимира Мегре «Звенящие кедры России». Начиная с 1996 года было выпущено одиннадцать книг. Автор повествует о сказочной и чудодейственной женщине по имени Анастасия, которая живет в сибирских лесах вдали от цивилизации и имеет возможность напрямую общаться с космосом<sup>13</sup>. Ключевой идеей серии являются наставления Анастасии относительно того, как построить свое «родовое поместье». Сообщается, что здоровый и полноценный человек может родиться только в доме, построенном силами родителей и предков, из экологически чистых и естественных материалов, в условиях полного согласия с природой и окружающим миром. Именно таким местом, с точки зрения анастасийцев, является «родовое поместье»; территориальное объединение подобного рода участков называется поселением родовых поместий<sup>14</sup>. При строительстве собственного дома необходимо учитывать определенные черты и характеристики поселения, чтобы жилище и совокупность территорий хозяев и соседей превратилось в главную цель любого поселения — т.н. «пространство любви».

Поселения родовых поместий представляют собой лишь разновидность экопоселений и не могут приравниваться к данному поня-

---

<sup>12</sup> Яшин В. Б. Новые религиозные движения: между экстремизмом и индифферентностью // Научный вестник Омской академии МВД России. 2012. № 3. С. 40.

<sup>13</sup> Штуден Л. Л. Космизм в России: прошлое и настоящее // МНКО. 2010. № 5. С. 226.

<sup>14</sup> Андреева Ю. О. Вопросы власти и самоуправления в религиозном движении «Анастасия»: идеальные образы родовых поселений и «воплощение мечты» // Антропологический форум. 2012. № 17 Online. С. 102.

тию. Согласно определению на официальном сайте Союза экопоселений и экоинициатив GEN, экопоселения — это поселения людей, которые стремятся создать устойчивую модель жизни в согласии с экологией и природой. Отмечается, что это общины, в которых люди живут и развиваются в четырех основных сферах: социальная, экологическая, культурная и духовная, что подразумевает постоянное взаимодействие между жителями в принятии решений относительно развития поселения<sup>15</sup>. Союз экопоселений и экоинициатив был создан в 1996 году для взаимовыгодного сотрудничества развивающихся поселений, в которых жители объединены единой идеей и схожим взглядом на образ ведения хозяйства. В первую очередь, появление этой организации стало ответом на распространение техногенного воздействия жизнедеятельности человека<sup>16</sup>. Из приведенного выше описания поселений родовых поместий можно заключить, что данный феномен по своим основным чертам подходит под определение экопоселения, однако отличается от него рядом хозяйственных характеристик. Например, в поселениях не приветствуется проживание без семьи, а в ситуациях, когда новые жители только хотят стать частью сообщества, предпочтение отдается уже состоявшимся семьям. После вхождения в общину семья должна начать создавать свое собственное «пространство любви» размером не менее 1 га и с возможностью обеспечить жильцов. Род должен проживать на территории поместья в гармонии с самовосстанавливающейся природой<sup>17</sup>. Это не исчерпывающий список отличий: в силу того, что анастасийское движение не имеет общего и централизованного аппарата управления и координации, хаотично возникающие поселения на территории стран бывшего СНГ и прочих могут трактовать идеи, озвученные в серии книг «Звенящие кедры России», по-разному. Соответственно, в различных субъектах Российской Федерации, странах СНГ и других государствах

<sup>15</sup> Союз Экопоселений и Экоинициатив. URL: <http://gen-russia.ru/o-gen/> (дата обращения: 27.02.2021).

<sup>16</sup> Брусницына О. С. Экопоселения — отражение нового мировоззрения // Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. Серия «Философия. Культурология. Политология. Социология». 2013. Т. 24 (65). № 3. С. 47.

<sup>17</sup> Позаненко А. А. Два вида изолированных локальных сообществ как старые и новые Тённисовские общности в современной России // Журнал социологии и социальной антропологии. 2017. № 3. С. 165.

можно встретить различные взгляды на идею создания родового поместья<sup>18</sup>. Однако перечисленный ряд характеристик является основополагающим, и на данный момент в ходе исследования не было выявлено расхождения с озвученной парадигмой.

Поселения родовых поместий представляют собой сообщество отдельных семей-родов, которые строят свое собственное владение и не имеют иерархичной системы управления. У целого ряда поселений, в которых отсутствует оформленное юридическое лицо, практически нет рычагов воздействия на своих соседей. Именно поэтому во взаимодействии людей, которым необходимо сотрудничать, могут возникать конфликты в области самоорганизации и самоуправления. Хотя в основе стремления создать «процветающее пространство любви» отражены идеи необходимости сотрудничества на добровольных началах для достижения общих и частных целей, в силу различной вовлеченности и разных взглядов на развитие поселения жители не всегда вписываются в определение общности, описанное Тённисом, и мыслят более прагматично и рационально. В исследованиях описаны соответствующие примеры; так, на основе исследования, проведенного в 2012 году группой Циркон, можно определить основные сферы, в которых возникают проблемы, связанные с взаимодействием людей и самоорганизацией, а также обозначить методы урегулирования конфликтов<sup>19</sup>.

Одна из самых распространенных проблем — невозможность объяснить другим свой индивидуальный взгляд на те или иные вопросы по части общих проектов или просто понимания настроений группы. Проблема обычно выражается в неприятии чужой точки зрения и превознесении своей. В одном из интервью информант метко охарактеризовал «экопоселение» как «эгопоселение»<sup>20</sup>. Как правило, с разногласиями борются, проводя демократическое голосование на общих сходах — вече.

---

<sup>18</sup> Андреева Ю. О. Вопросы власти и самоуправления...

<sup>19</sup> Экопоселения как форма внутренней эмиграции: мотивация и перспективы распространения: Итоговый комплексный аналитический отчет по результатам исследования (2012) // Исследовательская группа ЦИРКОН. URL: [http://www.zircon.ru/upload/iblock/841/JeKoposelenija\\_otchet\\_ZIRCON\\_2012.pdf](http://www.zircon.ru/upload/iblock/841/JeKoposelenija_otchet_ZIRCON_2012.pdf) (дата обращения: 27.02.2021).

<sup>20</sup> Там же.

Порой проблемы могут возникать в сфере нарушения права на частную жизнь, например, когда происходит нарушение изначального межевания или распространение отходов жизнедеятельности на территорию соседского поместья; например, при исследовании встретилась следующая ситуация: на границе одного участка располагался неглубокий колодец, а на границе другого, в непосредственной близости от первого, была проведена канализация, которая портила качество воды.

Проблемы возникают и от различий в понимании идеологии и вектора развития поселения. В первом случае наилучшим примером может стать ситуация, когда в поселении организуется учебное заведение, в которое приглашают работать людей по найму. Во-первых, возникает диссонанс между общепринятой системой образования и культурными ценностями, которые прививаются дома. Также приглашенный специалист может требовать оплату своих услуг не в соответствии с возможностями поселенцев, а посреди года уволить преподавателя и найти нового достаточно тяжело и ресурсоемко. Говоря о понимании вектора развития поселения, стоит отметить, что зачастую жители единого поселения не едины во мнении, какой территориальный и юридический статус должно иметь экопоселение. Как правило, в данных вопросах конфликтуют создатели общины и ее члены, прибывшие позже.

Говоря о методах урегулирования конфликтов, можно обозначить наличие общепринятого свода неписаных правил и норм, который подкреплен исключительно общественным пониманием важности и целесообразности данного атрибута. Непосредственно важно, чтобы все члены ПРП понимали общую цель и, возможно, имели общий долгосрочный план развития поселения, так как спустя годы с постоянно обновляющимся составом без закрепленных в плане мер поселение может утратить свою идеологическую составляющую и превратиться в коттеджный поселок. Именно поэтому в плане должна быть зафиксирована процедура приема новых жителей, отражающая желания поселения. Необходимо установить порог на ежегодный вход новых жителей, чтобы они успевали ассимилироваться и преобладали уже обжившиеся поселенцы с общими идеями. Другими словами, необходимо создать механизм входа новых жителей, который бы не позволил, в случае

усиливающихся с ростом населения разногласий, появиться двум и более группам с противоположными взглядами, чтобы в будущем избежать потенциального разделения поселения. В основе любого взаимоотношения должны лежать открытость и ответственность перед соседями<sup>21</sup>.

Хотя важность семьи и формирования поместья силами одного рода с последующим проживанием на его территории описывается в серии книг «Звенящие кедры России», внутри поселений достаточно большую силу имеет ярко выраженная община, которая формируется как результат преодоления общественных тягот жизни. Однако, даже при всей социальной значимости авторитета общины, остаются вопросы, которые невозможно решить ни путем диалога, ни путем привлечения государственных методов регулирования.

### **Нормативно-правовой статус ПРП и проекты в области регулирования их создания и существования**

Феномен ПРП является новым не только в идеологическом плане, но и в плане территориального устройства, так как тенденция развития сети поселений сохраняется при условии, что российское правовое поле не обладает базой, которая могла бы решить проблемы жителей в соответствии с их потребностями. Под потребностями понимается перечень условий, которые ставят перед собой представители движения «Звенящие кедры России» в вопросе обустройства своего личного хозяйства: территория размером не менее 1 га, водоем, сад, близость к лесу, жилью, в котором можно проживать круглый год, неделимость территории и запрет на продажу поместья и передача его по наследству. Согласно идеям, изложенным в трудах В. Мегре, площадь в 1 га — это минимальный размер участка, который необходим для полноценного обеспечения всеми ресурсами одной семьи, а также, по мнению писателя, именно такая площадь является достаточной для того, чтобы природа и земли успевали самовосстанавливаться от контакта с человеком.

---

<sup>21</sup> Экопоселения как форма внутренней эмиграции: мотивация и перспективы распространения... С. 65–67.

Практически каждый атрибут, который находится на территории поместья, несет в себе определенную идеологическую значимость, так как создает тот самый идеальный образ поместья, к которому стремится идейный последователь данного НРД. Имея достаточно длинный перечень потребностей для самодостаточной жизни на территории своей собственности, движение старается активно лоббировать свои интересы в области самого необходимого — легализации статуса «Родовое поместье», которое позволило бы на законном основании строить жилую недвижимость, не опасаясь столкновений с властью и потери имущества. К наиболее значимым инициативам движения можно отнести проект федерального закона № 555205–6 «О родовых поместьях и родовых поселениях в Российской Федерации», основными пунктами которого были следующие положения:

— Каждый совершеннолетний гражданин обладает правом получить земельный участок из земель государственной или муниципальной собственности на безвозмездной основе от уполномоченного органа власти.

— Участок предоставляется в пожизненное владение с правом передачи по наследству. Право передачи в собственность от государства не распространяется на унаследовавших родовое поместье.

— Родовые поселения могут носить исключительно статус земель населенного пункта, в то время как родовые поместья, не объединенные в единое поселение, могут являться как частью земель населенного пункта, так и частью земель сельхоз назначения.

— Территории, планируемые к выдаче под использование в качестве родового поместья, которые не относятся к указанным выше категориям землепользования, должны быть переведены в категорию земель населенного пункта или земель сельскохозяйственного назначения.

Данная инициатива была отклонена ввиду уже существующего механизма предоставления земель, находящихся в государственной и муниципальной собственности на безвозмездной основе:

— Согласно подпунктам 6 и 7 пункта 2 статьи 39.10 Земельного кодекса Российской Федерации земли, находящиеся в государственной и муниципальной собственности, могут предоставляться в пользование гражданам на безвозмездной основе сроком не

более шести лет для индивидуального строительства жилищного строительства, ведения личного подсобного хозяйства и занятия предпринимательской деятельностью в статусе крестьянско-фермерского хозяйства, а также гражданам, которые работают в муниципальных образованиях по специальностям, установленным законом субъекта Российской Федерации.

— Также согласно статье 39.5 Земельного кодекса Российской Федерации возможно получение участка в собственность по истечении пяти лет разрешенного пользования при условии, если на территории осуществлялась деятельность в рамках установленной категории землепользования или если гражданин работал в муниципальном образовании в соответствии с положениями, изложенными в подпункте 7 пункта 2 статьи 39.10 Земельного кодекса РФ и также использовал землю по назначению.

— Более того, согласно положениям, изложенным в Федеральном законе № 119-ФЗ «Об особенностях предоставления гражданам земельных участков в Дальневосточном федеральном округе и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», гражданам предоставляется возможность получения в собственность на безвозмездной основе участка размером в 1 гектар в Дальневосточном федеральном округе.

На основании положений, изложенных выше, комиссия в лице министерства экономического развития Российской Федерации отклонила инициативу, посчитав, что передача в собственность гражданам земель крупного размера не соответствует направленности политики власти по заселению сравнительно незаселенных территорий Дальнего Востока, а уже существующие механизмы могут решить большую часть проблем нуждающихся.

Другой пример законодательной инициативы движения «Звенящие кедры России» — предложение от Владимирского некоммерческого фонда культуры и поддержки творчества «Анастасия» о внесении поправок в Конституцию Российской Федерации от 28 января 2020 года. Главным предложением было внесение поправок в 1 пункт статьи 131 Конституции РФ с добавлением понятия *поселение, состоящее из родовых поместий* в список территориальных образований, в которых осуществляется местное самоуправление. При принятии данной поправки в дальнейшем планируется продвижение

идеи «малой родины» — территории, которая принадлежит одному роду и носит сакральный характер для ее жителей. Существование «малой родины», по оценкам экспертов, обеспечит огромный рывок в экономической и культурно-социальной сферах, так как позволит:

- предоставить сторонникам движения родовых поместий экономическую независимость и возможности развивать сельское хозяйство на необрабатываемых территориях;

- создать свободу выбора и экономической активности. В условиях самообеспечения на территории родового поместья, которая может обеспечить социальный минимум потребления, люди смогут потенциально при желании увеличить производительность своего хозяйства, создать дополнительные рабочие места;

- улучшить здоровье людей и разгрузить систему здравоохранения, позволяя переселенцам жить в гармонии с природой и питаться экологически чистыми продуктами.

- внедрить идею сильного государства, основанного на создании «малой родины»;

- решить демографическую проблему за счет возвращения к традиционному образу сельской жизни;

- развить осознание важности культурной и творческой составляющих за счет постоянного пребывания наедине с природой.

Данные положения наиболее полно отражены в официальной программе «Родной партии» от 09.04.2017 и в проекте программы «Родной партии», разработанной совместно с коллективом специалистов МГУ им. Ломоносова. «Родная партия» — это политическое объединение, созданное читателями серии «Звенящие кедры России» в качестве политического инструмента реализации целей и задач движения. Активисты движения в разработке и формулировке своих идей ориентируются на вектор реализации государственной политики в области развития земель сельского хозяйства, на что и указывают в своих инициативах. Чтобы достичь указанных целей, необходимо решить ряд вопросов, блокирующих легитимное и общедоступное развитие поселений родовых поместий<sup>22</sup>:

<sup>22</sup> Программа «Родной Партии» с изменениями и дополнениями, внесенными на III съезде 03.04.2016, на V съезде 09.04.2017 // Родная Партия. URL: <http://родпарт.рф/index.php/o-party/2015-04-27-21-56-30.html> (дата обращения: 09.05.2020).

— расширить действие федеральной программы «Дальневосточный гектар» на всю территорию Российской Федерации, а также закрепить запрет на продажу выданной территории, оставив только право наследования;

— предоставить жителям право строить жилые дома на землях сельскохозяйственного назначения, которые находятся в собственности;

— разработать инфраструктурную программу, которая бы обеспечила поселения на удаленных территориях однополосными дорогами с низкой интенсивностью движения<sup>23</sup>.

Также стоит отметить, что указанные выше законодательные инициативы носят федеральный характер, но на муниципальном уровне и уровне субъекта существуют более успешные, реализованные проекты. Еще в 2016 году, во время очередного заседания круглого стола, политтехнолог М. В. Минин отметил важность переключения внимания анастасийского сообщества и некоммерческих фондов на устремление законодательных инициатив на муниципальный уровень в силу большей подвижности и гибкости его нормативно-правовой базы<sup>24</sup>. Эти слова основаны на существовании ряда реализованных и утвержденных проектов в области родовых поместий. Примерами являются:

— закон Белгородской области от 15 марта 2010 года № 331 «О родовых усадьбах в Белгородской области». В данной законодательной инициативе определяется статус «родовой усадьбы» как земельного участка с находящимися на нем зданиями, на котором осуществляется ведение усадебного хозяйства. Под этим понимается использование природных ресурсов в соответствии с экологическими нормами, с минимизацией негативного влияния на окружающую среду. Также в законе отражены основные цели создания родового поселения;

— закон Брянской области от 12 июля 2011 года № 65–3 «О родовых усадьбах в Брянской области». Документ определяет

---

<sup>23</sup> Предложение поправок в Конституцию РФ от Фонда «Анастасия» // Фонд АНАСТАСИЯ. URL: <https://anastasia.ru/news/detail/68192/> (дата обращения: 27.02.2021).

<sup>24</sup> Позаненко А. А. Самоизолирующиеся сообщества. Социальная структура поселений родовых поместий // Мир России: Социология, этнология. 2016. № 1. С. 129–153.

то, как государство реализует меры поддержки гражданам в целях содействия устойчивому и непрерывному развитию сельских территорий, в том числе путем создания благоприятной среды для образования родовых усадеб. Однако на данный момент нормативно-правовой акт субъекта утратил силу на основании закона Брянской области от 30 мая 2017 года № 34–3;

— закон Краснодарского края от 3 июля 2012 года № 2536-КЗ «О сельских усадьбах в малых сельских населенных пунктах Краснодарского края». В указанном нормативно-правовом акте под сельской усадьбой понимается совокупность объектов и земель, находящихся в муниципальной собственности и предназначенных для ведения традиционного сельскохозяйственного производства, площадью от 0,5 до 5 га.

Представители сообщества сталкиваются прежде всего с проблемами в области прав пользования на землю: в кадастровых реестрах их жилища классифицируются как «самострой», именно поэтому столько работы ведется в законодательной сфере. Сами аннастасийцы характеризуют собственное положение как «птичьи права» — жить приходится в постоянном страхе штрафов и санкций со стороны власти.

Согласно статье 7 Земельного кодекса РФ, по целевому назначению земли делятся на семь типов. В настоящей работе рассматриваются только земли населенных пунктов и земли сельскохозяйственного назначения, потому что существование поселений в других категориях землепользования попросту невозможно. Статья 78 Земельного кодекса РФ указывает, что земли сельскохозяйственного назначения могут использоваться для ведения сельскохозяйственного производства, создания защитных лесных насаждений, научно-исследовательских, учебных и иных связанных с сельскохозяйственным производством целей, а также для целей аквакультуры (пользование крестьянско-фермерскими хозяйствами, личными подсобными хозяйствами, некоммерческими организациями, в том числе потребительскими кооперативами) и др. На землях сельхозназначения запрещены жилые постройки по общему правилу, согласно статье 78 Земельного кодекса РФ, однако независимо от того, к какой категории относится земля, следует обращать внимание на вид разрешенного использования. В приложении к приказу Минэкономразвития России от 01.09.2014 № 540 содержится более сотни видов разрешенного ис-

пользования. Так как в данной работе внимание обращено на участки для личного пользования, мы рассматриваем следующие виды:

1) для сельского хозяйства с размещением объектов, используемых для хранения и переработки сельскохозяйственной продукции;

2) для личного подсобного хозяйства на полевых участках без права возведения объектов капитального строительства;

3) для индивидуального жилищного строительства (ИЖС) с правом выращивания сельхозкультур и возведения жилого дома высотой не более двадцати метров и не превышающего трех этажей;

4) для личного подсобного хозяйства с правом ведения сельскохозяйственной деятельности и размещения жилого дома с постройками обслуживающего типа;

5) для огородничества с возможностью осуществления отдыха и выращивания сельскохозяйственных культур для своих нужд, но без права строительства объектов недвижимости;

6) для садоводства с правом осуществления отдыха и строительства жилища, описанного в пункте 3.

Важно уточнить, что указанные виды разрешенного использования не привязаны к категории назначения земель, поэтому возможны как на землях населенных пунктов, так и на землях сельскохозяйственного назначения. Также Земельный кодекс РФ статьей 8 предусматривает переход земель из одной категории в другую, что позволяет в некоторых случаях решить проблему нелегального строительства. Однако это крайне ресурсоемкая процедура, и в отдельных регионах власти неохотно идут навстречу нуждающимся представителям движения.

Обозначив основные нормативно-правовые понятия, рассмотрим реально существующие перспективы для реализации потенциала экопоселений в рамках существующего законодательства. В первую очередь, стоит отметить, что расположение участка размером в 1 га и более в пределах населенного пункта является не самым рациональным решением. Органы местного самоуправления заинтересованы в том, чтобы использовать участки с наибольшей эффективностью, — наличие внушительного по своей площади участка в будущем может привести к нехватке земельных ресурсов для социальных и прочих нужд, что потребует расширения, которое невозможно при существующем долгосрочном плане развития населенного пункта.

Данный вариант крайне неэффективен как для властей, которым придется проводить трудную и дорогостоящую операцию по внесению изменений в план развития, так и для собственника, кадастровая стоимость земли для которого будет просто колоссальной<sup>25</sup>.

Во-вторых, возможным вариантом может стать личное подсобное хозяйство, как указывалось ранее. Согласно статье 2 Федерального закона № 112-ФЗ от 7 июля 2003 года «О личном подсобном хозяйстве», под личным подсобным хозяйством подразумевается участок земли, на котором осуществляется непредпринимательская деятельность по производству и переработке сельскохозяйственной продукции. Согласно статье 4 указанного федерального закона, существует два варианта участка под ЛПХ: приусадебный земельный участок, располагающийся в границах населенного пункта и используемый для сельскохозяйственного производства и строительства жилья, и полевой земельный участок, располагающийся за пределами населенного пункта, на котором строительство жилых зданий запрещено. В той же статье отмечается, что предельный размер земель, находящихся в собственности у граждан, ведущих личное подсобное хозяйство, не может превышать 0,5 га, эта площадь может увеличиваться по закону субъекта, но не более чем в пять раз. Именно поэтому получение участка для ведения ЛПХ в границах населенного пункта площадью более 1 га сопряжено с рядом трудностей (см. предыдущий абзац).

Возможной формой использования земли может стать создание крестьянско-фермерского хозяйства. Согласно статье 1 Федерального закона от 11 июня 2003 года № 74-ФЗ «О крестьянском (фермерском) хозяйстве», под этим термином понимается группа граждан, объединенных родством или имеющих совместное имущество и осуществляющих совместную сельскохозяйственную деятельность с целью извлечения прибыли. По закону гражданин, осуществляющий деятельность на землях сельскохозяйственного назначения, не имеет права на строительство жилого дома; но существуют процедуры, которые позволяют строить данную недвижимость при условии, что собственнику удастся доказать муници-

---

<sup>25</sup> Гандилов Т. М., Ерин В. В. Родовые поместья — агломерации нового типа // Вестник Московского университета МВД России. 2019. № 1. С. 237.

пальной власти, что его постоянное пребывание на земле является объективной необходимостью. В отличие от личного подсобного хозяйства, крестьянское хозяйство обязывает собственника заниматься предпринимательской деятельностью, которая, как известно, осуществляется на свой страх и риск.

Учитывая, что каждая из перечисленных форм использования земель не отражает в себе всего необходимого по идеологии движения анастасийцев, вполне справедливо считать, что следует внести изменения в существующее законодательство для популяризации и стандартизации процедуры получения земли с целью создания родового поместья. Возникает очевидный вопрос — почему данный тренд может дать позитивный эффект на социально-экономическое развитие современной России? Укрупнение сети экопоселений сможет решить сразу несколько долгосрочных проблем:

- гармонизация национальных и этнокультурных отношений между людьми, связанных едиными целями;

- предотвращение трудовой миграции за счет предоставления участка, который может обеспечить продовольственным минимумом целую семью;

- развитие рынка экологически чистых продуктов благодаря производству, построенному на сети независимых ЛПХ и КФХ<sup>26</sup>;

- вытекающая из предыдущего пункта возможность увеличения конкурентности рынка за счет множества независимых предпринимателей;

- создание брендов отечественной сельхозпродукции с последующими возможностями для роста реализации экспорта.

## **Описание и обоснование выбранных методов исследования**

Эмпирическая часть данного исследования сформирована на основе нескольких крупных блоков, каждый из которых требует индивидуального применения методологии. Использовались количественные и качественные методы сбора и обработки данных.

---

<sup>26</sup> Гандилов Т. М., Ерин В. В. Родовые поместья — агломерации нового типа... С. 239.

Прежде всего, опишем исследовательское поле. Выборка состоит из жителей поселений родовых поместий; пол, возраст и прочие личностные характеристики не дают ограничений для проведения качественного исследования. В настоящей работе мы разделили выборку на две части: жители, которые постоянно пребывают на территории поселения, и поселенцы, которые проводят больше половины времени в городе. Подобное разделение важно с точки зрения вида заработка и степени вовлеченности в деятельность общины в области самоорганизации.

В первую очередь было проведено полевое исследование с сопутствующей проработкой глубинных интервью в ПРП А, расположенном в Московской области. Удалось провести три глубинных интервью с постоянными жителями поселения общим хронометражем приблизительно 310 минут.

Кроме того, задействованы транскрипции и записи интервью, выполненных студенткой 4 курса факультета социальных наук НИУ «Высшая школа экономики» Елизаветой Кузнецовой, в двух регионах Российской Федерации:

— ПРП Б, Пермский край. На данный момент круглогодично в поселении живут только две семьи. Само поселение насчитывает 3–4 жилых дома. Интервью было проведено с пожилой жительницей, придерживающейся идей, описанных Владимиром Мегре. Информантка постоянно проживает с сыном.

— ПРП В, Московская область. В поселении проживает на данный момент около 70 семей, около 30 участков пустуют. Интервью взято у преподавателя английского языка, который постоянно проживает на территории поселения, но 2–3 раза в неделю ездит в Москву к родственникам.

Также в рамках данного исследования были проведены пять глубинных интервью посредством мобильной и онлайн-связи, общей продолжительностью 6 часов, с представителями различных поселений родовых поместий в пяти регионах Российской Федерации:

— ПРП Г, Московская область. Беседа была проведена с председателем СНП, в состав которого вошли несколько семей после того, как поселение юридически и фактически расколосось на две независимые части. Информант проживает на территории своего родового поместья постоянно, но вынужден возвращаться в Москву

по рабочим и семейным нуждам. На данный момент в поселении 110 семей, из которых 70–80% занимаются активным освоением участков, находящихся в собственности.

— ПРП Д, Ярославская область. Было проведено интервью с активистом «Родной Партии» в Ярославской области. На данный момент поселение насчитывает 88 участков. Сам информант по долгу службы достаточно часто бывает в городе, поэтому считает, что половину общего времени проводит в поселении. Он прописан в поселении родовых поместий, что является одним из редких случаев юридически закрепленного оформления в поселении.

— ПРП Е, Владимирская область. Было проведено глубинное интервью с активистом движения «Звонящие кедры России», который принимает активное участие в работе общественно-культурного центра, занимающего площадь в 5 га. Само поселение является составной частью содружества из восьми поселений, которые в сумме насчитывают до трехсот участков. 80–90% участков выкуплено, 90–100 семей живут постоянно на территории ПРП, а из оставшихся семей 70–80% — дачники.

— ПРП Ж, Владимирская область. Поселение тоже входит в содружество из восьми экопоселений, и информант, с которым проводилась беседа, также является участником проектной группы по организации общественно-культурного центра.

— ПРП З, Калужская область. Это поселение — пример одного из наиболее развитых экопоселений на территории Российской Федерации. Стоит отметить, что информант определенное время проживал в ПРП И республики Марий Эл.

В выборке присутствуют развивающиеся, стагнирующие и развитые поселения, что позволило рассмотреть феномен поселения родовых поместий на различных этапах жизненного цикла.

Мы считаем метод глубинного интервью наиболее приемлемым для описания реальных взаимоотношений между жителями ПРП, возникающих в процессе самоорганизации и урегулирования конфликтов, в силу того, что информанты могут говорить открыто, а не оставаться в рамках опросной формы количественного исследования. Более того, попытка проведения онлайн-анкетирования не увенчалась успехом, так как, обладая достаточно сильной коммуникацией внутри сообщества, потенциальные информанты, обсудив

тот факт, что многим из них пришли сообщения с просьбой заполнить опросную форму, пришли к выводу, что это спам, и не стали проходить опрос. Некоторые специально вносили некачественную информацию в опросную форму, чтобы сообщить о своем негативном отношении к опросу. Именно поэтому было принято решение принять метод глубинного интервью за основной.

Также в работе для анализа влияния существующих форм землепользования и возможных юридических статусов для управления поселением, основанных на возможности самоорганизации и реализации функций публичной власти, использовались сравнительно-правовой и формально-юридический методы.

Все информанты, с которыми были проведены глубинные интервью, как во время полевых исследований, так и на протяжении онлайн-конференций относились к исследованию с большим энтузиазмом и желанием помочь. Важно отметить, что активисты «Родной партии» уже несколько лет сотрудничают с экономическим факультетом МГУ, разрабатывая проекты программы «Родной партии» и исследуя потенциал поселений родовых поместий для экономики государства.

### **Движение ПРП как вектор развития экономики и инфраструктуры заброшенных сельскохозяйственных территорий и близлежащих поселений**

На вопрос, может ли стать феномен поселения родовых поместий спасением для заброшенных со времен Советского Союза территорий сельского хозяйства, можно точно ответить отрицательно. На данном этапе это невозможно, так как существующее законодательство не позволяет понятию «родовое поместье» существовать повсеместно в том виде, в котором его хотят видеть сами аннастасийцы. Причиной тому следующая зависимость: чем больше территория, тем ниже кадастровая стоимость земли, но и тем выше вероятность, что земли имеют статус сельскохозяйственного назначения, а значит, выше вероятность того, что строить жилую недвижимость на данной территории запрещено. Соответственно, чем меньше площадь участка, тем больше ве-

роятность того, что он может находиться в землях населенного пункта и на нем можно строиться, однако на таком участке будет выше кадастровая стоимость земли, и он не будет соответствовать принципиально важной идее о минимальном размере территории не менее 1 га.

Несмотря на это, все-таки существуют яркие примеры того, как данные территории влияют на экономику и потребительские тренды. В ПРП А существует практика раздельного труда в области создания кисломолочных продуктов, другими словами, путем самоорганизации несколько семей приняли решение разделить обязанности: косить сено, держать скот, размещать объявления о продаже скота и искать клиентов, делать сыр — и таким образом минимизировать возможные временные и финансовые затраты. Это партнерство можно назвать артелью, потому что каждый член общества, участвующего в данной деятельности, получает право на пользование совместно нажитыми ресурсами. Несмотря на малые производственные мощности и трудности, связанные с наймом сотрудников извне, у сообщества есть определенная клиентская база.

В отличие от предыдущего случая примером социально-финансовой интеграции в экономику района может стать ПРП Ж, в котором также имеется недопонимание со стороны властей. Изначально территория носила статус территориальной зоны сельскохозяйственного использования СХ-1, затем жители смогли сменить статус зонирования на СХ-3, что позволяет строить объекты капитального строительства, коммунальные и бытовые постройки, но до сих пор не удается добиться полного оформления. Муниципальные власти не предпринимают особых усилий по решению данной проблемы, так как поселение вносит большой вклад в экономику муниципального образования и региона в целом — платятся налоги, строятся дома, которые требуют множества ресурсов. Также благодаря тому, что переселенцы обосновались на данной территории, было предотвращено закрытие местной школы, которая находится примерно в четырех километрах от ПРП.

Наиболее показателен пример самоорганизации внутри поселения и последующей реформации социально-культурных взглядов жителей близлежащих поселков в ПРП З. Здесь было принято решение отремонтировать дорожное покрытие, для чего собиралась

определенная сумма денег. В связи с тем, что данной дорожной линией также пользовались жители окрестных деревень, инициативная группа всего за один день, вдохновившись примером экопоселения, сумела собрать четверть от запланированной суммы, что внесло положительный вклад не только в реализацию общего проекта, но и во взаимоотношения между соседями.

В большинстве своем информанты, с которыми были проведены глубинные интервью в виде беседы, не создавали впечатления радикально настроенных сторонников единой идеологии, скорее, они вызвали ощущение рационально мыслящих людей с несколько иными взглядами, нежели принято в привычном жителю города обществе. Однако практически каждый говорил, что культура анастасийства воспринимается посторонними людьми не так, как им самим хотелось бы, поэтому полный отказ от благ цивилизации, во-первых, усложнит жизнь переселенцам (в хозяйстве, например, тяжело без стиральной машины или духового шкафа), а во-вторых, отдалит их от других людей, живущих в городах. В таком случае нет смысла проводить какие-то мероприятия в формате «открытых дверей» и пытаться привлечь людей, постепенно отдаляясь от них. Наиболее часто информанты в ответе на вопрос «на что следует обратить внимание потенциальному переселенцу?» упоминали фактор других людей, их черты личности и характеры. Однако существуют также и другие показатели процветания ПРП — например, на многих порталах и в разговоре с представителями поселений нередко можно встретить такой показатель, как количество зимующих в поселении семей. В ходе серии полевых исследований непосредственно на территории ПРП получен следующий список факторов, отражающих уровень успешности поселения:

1. Число семей в поселении. Как правило, территория, на которой расположено само ПРП, ограничена размером заброшенного поля или пастбища, а их площадь варьируется от 2–3 десятков до 2–3 сотен гектаров. Количество семей на данных территориях может быть абсолютно разным, но в ходе исследования замечено, что, когда семей становится больше шести, возникают проблемы с принятием общих решений и ощущением единства; однако чем меньше количество семей, тем больше финансовая нагрузка на содержание инфраструктуры (ЛЭП, дороги и др.).

2. Возраст поселения играет крайне важную роль в механизмах взаимодействия людей. На начальных этапах строительства общего места жительства людьми движут идеалистические стремления и эйфория от старта реализации задумок, поэтому общие решения принимаются более единогласно. Однако когда самые острые вопросы остаются позади и люди свыкаются с образом жизни, возникают разногласия на почве постоянно возникающих бытовых проблемах и рутины повседневной жизни. Со временем людям все-таки удается находить компромисс, но подобные консенсусы больше связаны с прагматичным подходом к решению проблем и привыканию к обществу<sup>27</sup>.

Также по данным, полученным в ходе нескольких интервью, можно заключить, что количество зимующих семей и жителей нельзя рассматривать как единственный показатель эффективности поселения родовых поместий, не ориентируясь на иные факторы. Например, такие показатели, как уровень жизни, уровень обустройства хозяйства семьи и процент зимующих в поселении, играют крайне важную роль и отлично подходят для комплексной оценки успешности экопоселения совместно с описанным ранее критерием. В первую очередь важны условия, в которых проходит зимовка: они свидетельствуют об общей развитости поселения и его легальном статусе. Собственники могут установить печь и утеплить бытовое помещение, рассчитанное на обеспечение сельскохозяйственной деятельности, но это не будет являться показателем развитости поселения в силу отсутствия каких-либо легальных прав на проживание в данном помещении. Процент реально проживающих на территории поселения зимой позволяет избежать проблемы эффекта масштаба, которая превращает результаты в нерепрезентативную выборку.

### **Самоорганизация в поселениях родовых поместий и факторы, влияющие на ее эффективность**

В условиях того, что в поселениях родовых поместий нет публичной власти, большинство общественно-важных процессов,

---

<sup>27</sup> Позаненко А. А. Факторы, определяющие успешность поселения родовых поместий // ЭКО. 2020. № 2. С. 146–147.

которые жители официальных населенных пунктов видят каждый день и которым не придают значения, осуществляется посредством самоорганизации.

Как и во многих работах, рассмотренных ранее, можно сформулировать черты некоего образа самоорганизации, существующего в экопоселениях. В большинстве случаев присутствует лидер, формальный или неформальный, функцию лидерства также может выполнять инициативная группа, а управление осуществляется с помощью общественных собраний, происходящих с определенной периодичностью. Говоря о методе голосования, стоит сказать, что в различных поселениях вопросы решаются по-разному: где-то достаточно набрать 50% + 1 голос, где-то — 75%, где-то решение не принимается без одобрения всеми голосовавшими. Важна процедура приема новых жителей, которая, как и самоорганизация, зависит от важного фактора — наличия юридического лица. Несомненно, как и в любом человеческом обществе, между людьми возникают конфликты, и ПРП сильно различаются в вопросе решения данных ситуаций. Зачастую, когда первоначальная «эйфория» сменяется разочарованием в несбывшихся идеалах, описанных в серии книг Владимира Мегре (как часто говорят сами анастасийцы, «когда было понятно, что сказка не сбылась, что белочка не принесет зимой орешков голодному поселенцу в дом»), наступает время, когда человек отталкивает других и не хочет идти на контакт. Однако затем настрой сменяется более прагматичным: человек понимает, что пути назад нет и, чтобы построить действительно комфортный для всех быт, необходимо взаимодействовать с другими. Именно поэтому в поселениях, где нет других рычагов давления, кроме разговора по душам, люди либо находят общий язык, либо не общаются годами. Дела обстоят значительно проще с теми ПРП, где оформлено юридическое лицо, которое вынуждает человека быть частью сообщества.

Аспекты самоуправления в различных поселениях крайне различаются. На его эффективность и возможность реализации влияет множество факторов: например, количество жителей в поселении, размер поселения, место проживания жителей до переселения, возрастной состав, наличие или отсутствие долгосрочных планов развития и так далее. Существуют и другие аспекты, влияющие на самоорганизацию жителей поселений:

1. Удаленность от города. Так или иначе, цивилизация накладывает отпечаток на жизнь людей. В большинстве случаев, когда человек берет землю в собственность недалеко от города, у него определенно нет желания рвать связи с прошлой жизнью и «сжигать мосты», по большей части он также будет работать в городе, проживая внутри поселения. Самоуправление меняется вдали от города, потому что блага цивилизации становятся намного менее доступными, например, на удаленных территориях намного выше вероятность того, что уровень инфраструктурной составляющей находится на нуле, а собрать необходимые финансы и реализовать проект возможно только общими усилиями. Более того, близость к городскому пространству подразумевает наличие там недвижимого имущества, что оставляет для переселенца возможность вернуться обратно в случае неспособности найти общий язык с соседями. По сути, наличие «спасательной подушки» позволяет не чувствовать необходимость в кооперации и последующей самоорганизации.

2. Разрешенный вид использования земли — другой крайне важный фактор, который влияет на качество и распространенность самоорганизации на сферы жизни людей. Поселенцы, проживающие на землях населенных пунктов, находятся в более выгодном положении по сравнению с теми, кто строит свой быт на землях сельскохозяйственного назначения. Конечно, можно привести пример ПРП К, за которым закреплен статус земель населенных пунктов, но уровень самоорганизации и гражданской ответственности в данном поселении намного выше, нежели в других рассматриваемых ПРП. Однако стоит отметить, что в случае с поселениями родовых поместий Б, Е, Ж при низком относительно поселения З уровне кооперации ПРП находятся на сельхозземлях, что ставит их в невыгодное положение перед властями, которые в любой момент могут прийти и сказать, что территория застроена незаконно. В данном случае в правовой опасности окажется сразу множество семей, и именно этот фактор сплотит поселение вокруг общей проблемы, так как она не является факультативной, которую можно отложить.

3. Наличие юридически-оформленного лица, по нашему мнению, является наиболее важным аспектом, влияющим на уровень самоорганизации. Деятельность юридического лица при определенном стремлении может распространяться на все сферы

жизнедеятельности, когда вопрос касается возможных векторов развития поселения. Юридически закрепленное лицо, определено, играет положительную роль в жизни поселения. В первую очередь, практически всегда решается вопрос недобросовестного поведения жителей поселения в области взносов на реализацию общественных проектов, так как есть расчетный счет некоммерческой организации и возможность привлечения государственного пристава. Во-вторых, люди становятся более заинтересованными принимать участие в процедуре голосования, так как понимают, что результат общественного выбора повлияет на текущее финансовое положение. В случаях, когда участки изначально принадлежат юридическому лицу, процесс принятия и отбора новых жителей экопоселения происходит намного комфортнее для потенциальных соседей и с большей отдачей в обозримом будущем. Несомненно, наличие юридического лица в виде некоммерческого партнерства, например, садоводческого и огороднического некоммерческого партнерства, при тоталитарном стиле управления председателя будет негативно влиять на самоорганизацию. Согласно статье 7 Федерального закона от 29 июля 2017 года № 217 «О ведении гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», одна из главных целей данных организаций — помощь членам партнерства в реализации взаимодействия с третьими лицами, а также органами всех уровней власти, и защита прав и законных интересов собственников. Соответственно, при достаточном желании, председатель партнерства и его аппарат могут практически полностью перенять функции местного самоуправления и реализовывать их на территории СНП или ОНП. Наиболее яркими примерами наличия эффективного партнерства являются ПРП А, Д, З. Существует также пример экопоселения, в котором вся земля принадлежит партнерству и только жилище или территория под жилище продается в собственность (ПРП И). Подобный способ взаимодействия с жителями позволяет создать дополнительные рычаги давления на поселенца, а также создает уверенность в том, что участок не будет межеваться по желанию собственника. Данный механизм позволяет сохранять первоначальную идеологическую составляющую, с целью развития которой создавалось партнерство.

Говоря об отсутствии юридического лица, стоит заметить, что собственник сам становится представителем своих интересов перед государством, именно поэтому самоорганизация жителей становится более самостоятельной.

### **Практики реализации функций публичной власти в поселениях родовых поместий**

В современных экопоселениях функции публичной власти реализуются намного более активно, нежели раньше, когда движение только зарождалось. Причина в том, что с ростом числа поселений и их развитием со временем, как в качественном, так и в количественном отношении, возникает необходимость кооперироваться и совместными усилиями реализовывать проекты, которые позволят приблизить жизнь в отдаленном от цивилизации поселении к тому, что может предложить время технологий. В ходе исследования нами были выявлены следующие функции, которые можно заметить в экопоселении:

1. Инфраструктурная функция: работы по прокладке и обслуживанию дорог, проведению линий электропередачи, создание общих территорий во время межевания, которые в будущем смогут послужить в качестве дорог и тропинок общественного пользования, выкапывание колодцев общего пользования и т.д.

2. Образовательная функция. Поселение считается развитым, когда в нем присутствуют образовательные учреждения в виде детского сада, школы, кружков и секций. Конечно, благодаря благам цивилизации все больше жителей экопоселений отдают свое предпочтение дистанционному образованию при помощи специальных платформ («Ростелеком. Лицей», «Учи.ру»), а детей возят только на рубежный контроль с целью зафиксировать знания. Однако с ростом количества постоянно живущих семей и при имеющейся возможности подобрать квалифицированных работников из числа поселенцев перспектива создания общественной школы становится более предпочтительной. Также существует проблема близости к населенному пункту, в связи с которой появляется возможность возить детей в школу в ближайшую деревню (таким образом по-

ступают в ПРП А, Е, Ж). Конечно, можно сказать, что близость к населенному пункту, где расположена школа, упрощает жизнь поселенцам, однако данная модель, несомненно, исключает определенные возможности для развития самоорганизации и духовного товарищества посредством совместной работы над проектом.

3. Культурно-рекреационная функция. Имеется в виду создание общественного пространства, где люди могут реализовывать свои творческие порывы и просто отдыхать. Очень часто первой составляющей реализации данной функции становится принятие решения о строительстве общего дома, где можно было бы организовать совместный отдых. В ПРП З, благодаря наличию квалифицированных профессионалов, удалось реализовать крупный проект по созданию театра, который успешно участвует в различных всероссийских конкурсах. Также есть случаи, когда дети участники данного культурного центра после окончания школы продолжали свой жизненный путь по актерской стезе, поступая в престижные учебные заведения. Культурно-рекреационная функция, несомненно, связана с образовательной; примеры тому — общественно-культурный центр, проводимый активистами ПРП Ж, и детский летний лагерь, проводившийся два года подряд в ПРП А.

4. Информационно-просветительская функция: проведение мероприятий, призванных нести идеи антастасийского образа жизни в массы и показывать всему миру, чего позволяют достичь жизнь в гармонии с природой и человеческое понимание настоящих ценностей. Примером реализации данного проекта может служить ежегодный фестиваль-ярмарка, «праздник урожая», который проходит в ПРП Г. Фестиваль позволяет приезжим оценить результаты, которых сообщество смогло добиться.

5. Функция охраны окружающей среды. Часто на поздних этапах развития поселения, когда оно существует уже достаточно долго, ПРП может выполнять природоохранную функцию по защите леса от черных лесорубов и незаконной вырубке. Данная функция распространена далеко не везде в силу различного уровня взаимоотношений с местными властями и наличия леса не во всех экопоселениях. Кроме того, одна из важнейших идей самой серии книг В. Мегре заключается в том, что каждое поместье должно стремиться к защите окружающей среды.

6. Противопожарная функция. Достаточно ситуативная веха развития самоорганизации поселений родовых поместий. Особо ярким примером может стать 2010 год, когда многие экопоселения центральной части России, в силу слишком жаркой и сухой погоды, специально делали взносы и закупали помповую технику для оперативного тушения потенциальных очагов возгорания.

На примере поселений, описанных в методологической части, представляется возможным создать универсальный вариант последовательности внедрения функций публичной власти: в абсолютном большинстве случаев, в первую очередь, реализуется инфраструктурная функция, которая является жизненно необходимой для старта развития поселения. Существуют случаи, когда установка линий электропередач значительно задерживалась в силу различных факторов, однако практически все вопросы решились с реализацией государственной программы доступности электроэнергии — гражданам предоставлялась возможность подключиться к ближайшей электросети за 550 рублей. Стоит заметить, что после реализации функции строительства дорог возникает необходимость с определенной периодичностью ремонтировать дороги. Поэтому, несмотря на то, что данная функция обычно реализуется первой, соответствующая работа не заканчивается на протяжении всего существования поселения. Второе место в очереди реализации занимает культурно-рекреационная функция. Практически во всех ПРП еще на этапе межевания предусматривается общественная территория. Данную зону в большинстве случаев стараются использовать под создание общего дома. Следующее место по очередности реализации делят между собой образовательная и информационно-просветительская функция: образовательная функция распространена не везде, а люди, проживающие в ПРП, где нет доступа к окрестной школе, заинтересованы в том, чтобы привлечь новых жителей для большего разделения издержек на реализацию данной функции, именно поэтому две функции идут как взаимодополняющие. Функция охраны окружающей среды замыкает список — она реализуется спустя определенное время, когда семьи уже обжились в своих поместьях, когда собственная территория возделана и люди начинают обращать свое внимание на пространство вокруг. Более того, для возникновения добровольного

и безвозмездного сотрудничества эकोпоселения и властей в области защиты леса и природных ресурсов также необходимо, чтобы прошло определенное количество времени, которое позволило бы сторонам взаимодействия найти взаимопонимание.

### **Выводы и практические рекомендации**

Возможно, движение «Звенящие кедры России» так и не сможет стать крупной движущей силой, реанимирующей бесхозные и заброшенные сельскохозяйственные земли. Однако сложно отрицать тот факт, что ПРП оказывают положительный эффект на экономику и социальную инфраструктуру ближайших деревень.

Несмотря на это, до сих пор не «взят рубеж» федерального законодательства, что могло бы значительно облегчить правовые условия оформления жилой недвижимости на территориях сельскохозяйственного назначения. Однако существуют шаги навстречу движению анастасийцев со стороны региональных властей, яркие тому примеры — Краснодарский край и Белгородская область.

Сложно переоценить возможности, которые дает успешная самоорганизация эकोпоселению. Более того, оценивая успешность того или иного эकोпоселения, стоит отметить, что практически невозможно сравнивать несколько поселений по единой шкале, так как понятие «успешность» в данном случае складывается из огромного множества факторов и исходных условий, в которых развивается ПРП. Несмотря на это, ключевой, по нашему мнению, фактор в жизнедеятельности различных эकोпоселений, — наличие садоводческого или огороднического некоммерческого партнерства. Нельзя уверенно сказать, что создание данного вида закрепленного законом статуса будет носить однозначно позитивный эффект, однако эта мера должна нейтрализовать основные проблемы, с которыми сталкиваются жители поселений родовых поместий в настоящее время.

На рассмотренных примерах удалось установить, что существует определенный порядок функционирования ПРП. Конечно, важно отметить, что каждое поселение индивидуально и имеет свои собственные черты, однако список имеет относительно универсальный

характер, который привязан исключительно к самоорганизационной составляющей любого поселения родовых поместий.

Также на рассмотрение состоявшимся и потенциальным жителям поселений родовых поместий можно предложить ряд рекомендаций.

Процесс развития взаимоотношений в экопоселениях на разных этапах их существования был описан в работах, на которые было ориентировано данное исследование. Сначала идет этап «эйфории», когда каждый идеалистически стремится создать «пространство любви», затем следует этап разочарования, когда не все, что описано в книгах, сбывается, а реальная жизнь на земле оказывается намного сложнее, чем представлялось, последним этапом становится кооперационный прагматизм, так как люди притираются и понимают, что без необходимой самоорганизации просто не смогут построить то, о чем мечтали по отдельности. Именно поэтому важно обратить внимание на взаимоотношения между людьми на втором этапе. Преодолеть надлом во взаимоотношениях и ощущении себя можно за счет изначального определения общих ценностей и целей. Американская писательница Диана Лиф Кристиан, эксперт в области формирования экопоселений, в книге «Creating a Life Together: Practical Tools to Grow Ecovillages and Intentional Communities» указывает, что общая идеология и интересы — это очень важно, однако каждый понимает данные вещи по-разному, поэтому крайне важно иметь что-то общее, на что была бы направлена долгосрочная деятельность, чтобы в период надлома идеалистических воззрений иметь спасительную подушку в виде взаимодействия с соседями вокруг общей цели<sup>28</sup>.

Несомненно, при выборе потенциального места жительства в поселении родовых поместий необходимо рассматривать все показатели успешности экопоселения в комплексе и стараться проследить взаимозависимость факторов. Наиболее важным атрибутом любого места жительства человека является его окружение, поскольку человек существо социальное. Однако стоит отметить, что данный аспект не одинаково значим для каждого, ведь оценка взаимоотношения между людьми сугубо индивидуальна. Именно поэтому по-

---

<sup>28</sup> Christian D. L., Adams P. D. L. *Creating a Life Together: Practical Tools to Grow Ecovillages and Intentional Communities*. Gabriola: New Society Publishers, 2003.

тенциальному переселенцу, в первую очередь, необходимо приехать и пообщаться с людьми, желательно даже пожить определенное время в доме для гостей при имеющейся возможности.

Что касается самих поселений, хотелось бы заметить, что практически все информанты, участвовавшие в интервью, ПРП которых не имеют юридического лица, отмечали целый спектр проблем, который могло бы решить образование некоммерческого партнерства на ранних этапах развития поселения родовых поместий. Достаточно важный момент — организация процедуры проведения голосования. По нашему мнению, механизм победы простого большинства, другими словами, 50% + 1 голос, неэффективен, так как потенциально может оставить почти половину людей, отдавших свои голоса за отклоненное мнение, неудовлетворенными принятым решением, что, несомненно, вызывает расслоение и недоверие. В данном случае хотелось бы предложить механизм, используемый в ПРП 3, а именно принятие решения при пороге 75% голосов и выше.

## **Заключение**

Поселения родовых поместий, как часть активно развивающегося движения людей, которые стремятся к экологически чистому и самодостаточному образу жизни, несомненно, нуждаются в тщательном исследовании со всех сторон. За двадцать с лишним лет существования движения не сформировалось единого подхода к строительству общего быта. Есть ключевые положения, изложенные в серии книг В. Мегре, на которые ориентируются анастасийцы, однако множество составляющих идеологии и общего понимания ценностей берутся из других культурно-социальных сфер: религии, этнических традиций и др. Так или иначе, каждый из этих компонентов влияет на то, как осуществляется взаимодействие между людьми и насколько эффективна самоорганизация участников движения при реализации различных общественно-важных проектов.

По итогам исследования можно отметить, что абсолютное большинство людей отмечает непроработанность предложений с точки зрения права и маргинальный образ представителей анастасийского движения в представлении властей федерального уровня, которые не

имеют возможности общаться с представителями движения лично. Применение результатов данного исследования ограничено в силу того, что выборка практически полностью состоит из поселений, находящихся в центральной части России. Так как этническая составляющая играет крайне важную роль в степени реализации самоорганизации, в силу сложившихся традиций в разных макрорегионах Российской Федерации ситуация может быть абсолютно разной.





АННА АРЖИМАНОВА

ПРИЧИНЫ  
И ПОСЛЕДСТВИЯ  
УКРУПНЕНИЯ  
СЕЛЬСКИХ  
ПОСЕЛЕНИЙ

## Введение

С момента вступления в силу в 2006 году новых принципов территориальной организации местного самоуправления количество сельских поселений сократилось на 13%<sup>1</sup>. При этом до сих пор не регламентированы факторы для определения поселений, которые подлежат реорганизации, не выработана методология оценки последствий преобразований. Стремительнее всего количество поселений сокращалось в 2008–2009 и 2015 годах, поэтому можно говорить о том, что основной причиной укрупнения поселений становится экономический кризис, а в расчете на сиюминутную экономию на управленческих расходах не учитываются возможные последствия.

Хотя опыт многих стран уже позволяет заключить, что укрупнение поселений практически не влияет на получение экономии «на масштабе», а экономия издержек оказывается незначительной или вовсе отсутствует<sup>2</sup>, в Российской Федерации главным мотивом преобразования по-прежнему остается оптимизация бюджетных расходов.

С введением в 2019 году в статью 13 Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее Федеральный закон № 131-ФЗ) понятия «муниципальный округ», которое подразумевает под собой преобразование муниципальных районов с ликвидацией входящих в него сельских поселений без учета принципа (пусть и рекомендательного) пешеходной доступности административного центра за рабочий день, исследование темы укрупнения поселений становится еще более актуальным: новый

---

<sup>1</sup> База данных показателей муниципальных образований // Федеральная служба государственной статистики. URL: [https://www.gks.ru/free\\_doc/new\\_site/bd\\_munst/munst.htm](https://www.gks.ru/free_doc/new_site/bd_munst/munst.htm) (дата обращения: 27.02.2021).

<sup>2</sup> Маркварт Э., Франце Й. Территориальное реформирование местного самоуправления в Германии и России на современном этапе // *Пространственная экономика*. 2017. № 3. С. 40–61.

этап преобразований начался, несмотря на то, что нет комплексной экспертизы уже прошедших изменений.

В настоящей работе:

— изучены существующие исследования по теме преобразований муниципальных образований;

— рассмотрены изменения Федерального закона № 131-ФЗ, регламентирующего процесс изменения границ, объединения и упразднения муниципальных образований;

— проанализированы тенденции и форма преобразований, происходящих в Российской Федерации на современном этапе;

— определено отношение общественности к укрупнениям поселений;

— выделены причины и последствия преобразований муниципальных образований на основе проведенного исследования.

### **Исторические предпосылки к реформированию муниципальных образований. Анализ существующих российских и зарубежных практик**

В каждой стране ищут оптимальную структуру управления административными единицами, и практика трансформации и оптимизации муниципальных образований как решение этой задачи встречается часто. Для России вопрос об оптимальной форме муниципальных образований особенно важен из-за большой площади и значительного числа малонаселенных территорий.

Местное самоуправление, с одной стороны, — это способ предоставления услуг населению, следовательно, необходимо «создание условий для эффективного муниципального управления»; с другой стороны, оно представляет собой «платформу для гражданского общества»<sup>3</sup> и «способ агрегирования интересов локальных политических сообществ»<sup>4</sup>, поэтому важно обеспечивать «доступность, демо-

<sup>3</sup> Маркварт Э. Современный муниципалитет — фабрика услуг или платформа для гражданского общества? // Муниципальная власть. 2013. № 3. С. 64–68.

<sup>4</sup> Трудолюбов А. С., Эмба М. А. Опыт реформирования административно-территориального деления на поселенческом уровне в современной России // Южно-российский журнал социальных наук. 2018. № 3. С. 178.

кратичность, приближенность власти к жителям»<sup>5</sup>. Таким образом, местное самоуправление базируется на двух принципах, успешно реализовать которые одновременно затруднительно: чтобы эффективно предоставлять услуги, необходимы крупные муниципальные образования, так как за счет этого предполагается получение экономии на масштабе и более профессиональное управление<sup>6</sup>; для агрегации же интересов населения необходима максимальная приближенность к народу — то есть создание и сохранение небольших административно-территориальных единиц. Перед органами местного самоуправления закономерно возникает дилемма: им нужно дать населению возможность принимать важные решения и при этом обеспечить эффективность и качество предоставляемых услуг. Поэтому их основной задачей становится рационализация и оптимизация привязки местного самоуправления к территории и повышение качества и количества оказываемых услуг без нарушения идентичности исторически сложившихся сообществ<sup>7</sup>. Вопрос оптимального размера муниципальных образований для эффективной реализации полномочий оказывается вопросом поиска баланса между доступностью, приближенностью власти к населению и эффективностью муниципального управления<sup>8</sup>.

### **Формирование современной административно-территориальной системы**

Существовавшая до 1917 года и окончательно ликвидированная в 1929 году модель административно-территориального

---

<sup>5</sup> Маркварт Э. Методические подходы к оценке необходимости и возможных последствий территориальных реформ местного самоуправления // Местное самоуправление в Российской Федерации перед лицом современных вызовов / под общей ред. В. Ю. Картухина и Э. Маркварта. Владимир: Владимирский филиал РАНХиГС, 2019. С. 107.

<sup>6</sup> Там же. С. 107–108.

<sup>7</sup> Трудолюбков А. С., Экба М. А. Опыт реформирования административно-территориального деления... С. 177–178.

<sup>8</sup> Маркварт Э., Швецов А. Н. Территориальная организация местного самоуправления и управление городскими агломерациями. М.: Дело, 2017.

деления «губерния — уезд — волость»<sup>9</sup> на момент реорганизации насчитывала около 800 уездов и 18000 волостей. Она сменилась трехуровневой системой «область — район — сельсовет». С 1917 по 1922 годы в населенных пунктах численностью более 400 человек началось активное формирование сельсоветов. С началом коллективизации сельсоветы прикреплялись к колхозам, и дальнейшие преобразования структуры поселений происходили при укрупнении колхозов или при создании рабочих поселков, что было связано с активной индустриализацией. Так в сельской местности появилось большое число промышленных предприятий<sup>10</sup>.

Первый закон СССР о местном самоуправлении — «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства СССР» — был принят в 1990 году и учитывал существовавшую на тот момент систему административно-территориального деления, первым уровнем которой являлись местные советы. В 1991 году были приняты законы «Об изменениях и дополнениях Конституции РСФСР в связи с реформой местного самоуправления» и «О местном самоуправлении в РСФСР»; основным нововведением стало отделение региональных администраций от местного самоуправления. После того, как статус местного самоуправления (МСУ) был окончательно закреплен в Конституции в 1993 году, в 1995 году был принят Федеральный закон № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Важным его пунктом является передача вопроса формирования административно-территориального деления субъектам Российской Федерации: поскольку не было общих принципов и правил для формирования муниципальных образований, появилось большое число разных моделей МСУ.

Таким образом, на момент принятия в 2003 году Федерального закона № 131-ФЗ, в котором были закреплены типы муниципальных образований и принцип двухуровневой территориальной организации местного самоуправления, сельские поселения на территории Российской Федерации по большей части были либо сформированы

---

<sup>9</sup> Трудолобов А. С., Эмба М. А. Опыт реформирования административно-территориального деления... С. 179–180.

<sup>10</sup> Там же. С. 180–182.

на основе еще советских сельсоветов, либо стихийно преобразованы без должного анализа и без единой методологии, по которой оценивались бы необходимость и последствий этих преобразований, поэтому возникла необходимость дальнейшего реформирования с учетом актуальной социально-экономической ситуации.

В ходе муниципальной реформы в 2006–2007 годах в Федеральный закон № 131-ФЗ был внесен ряд правок, часть которых касалась принципов преобразования муниципальных образований. Рассмотрим подробнее все редакции статьи 13 этого федерального закона, регламентирующей преобразования муниципальных образований.

С момента введения Федерального закона № 131-ФЗ в 2003 году до 2005 года изменения в статью 13 не вносились; первые изменения были внесены 21 июля 2005 года — была добавлена поправка о том, что закон субъекта Российской Федерации о преобразовании муниципального образования не должен вступать в силу в период избирательной кампании по выборам органа местного самоуправления данного муниципального образования, в период кампании местного референдума. Федеральным законом от 18.10.2007 № 230-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» в статью 13 был добавлен регламент объединения поселения с городским округом и объединения городского поселения с городским округом (до этого регламентированы были только объединение двух и более поселений или двух и более муниципальных районов). Федеральный закон № 230-ФЗ дополнил Федеральный закон № 131-ФЗ статьей 13.1. *Упразднение городских и сельских поселений*. По Федеральному закону от 27.12.2009 № 365-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления», был изменен порядок объединения двух и более поселений, не влекущего изменения границ иных муниципальных образований, которое ранее должно было осуществляться с согласия населения каждого из поселений, выраженного путем голосования, — в новой редакции согласие выражается представительным органом каждого из объединяемых поселений.

В 2014 году произошли следующие изменения:

— Федеральным законом от 27.05.2014 № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» введены регламенты процедуры преобразования городских округов, в частности, для объединения двух и более внутригородских районов, не влекущего изменения границ иных муниципальных образований; разделения внутригородского района, влекущего образование двух и более внутригородских районов; присоединения поселения к городскому округу с внутригородским делением; выделения внутригородского района из городского округа с внутригородским делением; изменения статуса городского округа в связи с наделением его статусом городского округа с внутригородским делением либо лишением его статуса городского округа с внутригородским делением; изменения статуса городского поселения в связи с наделением его статусом сельского поселения; изменения статуса сельского поселения в связи с наделением его статусом городского поселения;

— Федеральным законом от 23.06.2014 № 165-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” и отдельные законодательные акты Российской Федерации» в первый подпункт 13 статьи об упразднении поселений введен пункт, касающийся упразднения в случае, если в поселении отсутствуют жители, обладающие избирательным правом.

— Федеральным законом от 03.04.2017 № 62-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» в пункт, касающийся объединения поселения с городским округом, добавлен принцип объединения. Удалена информация по объединению городского поселения с городским округом. Изменен порядок изменения статуса городского поселения: ранее оно должно было осуществляться с согласия населения городского поселения и населения муниципального района, выраженного путем голосования, а в новой редакции согласие выражается представительными органами муниципальных образований.

— Федеральным законом от 01.05.2019 № 87-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» введено понятие статуса муниципального округа. Также были введены регламент объединения поселений, входящих в состав муниципального района, которое затем наделяется статусом муниципального округа. Добавляются правила объединения городских округов, объединения городского округа с муниципальным округом; разделения муниципального или городского округа, влекущего образование двух и более муниципальных или городских округов; изменения статуса муниципального округа в связи с наделением его статусом городского округа, изменения статуса городского округа в связи с наделением его статусом муниципального округа. Появляется пункт, который не допускает такого преобразования поселений, в результате которого муниципальный район будет состоять из одного поселения. Также указано, что если при преобразовании городские округа перестают соответствовать требованиям к доле населения, проживающего в городах и (или) иных городских населенных пунктах, и площади территории городского округа либо к плотности населения на территории городского округа, которые предусмотрены статьей 11 настоящего Федерального закона, городские округа подлежат наделению статусом муниципального округа.

Далее до новой редакции Федерального закона № 131-ФЗ от 29.12.2020, которая вступит в силу с 23.03.2021, в статьях 13, 13.1, 13.2 изменений нет.

Важно отметить изменения в проведении преобразований муниципальных образований. До 27.12.2009 преобразования происходили с согласия населения каждого из поселений, выраженного путем голосования. С введением поправок согласие на изменения стало выражаться представительным органом каждого из объединяемых поселений. Представительный орган должен доносить инициативу о преобразованиях до населения посредством проведения публичных слушаний и передавать мнение населения органам, выдвинувшую данную инициативу. С одной стороны, это ускорило и удешевило процесс принятия решений, помимо того, решив проблему низкой явки на референдумы, которые проводились до изменения порядка преобразований. С другой стороны, появился риск,

что «сверху» будут продвигать преобразования, выгодные районным или региональным властям, но не учитывающие мнение населения.

### **Причины укрупнения сельских поселений**

Причины и цели укрупнения сельских поселений можно разделить на три основные группы: социально-экономические изменения в поселениях, оптимизация бюджетных расходов, стремление к повышению качества услуг.

**Социально-экономические изменения.** Как было сказано ранее, большинство сельских поселений образовались на основе советских сельсоветов, однако после распада СССР значительная часть сельскохозяйственных предприятий была ликвидирована, многие муниципальные учреждения закрыты, следовательно, необходимо адаптировать административно-территориальную структуру в соответствии с социально-экономическими реалиями.

Важно учитывать и демографические изменения, сокращение и старение населения сельских поселений, связанные с оттоком трудоспособного населения, одна из причин которого — активная урбанизация. Естественная убыль населения в большинстве муниципальных образований не компенсируется миграционными потоками; наоборот, одним из основных миграционных трендов в течение последних десятилетий стал переезд трудоспособного населения из сельских поселений в городские округа и приближенные к ним муниципальные районы. Во многих сельских поселениях остаются лишь пенсионеры и люди предпенсионного возраста, которые не могут активно влиять на развитие экономики поселений. В результате стоимость содержания администрации поселения в расчете на количество жителей значительно увеличивается, а отток трудоспособного населения в города приводит к тому, что становится проблематично найти квалифицированных специалистов для работы в администрациях.

**Оптимизация бюджетных расходов.** Во-первых, так как формирование бюджета поселений зависит от числа проживающих в нем людей, сокращение населения сельских поселений привело

и к сокращению бюджетов; во многих поселениях доходов местного бюджета недостаточно для решения вопросов местного значения: от 94 до 98% муниципальных образований не могут обеспечить расходы собственными доходами, налоговые поступления на муниципальном уровне составляют 6,3% от общего объема налоговых доходов<sup>11</sup>.

Во-вторых, чем меньше муниципальное образование, тем дороже в расчете на количество жителей обходится содержание администрации. В среднем в сельских поселениях доля управленческих расходов в бюджете составляет 30,53%, а в некоторых сельских поселениях может достигать 90%, в то время как в городских поселениях — около 14%, муниципальных районах — 7,7%<sup>12</sup>.

В исследовании А. С. Трудолюбова и М. А. Экбы необходимость укрупнения маленьких муниципальных образований обосновывается математически: «соотношение эффективности муниципальных расходов и населения муниципальных образований напоминает U-график с вершиной примерно в 100 тыс. чел. жителей»<sup>13</sup>.

**Повышение качества услуг.** В малонаселенных сельских поселениях с небольшим бюджетом осуществление полномочий проблематично, поэтому значительная часть сельских поселений передает часть своих полномочий на районный уровень. Соглашение о передаче полномочий заключено в 81,9% городских и сельских поселений.

Всего 16,5% процентов сельских поселений в 56 регионах России решают вопросы местного значения самостоятельно<sup>14</sup>. И дело не только в финансах: не хватает компетентных специалистов для

---

<sup>11</sup> Маркварт Э. Российское законодательство о МСУ как барьер на пути развития городов, 2017 // Институт экономики города. URL: [http://www.urbanecomics.ru/sites/default/files/1\\_markvarte\\_rossiyskoe\\_zakonodatelstvo\\_o\\_msu\\_pdf.pdf](http://www.urbanecomics.ru/sites/default/files/1_markvarte_rossiyskoe_zakonodatelstvo_o_msu_pdf.pdf) (дата обращения: 27.02.2021). С. 11. Как и многие другие эксперты, Эмиль Маркварт считает, что если доля муниципальных образований, которая может обеспечивать собственными доходами расходы, очень мала, это является признаком «неправильного закрепления доходных источников».

<sup>12</sup> Атаева А. Г. Административно-территориальная и экономическая трансформация муниципальных образований // Вопросы управления. 2019. № 6 (61). С. 94–95.

<sup>13</sup> Трудолюбов А. С., Экба М. А. Опыт реформирования административно-территориального деления... С. 179.

<sup>14</sup> Атаева А. Г. Административно-территориальная и экономическая трансформация... С. 95.

замещения должностей в администрациях. Также отметим, что одна из целей проводимых укрупнений — «преодолеть размытость ответственности между властями района и поселений, исключить дублирование их функций и полномочий»<sup>15</sup>.

## Последствия укрупнения сельских поселений

Специалисты отмечают следующие последствия укрупнения сельских поселений:

**1. Сокращение управленческих расходов.** Этот пункт значился среди целей проводимых реформ. Жителям поселений обещали, что бюджет нового поселения, создаваемого объединением нескольких поселений, будет не меньше консолидированного бюджета входящих в него поселений, а средства, сэкономленные на содержании администраций поселений, будут направлены на развитие укрупненных сельских поселений.

С точки зрения сокращения управленческих расходов, экономия действительно произошла. В среднем в сельских поселениях администрация состоит из пяти человек, после объединения штат администрации новообразованного поселения в среднем увеличивается на 1–2 человека, следовательно, происходит сокращение издержек на содержание 3–4 человек из упраздненных администраций каждого объединенного поселения<sup>16</sup>.

Рассматривая изменение численности работников государственных органов и органов местного самоуправления Российской Федерации по ветвям власти и уровням управления с 2006 по конец 2018 года (см. таблицу 1), следует отметить, что в основном сокращения коснулись только муниципальных служащих (– 4800 человек); также на 300 человек уменьшилось количество служащих в федеральных органах законодательной власти. В остальных ветвях власти и уровнях управления количество служащих либо значительно

<sup>15</sup> Местное самоуправление в Российской Федерации перед лицом современных вызовов / под общей ред. В. Ю. Картухина и Э. Маркварта. Владимир: Владимирский филиал РАНХиГС, 2019. С. 25.

<sup>16</sup> Позаненко А. А. Последствия укрупнения сельских поселений: взгляд снизу // Вопросы государственного и муниципального управления. 2015. № 1. С. 172.

возросло, либо практически не изменилось<sup>17</sup>. Таким образом, государство сокращает наиболее близкий к населению уровень муниципальных служащих и наращивает число федеральных и региональных управленцев, что значительно усиливает централизацию. Стоит отметить и разницу в зарплатах: у служащих в администрациях сельских поселений зарплата значительно ниже, чем на региональном и федеральном уровне, следовательно, экономия хоть и имеется, но в масштабах Российской Федерации является незначительной.

Таблица 1. Изменение численности работников государственных органов и органов местного самоуправления Российской Федерации, по ветвям власти и уровням управления с 2006 по конец 2018 года<sup>18</sup>

Ветви власти и уровни управления	Изменение численности, тыс. человек
<b>В государственных органах, органах местного самоуправления и избирательных комиссиях муниципальных образований Российской Федерации, всего</b>	579,1
из них: в законодательных органах	4,5
в исполнительных органах	530,6
в органах судебной власти и прокуратуры	31,8
других	12
<b>на региональном уровне, всего</b>	572
из них: в законодательных органах	4,9
в исполнительных органах	524,5
в органах судебной власти и прокуратуры	30,6
других	12
<b>В федеральных государственных органах</b>	599,2
из них: в органах законодательной власти	0,6
в органах исполнительной власти	575,2
в органах судебной власти и прокуратуры	23,3

<sup>17</sup> Численность работников государственных органов и органов местного самоуправления по ветвям власти и уровням управления // Федеральная служба государственной статистики. URL: <https://www.gks.ru/folder/11191> (дата обращения: 27.02.2021).

<sup>18</sup> Численность работников...

других государственных органах	0
<b>на федеральном уровне, всего</b>	7,1
из них: в органах законодательной власти	-0,3
в органах исполнительной власти	6,1
в органах судебной власти и прокуратуры	1,2
других государственных органах	0
<b>на региональном уровне, всего</b>	592,1
из них: в органах законодательной власти	1
в органах исполнительной власти	569
в органах судебной власти и прокуратуры	22,1
<b>В государственных органах субъектов Российской Федерации, всего</b>	17,8
из них: в органах законодательной власти	1,6
в органах исполнительной власти	3,5
в органах судебной власти	8,7
других государственных органах	4,2
<b>В органах местного самоуправления и избирательных комиссиях муниципальных образований, всего</b>	-38
в представительных органах муниципальных образований	2,3
в местных администрациях	-48

Эксперты отмечают, что на практике бюджет новообразованного поселения стал меньше консолидированного бюджета входящих в него поселений. А. А. Позаненко приводит пример из Костромской области: консолидированный бюджет нового сельского поселения стал на миллион меньше, чем сумма бюджетов поселений до объединения<sup>19</sup>. Таким образом, уменьшаются не только управленческие расходы, но и сельские бюджеты, что является безусловно негативным последствием для поселений. В среднем в результате объединений бюджет сокращается на полмиллиона, следовательно, экономия от объединения поселений составляет менее 1 миллиарда рублей в год — сумма в масштабах страны незначительная, но негативно влияющая на жизнь укрупненных поселений.

<sup>19</sup> Позаненко А. А. Последствия укрупнения сельских поселений... С. 171.

**2. Отсутствие специалистов на местах и связанное с этим повышение стоимости получения публичных услуг для населения.** Несмотря на обещания власти оставить специалистов на местах, на деле во многих поселениях их не остается. Для получения государственных услуг жителям приходится ездить в центр новообразованного сельского поселения, часто на значительное расстояние; рейсового транспорта нет, и приходится добираться на попутках, за которые нужно платить. Есть случаи, когда люди, которым положены льготы, отказываются от них, так как стоимость поездок до администрации для оформления перекрывает выгоду от льгот<sup>20</sup>.

**3. Сокращение и без того малого количества рабочих мест.** Существующая во многих сельских поселениях проблема с рабочими местами еще более усугубляется упразднением администраций. Часть сотрудников могут перевести в администрацию объединенного сельского поселения, остальные же зачастую остаются без работы. Если в больших сельских поселениях либо в поселениях, где в администрации были в основном люди пенсионного возраста, сокращение пяти рабочих мест особенно не влияет на жизнь поселения, то в небольших поселениях (менее 100 человек) это около 15–20% трудоспособного населения, оставшиеся без работы и вынужденные вместе с семьями менять образ жизни. Часто, оказавшись в такой ситуации, люди просто переезжают из села, еще более ускоряя миграционный отток, и тем самым вызывают ухудшение демографического и экономического положения объединенного поселения<sup>21</sup>.

**4. Негативное восприятие преобразований жителями.** А. А. Позаненко отмечает<sup>22</sup>, что все информанты — жители объединенных сельских поселений Кировской, Архангельской, Псковской, Ивановской, Костромской и Курской областей — высказывались о последствиях объединений либо отрицательно, либо нейтрально, положительно изменения не воспринял никто. Особенно жители недовольны отсутствием внимания властей и сокращением бюд-

---

<sup>20</sup> Позаненко А. А. Последствия укрупнения сельских поселений... С. 171–179; Ибрашмов Н. С. Оценка влияния муниципально-территориальных преобразований на эффективность муниципального управления // Муниципалитет: экономика и управление. 2019. № 3 (28). С. 96.

<sup>21</sup> Позаненко А. А. Последствия укрупнения сельских поселений... С. 177–178.

<sup>22</sup> Там же. С. 173–174.

жетов: по интервью, приведенным в статье, следует, что раньше вопросы решались оперативно, было понятно, к кому обращаться, власть была доступнее, сейчас же жители объединенных поселений считают, что они и их проблемы никому не нужны.

**5. Потеря статуса сельского поселения приводит к закрытию бюджетных учреждений.** Часто вслед за администрацией начинают укрупнять учреждения социальной сферы: закрываются школы, дома культуры, библиотеки, почты, фельдшерско-акушерские пункты, — что окончательно приводит к вымиранию деревень в укрупненных поселениях<sup>23</sup>.

Э. Маркварт<sup>24</sup>, исследуя местное самоуправление, отмечает, что на последнем витке преобразований муниципальных образований был сделан акцент на административно-организационном аспекте, социально-психологический же ушел на второй план, что и вызвало негативное восприятие преобразований населением. При проведении преобразований важно действительно учитывать мнение населения, а не продвигать укрупнения и преобразования, в том числе и оказывая бюрократическое давление, ради быстрой экономии бюджетных средств. При принятии решения о целесообразности преобразований важно учитывать не только экономию на административных расходах: нужно рассматривать долгосрочную перспективу и стоимость последствий укрупнения — «дополнительные расходы на инфраструктуру, общественный транспорт, многие другие функции, связанные с оказанием муниципальных услуг населению».

А. А. Позаненко также отмечает<sup>25</sup>, что нельзя рассматривать вопрос преобразования сельских поселений «с точки зрения краткосрочной экономической целесообразности». Это может привести к оттоку населения из деревень и стягиванию населения в крупные города, что впоследствии приведет к «утрате контроля над большей частью территории России». Для сел особенно важны рабочие места и наличие представителей власти на местах, лоббирующих их

---

<sup>23</sup> Позаненко А. А. Последствия укрупнения сельских поселений... С. 174–178; Ибраимов Н. С. Оценка влияния муниципально-территориальных преобразований... С. 96.

<sup>24</sup> Местное самоуправление в Российской Федерации перед лицом современных вызовов... С. 22–23.

<sup>25</sup> Позаненко А. А. Последствия укрупнения сельских поселений... С. 179.

интересы; если жители сельских поселений могут сами решать вопросы местного значения, при необходимости экономии бюджетных средств лучше сократить число районных муниципальных служащих, чем упразднить администрации сельских поселений.

### **Международный опыт**

Вопрос об эффективной форме административно-территориальных единиц актуален не только для России. Рассмотрим зарубежные практики формирования муниципальных образований. Исследователи выделяют<sup>26</sup> две основные модели, которые используют в европейских странах при реформировании территориальной организации местного самоуправления: североевропейская (скандинавская) и южноевропейская. В некоторых странах (например, в ФРГ) преобразования происходят по смешанной модели.

Особенность скандинавской модели — передача муниципалитетам большей части публичных услуг. Государства, придерживающиеся этой модели, делают упор на автономность муниципалитетов, повышение качества услуг и увеличение управленческой эффективности; для достижения этих целей часто применяется практика укрупнения муниципалитетов, так как встает вопрос о бюджетной обеспеченности, достаточной для осуществления полномочий. Эта модель распространена в Великобритании, Финляндии, Швеции, Нидерландах и Бельгии.

В странах с южноевропейской моделью большинство публичных услуг предоставляется государством даже в районах, отдаленных от центра, поэтому процессы укрупнения в таких странах (например, Франция, Италия, Испания) происходят значительно реже. Причинами, по которым страны решают не вставать на путь децентрализации, могут быть «ресурсная необеспеченность, информационная асимметрия, несоответствие административных границ МСУ экономическим регионам»<sup>27</sup>.

---

<sup>26</sup> Маркварт Э., Францке Й. Территориальное реформирование местного самоуправления... С. 41–50.

<sup>27</sup> Charbit C., Michalun M. Mind the gaps: Managing Mutual Dependence in Relations among Levels of Government. OECD Working Papers on Public Governance. 2009. № 14.

Э. Маркварт и Й. Францке<sup>28</sup>, исследуя территориальные реформы, отмечают, что даже в странах, идущих по североевропейской модели и являющихся сторонниками укрупнений, признают, что достаточных подтверждений эффективности укрупнений муниципальных образований нет. На опыте европейских стран можно сказать, что часто ожидаемые выгоды от преобразований не наступают, нередко отрицательные последствия даже сильнее полученной выгоды. Авторы отмечают, что «исследования влияния укрупнений на получение экономии «на масштабе» и экономии издержек в целом не показывают наличия положительного эффекта».

Рассмотрим кейс Германии, страны с федеративным устройством и схожей с российской структурой административно-территориального деления, причины и последствия преобразований в которой описали Э. Маркварт и Й. Францке. В Германии большая часть восточных земель пошла по пути североевропейской модели, рассмотренной выше, и взяла курс на укрупнение муниципальных образований. Преобразования административно-территориальных единиц в Германии происходят по следующему принципу: если поселения добровольно соглашаются объединяться после предложения, они получают стимулирующее финансирование, если же отказываются, объединение происходит принудительно.

Необходимость преобразований в Германии обосновывается практически так же, как и в РФ: демографические изменения, недостаточность финансовой обеспеченности муниципалитетов, а также слишком большой разрыв между «богатыми» и «бедными» муниципальными образованиями.

Противники укрупнений в Германии приводят следующие аргументы в поддержку своей позиции. Во-первых, власть отдаляется от населения: по данным опросов, в общинах с численностью жителей от 500 тысяч уровень доверия к бургомистру практически вдвое ниже, чем в общинах с численностью до 5 тысяч человек. Исследователи считают, что отдаление власти ведет к снижению социальной активности людей и их отчуждению. Также отмечается, что запланированной экономии издержек и улучшения ка-

---

<sup>28</sup> Маркварт Э., Францке Й. Территориальное реформирование местного самоуправления... С. 43.

чества оказания публичных услуг не происходит, зато появляется множество негативных последствий: «снижение активности участия в выборах, степени самоидентификации людей и связанной с этим любви к малой родине, снижение авторитетности местных властей в глазах жителей, снижение уровня доступности услуг, отчуждение власти и жителей»<sup>29</sup>. Против объединений выступают и сами жители — более 2/3, по данным опросов.

Отсутствие доказанной экономии и наличия финансовых выгод после укрупнений привело к тому, что даже сторонники преобразований признали: не следует ожидать от укрупнений сокращения управленческих расходов. Основная идея преобразований сменилась с «экономии издержек» на «высококвалифицированную администрацию».

Также стоит рассмотреть пример Финляндии. В этой стране преобразования, как и в России, осуществляются только с согласия самих муниципальных образований, коммун. Государство не может принудительно преобразовывать поселения, однако может влиять на принятие решения особыми стимулами. В число стимулов входят: субсидирование государством проведения интеграционного обследования, которое в обязательном порядке должно проводиться перед преобразованиями для анализа их возможности; дотационная поддержка объединения путем покрытия издержек, связанных с преобразованиями; защита муниципальных служащих упраздняемых районов от увольнения; компенсация за уменьшение дотаций, происходящая при разнице в доле государственной поддержки объединяемых муниципалитетов (в среднем государственная поддержка составляет примерно 20% от всех расходов, в муниципалитетах с наименее благополучной экономической ситуацией государство может покрывать до 50% расходов, а благополучные регионы могут не получать дотаций совсем)<sup>30</sup>.

Проанализировав международный опыт, можно заметить, что процессы преобразования в Германии и России хотя и различа-

---

<sup>29</sup> Маркварт Э., Франце Й. Территориальное реформирование местного самоуправления... С. 48.

<sup>30</sup> Автаева В. А., Максимов А. Н., Соснин Д. П. Местное самоуправление в Финляндии: опыт объединения муниципальных образований (обзор) // Комитет гражданских инициатив. URL: <https://komitetgi.ru/analytics/3318/> (дата обращения: 27.02.2021).

ются юридически, однако на практике во многом схожи. В России, как и в Германии, инициатива преобразований спускалась «сверху», без достаточного анализа не только экономической, но и социально-политической целесообразности, что и вызвало одинаковые негативные последствия: отрицательное отношение населения к преобразованиям, снижение доступности власти и публичных услуг, уменьшение социальной активности населения; между тем планируемого повышения качества услуг и серьезной экономии бюджетных средств не произошло.

Опыт Финляндии заставляет обратить внимание на сопутствующие преобразованиям процессы, которые в России не происходят совсем или происходят не в достаточной мере. Особенно следует выделить обязательное проведение интеграционного обследования, которое позволяет всесторонне оценить целесообразность преобразований. Защиты муниципальных служащих укрупняемых поселений в России также не происходит, потому что одна из целей объединений — уменьшение управленческих издержек, приводящее к сокращению рабочих мест в сельских поселениях. Многие жители сельских поселений недовольны преобразованиями, потому что уменьшаются льготы и дотации, следовательно, бюджет новообразованного поселения часто становится меньше суммы бюджетов поселений до объединения. В Финляндии же существует практика компенсаций за уменьшение дотаций, которая сглаживает процесс объединения.

Важно, исходя и из отечественного опыта, и из опыта преобразований в других странах, учитывать все негативные последствия и стараться их избежать при проведении дальнейших преобразований.

### **Освещение темы преобразования муниципальных образований в СМИ**

Анализ статей в СМИ, освещающих укрупнение муниципальных образований, позволяет определить регионы, в которых преобразования вызвали наибольший резонанс, а также наметить круг причин и последствий этих преобразований. Также выделены регионы, где укрупнения приобрели наибольший масштаб, и установлен характер

преобразований. Выбраны также конкретные сельские поселения для проведения в них подробного исследования.

Для анализа была использована база данных Factiva. Рассматривались упоминания укрупнений сельских поселений с 1 января 2006 года — даты вступления в силу новых принципов территориальной организации. Были проанализированы 223 новости.

Динамика выхода публикаций за рассматриваемый период (в зависимости от периода запроса — в разрезе по дням, неделям, месяцам или годам) представлена на рисунке 1.

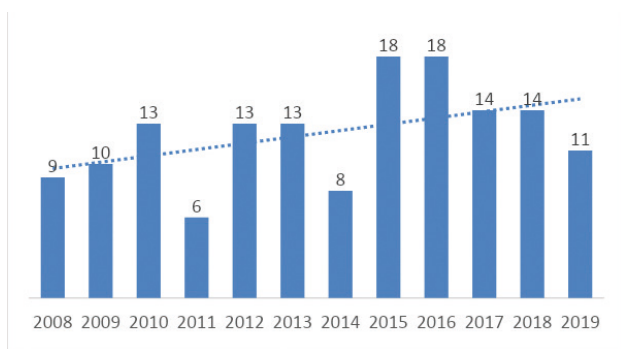


Рис. 1. Распределение публикаций по годам

На графике видно, что пик публикаций пришелся на 2015 и 2016 годы. Ситуация с 2016 годом объясняется громкими конфликтами, которые были вызваны укрупнениями в Московской области: объединения, по словам жителей и глав поселений, проходили здесь насильственно и под угрозами. В 2015 году происходили массовые объединения в Смоленской и Псковской областях, причем в Псковской области также отмечались нарушения.

Несмотря на то, что в 2008–2009 годах также происходило большое количество объединений, стоит отметить, что до 27 декабря 2009 года преобразования проводились с согласия населения каждого из поселений, выраженного путем голосования, а с 2010 года согласие выражается представительным органом каждого из объединяемых поселений. И хотя представительный орган должен передавать мнение населения, в действительности это не всегда происходит так.

На следующем графике (рисунок 2) можно увидеть топ субъектов Российской Федерации, где преобразования вызвали наиболь-

ший резонанс. Большинство новостей касаются преобразований в Московской, Ленинградской, Вологодской и Тверской областях.

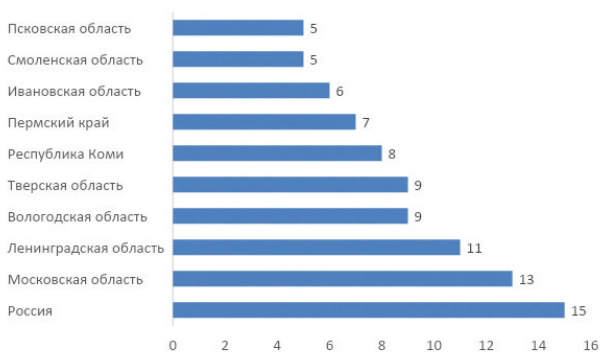


Рис. 2. Рейтинг регионов по количеству упоминаний в СМИ

На рисунке 3 представлено структурированное изображение информационного массива с выделением основных тем и процентным распределением статей по ним. Полученный массив новостей можно разделить на четыре основные группы; новости, не относящиеся к этим четырем темам, включены в группу «Другое».



Рис. 3. Распределение информационного массива по темам

Опишем вкратце выделенные группы.

**1. Позиция региональной и федеральной власти, 31%:** в эту группу были включены новости, которые отражают мнение об укрупнениях исключительно со стороны представителей регио-

нальной или федеральной власти. Эти статьи характеризуют позитивный контекст новости и позитивное отношение к объединениям поселений (в этой группе 100% позитивных новостей).

Чаще всего (в **74%** случаев в этой группе) представители региональной и федеральной власти говорили о **причинах укрупнения** и о том, почему это необходимо: во многих сельских поселениях 70% дохода тратится на содержание чиновников, поэтому объединение сельских поселений позволит консолидировать финансовые ресурсы и перераспределить финансы с содержания аппарата чиновников на хозяйственные нужды муниципалитетов. 17% отмечает наличие кадрового голода в сельских поселениях, 27% считает, что укрупнение необходимо в том числе и из-за сокращения населения в сельских поселениях, помимо этого, 4% отмечают возможность устранения дублирующих функций. Также в новостях этой группы упоминается, что укрупнение даст толчок развитию инфраструктуры, рынку коммерческой застройки, облегчит привлечение инвесторов, повысится качество услуг.

**9%** новостей посвящены **итогам** уже проведенного объединения, которое привело к увеличению бюджетов, а за счет сокращения численности муниципальных служащих работа администрации стала эффективней. Сэкономленные бюджетные средства идут на решение вопросов местного значения.

В **11%** новостей упоминается о трудностях, главные из которых — непонимание глав сельских поселений плюсов укрупнения и отказ объяснять их людям, так как **главы боятся потерять должность**. Однако в некоторых регионах применяется воздействие на поселения из центра — при распределении дотаций из региональной казны учитывается объем расходов на содержание чиновников. Только если он был сокращен и укладывается в нормы, район получает бюджетную помощь.

В **7%** статей суть объединения обрисовывается как **прикрепление** к сильным, более крупным и финансово устойчивым муниципальным образованиям более слабых.

Такая же доля статей содержит упоминания о важности **доступности** для населения **власти** — эту проблему предлагают решать институтом сельских старост или оставлять одного представителя администрации на местах.

В **4%** статей сообщается, что важно проводить все изменения **снизу** с обязательным учетом мнения людей и информировать население о том, почему объединение будет полезно.

**2. Причины и последствия укрупнения, 27%:** в эту группу включены новости с более комплексным подходом и взглядом на проблему изнутри.

В этой группе по контексту новости мы выделили четыре типа (таблица 2). Большинство, как и в первой группе, содержат положительную оценку укрупнений, но появились и отрицательные оценки — в 13% новостей указаны как позитивные, так и негативные мнения, — и новости без оценки.

Таблица 2. Распределение новостей по семантической окраске

Оценка	
Положительная	77%
Отрицательная	13%
Нейтральная	3%
Плюсы и минусы	7%

В **63%** новостей этой группы рассматриваются **причины укрупнения**; в целом большинство из них дублирует заявления представителей региональной и федеральной власти: укрупнение необходимо для консолидации власти и доходов, сокращения расходов, помимо этого, в селах проблемы с кадрами и уменьшается количество населения. В 21% статей этой подгруппы причина укрупнений считается итогом неправильно проведенной реформы МСУ, так как при реализации Федерального закона № 131-ФЗ был слишком сильный рост муниципальных образований и управленческого аппарата, не подкрепленный материальной базой.

В **46%** новостей говорится об **итогах объединений** (положительных итогов в таких новостях примерно столько же, сколько и отрицательных). **Основные отрицательные последствия (20%)** — отток квалифицированных кадров из-за сокращений, снижение доступности власти. Население крупных поселений недовольно повышением нагрузки на инфраструктуру, некоторые жители малых поселений принципиально хотели жить в деревне, а теперь их объединяют против их воли, пенсионеры недовольны

тем, что им стало далеко ездить для решения насущных проблем. В 23% новостей описаны **преимущественно положительные итоги объединений**: в объединенных селах деньги, сэкономленные на управленческих расходах, тратятся на ремонт ДК и строительство детских площадок; слияние двух других муниципальных образований помогло сформировать достойный дорожный фонд. Кроме того, сокращение расходов на содержание органов МСУ позволило решить проблемы уличного освещения и вопросы благоустройства сел. Сложилась экономия при участии в целевых программах, требующих софинансирования, повысилась управляемость территории муниципального района и эффективность принятия управленческих решений.

**3. Информация о происходящих укрупнениях муниципалитетов, 20%:** к этой группе относятся новости, информирующие об объединениях районов, предстоящих референдумах, о вознаграждении первых объединившихся поселений и т.д. 12% этих новостей не имеют никакой эмоциональной окраски, 88% — положительные.

**4. Разносторонний взгляд на укрупнение, 17%.** Эту группу можно разделить на две подгруппы: «мнение об укрупнениях с разных сторон» и «борьба против укрупнения». К первой подгруппе (77%) относятся обсуждения и мнения разных сторон; что касается эмоциональной окраски новостей этой подгруппы, то 61% новостей содержит как положительную, так и отрицательную оценку укрупнения; 29% новостей — только положительную, и 10% — только отрицательную.

23% новостей этой группы — о борьбе местного населения, экспертов, глав сельских поселений против укрупнения; эмоциональная окраска этих новостей полностью отрицательная. Против укрупнения выступают как самодостаточные поселения, которые не хотят тянуть слабые и терять самостоятельность, так и малые дотационные поселения, которые окончательно потеряют шанс на развитие. В 22% новостей говорится о том, что инициатива объединения не исходила добровольно: главам сел угрожали остаться без работы, «обещали» нищенский бюджет; собрания проводились недобросовестно. Эксперты отмечают, что экономия на сокращении чиновников на деле незначительна, но вызывает рост расходов сельских жителей. Население же боится, что их проблемы из центра никто не увидит.

5. В группу «**Другие**» попали новости о семинарах по МСУ, выступления о необходимости введения понятия «сельский округ», статья о том, как важно сохранить «русскую деревню», и т.д.

Оценки укрупнения сельских поселений представлены на рисунке 4. В целом у темы укрупнений сложился положительный публичный образ; возможно, причина в том, что большинство информации в СМИ идет от властей, потому что эксперты и население не так однозначно поддерживают эти изменения.



Рис. 4. Выводы о публичном образе рассматриваемой темы

Основная рекомендация по корректировке освещения темы в СМИ: много новостей содержат в себе общие фразы региональных властей об успешных примерах объединений. Гораздо большее доверие эти новости вызывали бы, если бы подкреплялись статистикой и мнением жителей соответствующих районов — населению легче поверить таким же людям, как они, чем губернатору.

### Анализ преобразований муниципальных образований

Чтобы выделить регионы, на которые в дальнейшей работе будет сделан упор, было проанализировано изменение количества сельских поселений с 2007 по 2019 годы по всем субъектам Российской Федерации<sup>31</sup>. В результате анализа были выделены два

<sup>31</sup> База данных показателей муниципальных образований...

группы по 14 регионов, где исследуемая тема выражена сильнее всего. Для первого топ-14 регионов рассчитывалась разница между количеством сельских поселений в 2007 и 2019 году (таблица 3).

Таблица 3. Топ субъектов по количеству сокращенных сельских поселений с 2007 по 2019 год

<b>Субъект РФ</b>	<b>Количество сокращенных СП с 2007 по 2019 год</b>
Нижегородская область	256
Курская область	192
Смоленская область	165
Вологодская область	164
Костромская область	143
Московская область	134
Республика Башкортостан	125
Оренбургская область	120
Республика Мордовия	116
Кировская область	116
Ставропольский край	115
Белгородская область	113
Пензенская область	109
Псковская область	107

Для второй группы рассчитывалось процентное соотношение количества сокращенных сельских поселений к первоначальному количеству поселений в регионе (см. таблицу 4).

Таблица 4. Топ субъектов РФ по проценту сокращенных поселений к количеству на 2007 год

<b>Субъект РФ</b>	<b>Процент сокращенных СП с 2007 по 2019 год</b>
Магаданская область	100%
Калининградская область	90%
Московская область	70%
Сахалинская область	67%
Псковская область	56%
Смоленская область	55%
Костромская область	55%
Тульская область	52%

Вологодская область	51%
Нижегородская область	48%
Чукотский автономный округ	46%
Новгородская область	43%
Ставропольский край	41%
Курская область	40%

Затем два топа регионов были объединены; проанализировано, произошло ли сокращение сельских поселений за счет преобразования муниципальных районов в городские округа или же за счет объединений сельских поселений.

### Определение характера преобразований по субъектам РФ

Для определения характера преобразований были проанализированы данные изменения количества муниципальных районов, городских округов, городских поселений и сельских поселений с 2007 по 2019 год<sup>32</sup>. Анализ был проведен методом классификации k-средних в SPSS, в результате субъекты Российской Федерации были распределены в кластеры по характеру преобразований. Исходя из значения показателя «значимость» таблицы 5, модель статистически значима.

Таблица 5. Значимость модели

ANOVA						
	Кластер		ошибка		F	Значимость
	Средний квадрат	ст. св.	Средний квадрат	ст. св.		
MP	66491,836	8	36,990	67	1797,545	,000
ГО	177059,139	8	144,049	67	1229,155	,000
ГП	5751,717	8	167,801	67	34,277	,000
СП	5131,935	8	70,593	67	72,697	,000

По таблице 6 видно, что все регионы распределились по девяти кластерам, большая часть регионов находится во втором кластере.

<sup>32</sup> База данных показателей муниципальных образований...

Всего рассматривалось 76 регионов ввиду отсутствия данных по таким регионам, как Республика Ингушетия, Чеченская Республика, г. Севастополь, Крым и другие.

Таблица 6. Число наблюдений в каждом кластере

Число наблюдений в каждом кластере		
Кластер	1	1,000
	2	48,000
	3	2,000
	4	2,000
	5	16,000
	6	1,000
	7	3,000
	8	1,000
	9	2,000
Валидные		76,000
Пропущенные		0,000

Рассмотрим характеристику кластеров. Большая часть регионов находится во втором кластере (с полным распределением субъектов по кластерам можно ознакомиться в приложении).

Таблица 7. Характеристика кластеров

Начальные центры кластеров									
	Кластер								
	1	2	3	4	5	6	7	8	9
МР	-38,10%	0,00%	-17,39%	-62,50%	0,00%	700,00%	-100,00%	-100,00%	-17,14%
ГО	800,00%	-36,36%	133,33%	300,00%	0,00%	200,00%	5,88%	800,00%	44,44%
ГП	-42,86%	15,38%	-43,90%	-57,14%	-50,00%	-40,00%	-100,00%	-100,00%	-100,00%
СП	-39,37%	0,00%	-51,79%	-45,95%	-2,27%	4,35%	-100,00%	-100,00%	-21,24%

Конечные центры кластеров									
	Кластер								
	1	2	3	4	5	6	7	8	9
МР	-38,10%	,13%	-20,60%	-41,67%	-1,37%	700,00%	-90,74%	-100,00%	-27,80%
ГО	800,00%	-2,53%	133,33%	275,00%	4,82%	200,00%	25,74%	800,00%	66,67%
ГП	-42,86%	-5,19%	-40,13%	-45,03%	-3,87%	-40,00%	-87,13%	-100,00%	-92,86%
СП	-39,37%	-3,30%	-38,13%	-47,08%	-35,03%	4,35%	-89,93%	-100,00%	-31,08%

В данном кластере встречаются немногочисленные преобразования путем объединения сельских поселений (Республика Калмыкия, Республика Северная Осетия — Алания, Республика Алтай), преобразования сельских поселений в городские (Ленинградская область), преобразования городских поселений в сельские (Брянская область), укрупнение городских округов (Мурманская область). Также во второй кластер вошли субъекты, в которых преобразования с 2007 по 2019 годы не происходили (Кабардино-Балкарская Республика, Чувашская Республика, Владимирская область). Шестой

кластер, в который вошла только Республика Адыгея, можно также отнести к этой группе субъектов: преобразования в Республике не несут массового характера и происходят путем преобразования городских поселений в сельские.

Следующий по величине кластер, пятый, характеризуется массовыми укрупнениями сельских поселений, по большей части за счет их объединения; сюда вошли Смоленская, Вологодская, Псковская, Костромская, Курская, Пензенская, Кировская области, республики Мордовия, Марий Эл и другие субъекты.

Кластеры 1, 3, 4, 7, 8, 9 можно объединить в одну группу: укрупнение поселений происходило в этих субъектах по большей части путем преобразования муниципальных районов в городские округа, только с разной интенсивностью. К этой группе относятся Белгородская, Тульская, Калининградская, Московская, Сахалинская, Магаданская, Оренбургская, Нижегородская области, Пермский и Ставропольский край, Чукотский автономный округ.

Таким образом, в половине регионов из топa регионов по количеству преобразований (см. таблицы 3, 4) — в Белгородской, Московской, Тульской, Нижегородской, Оренбургской, Калининградской, Магаданской, Сахалинской областях, Чукотском автономном округе и в Ставропольском крае — сокращения сельских поселений произошло из-за преобразований муниципальных районов в городские округа. Причем три региона — Калининградская, Магаданская и Сахалинская области — после преобразований состоят только из городских округов.

Уменьшение числа сельских поселений за счет их объединения произошло в десяти субъектах — Костромской, Курской, Смоленской, Пензенской, Кировской, Вологодской, Псковской областях и в Республиках Мордовия и Башкортостан.

Причины сокращения количества сельских поселений представлены в сводной таблице 8.

Таблица 8. Причины массовых сокращений сельских поселений

Субъекты РФ	Причина сокращения количества СП
Белгородская область	Преобразование МР в ГО
Костромская область	Объединение СП
Курская область	Объединение СП

Московская область	Преобразование МР в ГО
Смоленская область	Объединение СП
Тульская область	Преобразование МР в ГО
Нижегородская область	Преобразование МР в ГО
Оренбургская область	Преобразование МР в ГО
Пензенская область	Объединение СП
Республика Башкортостан	Объединение СП
Кировская область	Объединение СП
Вологодская область	Объединение СП
Калининградская область	Преобразование МР в ГО
Республика Мордовия	Объединение СП
Ставропольский край	Преобразование МР в ГО
Псковская область	Объединение СП
Магаданская область	Преобразование МР в ГО
Сахалинская область	Преобразование МР в ГО
Чунотский автономный округ	Преобразование МР в ГО

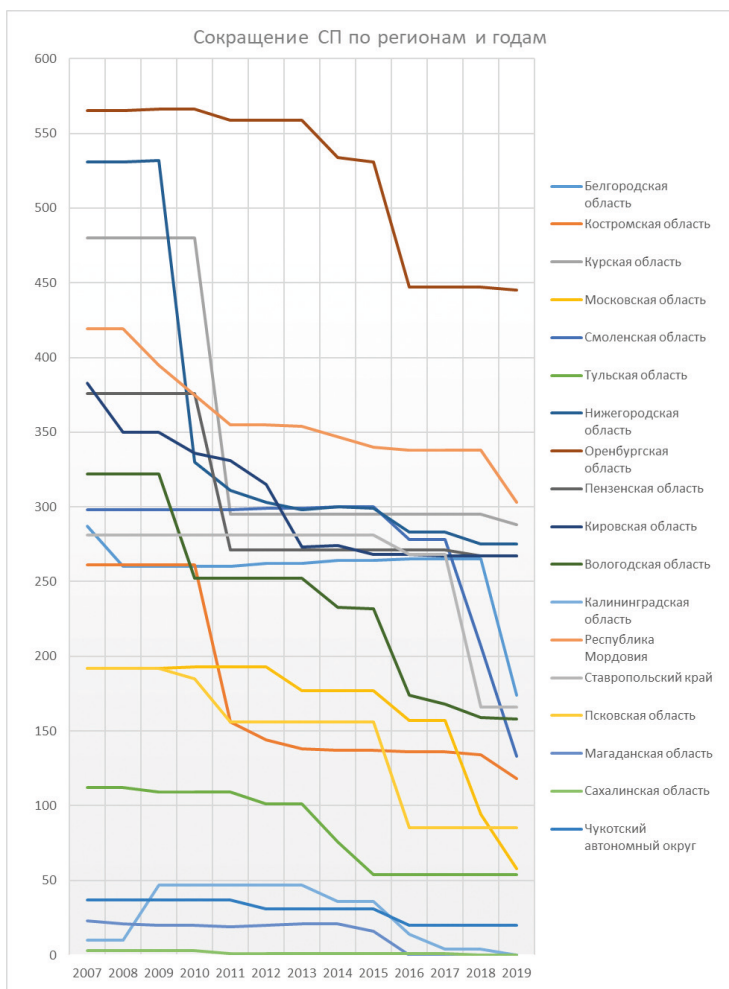
Основные сокращения сельских поселений в рассматриваемых субъектах происходили в периоды с 2009 по 2011 год, с 2015 по 2016 и, в меньшей степени, с 2017 по 2019 год (см. рисунок 5). Стоит отметить, что пики преобразований совпадают с кризисными периодами, следовательно, можно сделать вывод, что укрупнения происходят под влиянием кризисов ради краткосрочной экономии издержек.

### **Анализ управленческих расходов бюджетов муниципальных образований**

Были проанализированы расходы бюджета муниципальных образований на содержание работников органов местного самоуправления в расчете на одного жителя муниципального образования. В ходе работы было обнаружено, что по некоторым рассматриваемым регионам релевантных данных в Росстате нет, поэтому проанализировать расходы бюджета по Костромской, Пензенской, Курской областям не удалось.

В **Смоленской области** большинство преобразований происходили в 2009 году. Нельзя однозначно утверждать, что укрупнение сельских поселений повлияло на расходы бюджетов

Рис. 5. Сокращение сельских поселений по регионам и годам



муниципальных образований на содержание работников органов местного самоуправления: показатель в большинстве районов имеет ежегодный прирост, в части районов, где происходили объединения сельских поселений, произошел рост расходов, вместе с тем в некоторых районах объединения сопровождались сокращением расходов.

В **Кировской области** расходы в большинстве районов ежегодно увеличиваются; в большинстве районов, где происходили объединения сельских поселений, произошел рост расходов, однако рост наблюдался и в других районах, где объединений не было. Например, преобразование Санчурского района в 2019 году в городской округ с упразднением всех поселений сопровождалось значительным увеличением расходов. В 2019 и, особенно, 2020 годах активно начались преобразования в муниципальные округа, но, к сожалению, оценить влияние этих изменений пока невозможно ввиду отсутствия данных.

В **Вологодской области** большинство объединений произошло в 2015 году, в 2016 году расходы бюджетов муниципальных образований на содержание работников органов местного самоуправления в большинстве поселений значительно сократились, а в 2017-м снова возросли.

В **Псковской области** объединения сельских поселений в одних районах сопровождались сокращением расходов бюджетов муниципальных образований на содержание работников органов местного самоуправления, а в других — их ростом.

Таким образом, выявить очевидную связь между преобразованиями сельских поселений и показателем расходов бюджетов муниципальных образований на содержание работников органов местного самоуправления не удалось, но явной тенденции к сокращению расходов нет.

Изучив пересечение регионов, где было больше всего объединений сельских поселений, со списком регионов, где преобразования сельских поселений вызвало наибольший резонанс в СМИ, мы выделили три области — Смоленская, Вологодская, Псковская. Рассмотрим подробнее, как происходили объединения в каждой области, и выделим сельские поселения, администрациям которых можно сформулировать рекомендации.

### **Псковская область**

В Псковской области с 2007 по 2019 годы количество сельских поселений сократилось с 192 до 85 — более чем в два раза. Первые массовые преобразования происходили в 2009 году, а пик пришелся на 2015 год.

В 2009 году объединение происходило путем голосования жителей объединяемых поселений. В Бояриновской волости (Себежский район) жители проголосовали против объединения (68%). Однако в 2015 году, когда преобразования происходили на основании согласия населения муниципальных образований на преобразование путем объединения, выраженного представительными органами каждого из объединяемых муниципальных образований, Бояриновская волость все-таки была объединена с еще четырьмя поселениями, административным центром был выбран поселок Идрица.

В Вышегородской волости (Пыталовский район) в 2009 году также был случай несогласия населения с преобразованиями (69% против) — в 2015 году, после изменения системы преобразования поселений, волость также была упразднена и вошла в состав Гавровской волости.

Схожая ситуация произошла в Усвятском районе, где 90% жителей Калошинской волости в 2009 году отказались от объединения, а в 2015 году она все-таки была упразднена, ее территорию включили в состав Усвятской волости.

Также интересен пример поселения Красная волость Себежского района. Его жители в 2009 году согласились на объединение, однако оно не состоялось, потому что население Бояриновской волости высказалось против. В 2015 году объединение этих поселений все-таки произошло, при этом на публичных слушаниях с депутатом Собрания депутатов сельского поселения Красная волость главы бюджетных учреждений высказали свои сомнения и нежелание объединяться, но согласились с укрупнением, потому что бюджет, который у них сейчас имеется, не дает им возможности решать самые необходимые вопросы.

### **Вологодская область**

Массовые объединения сельских поселений в Вологодской области начались в 2009 году, с 2013 по 2019 годы объединения происходят ежегодно, самое большое количество упраздненных сельских поселений пришлось на 2009 и 2015 годы.

При формировании выборки для проведения опросов в Вологодской области особое внимание мы обращали на сельские поселе-

ния, где большинство опрошенных проголосовало за объединение, например, Чаромское сельское поселение Шекснинского муниципального района.

Были также случаи, когда в 2009 году объединение не состоялось по причине недостижения установленного федеральным и областным законодательством порога явки участников голосования, например, Лесковское и Сосновское поселения Вологодского муниципального района, которые в 2017 году все-таки были объединены в сельское поселение Сосновское с административным центром в поселке Сосновка.

Также интересно рассмотреть объединение сельских поселений в случае, когда в одном или нескольких объединяемых поселениях проживают представители малочисленных народов. Это позволяет рассмотреть процесс преобразований с точки зрения влияния на социокультурный аспект.

Самыми новыми преобразованиями являются объединение Никольского и Юроченского сельских поселений Шекснинского района в сельское поселение Никольское в 2019 году и преобразование городского поселения Чёбсарское с 1 января 2020 года в сельское.

### **Смоленская область**

В Смоленской области активный процесс укрупнения сельских поселений начался с 2015 года, пик пришелся на 2017–2018 годы.

В 2017 году по итогам публичных слушаний по объединению Малеевского, Викторовского, Волоедовского, Глубокинского, Нейковского, Октябрьского и Павловского сельских поселений Краснинского района в Малеевское сельское поселение с административным центром в деревне Малеево большинство участников слушаний Малеевского поселения проголосовало против объединений и рекомендовало представительному органу отклонить эту инициативу. Однако, несмотря на мнение населения, сельские поселения в 2017 году все-таки были объединены.

Из недавних преобразований — объединения сельских поселений в 2018 году в Починковском районе; для примера выбрано объединение поселений Климщинское, Ленинское, Стригинское и Шмаковское в Ленинское сельское поселение с административным центром в деревне Лучеса.

## **Подробный анализ кейсов укрупнения сельских поселений**

Чтобы провести анализ причин и последствий укрупнений в перечисленных выше поселениях, семнадцати администрациям районов и новообразованных сельских поселений были разосланы по электронной почте анкеты, в которых задавались вопросы о причинах, целях, последствиях, инициаторах преобразований.

Ответ был получен только от трех администраций Вологодской области, поэтому дальнейший анализ будет проводиться по этим муниципальным образованиям и двум поселениям в Псковской области и Пермском крае.

### **Анализ объединения сельского поселения N Вологодской области**

Сельское поселение N, одно из первых преобразованных поселений в Вологодской области, возникло путем объединения трех сельских поселений (назовем их условно А, В и С) в 2008 году. Заместительница главы администрации новообразованного сельского поселения N поделилась программой преобразования.

Заявленные цели в программе касаются совершенствования системы МСУ, улучшение качества оказания услуг за счет повышения квалификации муниципальных служащих, повышение активности населения путем вовлечения в решение вопросов местного значения.

Одна из причин преобразований — демографическая: население сокращается, потому что рождаемость меньше смертности, что связано с высоким уровнем заболеваемости, алкоголизма и низким уровнем рождаемости. Это ведет к старению населения и уменьшению доли трудоспособного населения. Также происходит отток молодежи из сельских поселений.

У объединения поселений есть и экономический аспект: более половины трудоспособного населения работает за пределами поселений, потому что не хватает рабочих мест. Помимо этого, существует проблема низкой доходной базы бюджетов поселений, низкой заработной платы и покупательной способности населения.

В программе перечислено много проблем, которые необходимо решать: уменьшение числа личных подсобных хозяйств (ЛПХ), скудность материально-технической базы, нехватка помещений, зданий и кадров для развития туризма, недостаток квалифицированных кадров (в частности, медработников), дотационный характер формирования бюджета поселения.

Обратим внимание на структуры бюджетов поселений на 2008 год и ожидаемые бюджеты на 2009 год.

В сельском поселении А ожидается уменьшение бюджета в целом. Предполагается, что это произойдет за счет снижения дотации на выравнивание и сбалансированность уровня бюджетной обеспеченности, при этом ожидается рост доли собственных доходов в общем объеме доходов с 9% до 14%.

В сельском поселении В также ожидается снижение бюджета в целом за счет снижения дотаций, при этом тоже ожидается рост доли собственных доходов — с 6% до 16%.

В сельском поселении С, наоборот, ожидается небольшое увеличение бюджета в целом за счет увеличения субсидий и уменьшение доли собственных доходов с 25% до 22% за счет снижения поступлений по НДФЛ.

Рассмотрим реальные показатели и определим, оправдались ли ожидания<sup>33</sup>.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Всего								
Сельское поселение N			7691	14167	7437	9543,6	8204,7	7091,5
Сельское поселение А	2575	2885						
Сельское поселение В	3268	2576						
Сельское поселение С	2771	3214						
По 3-м поселениям	8614	8675						
Доля собственных доходов								
Сельское поселение N			25%	14%	46%	62%	46%	43%
Сельское поселение А	9%	20%						
Сельское поселение В	8%	23%						
Сельское поселение С	29%	21%						
По 3-м поселениям	15%	21%						

Таблица 10. Фактически исполненные доходы бюджета поселений А, В и С и объединенного поселения N Вологодской области, тысяч руб.

<sup>33</sup> База данных показателей муниципальных образований...

По таблице видно, что в 2010 году, после объединения, общий местный бюджет трех поселений немного увеличился, однако в 2010 году доходы упали ниже уровня суммы бюджетов до объединения, затем они снова росли, в 2014 и 2015 годах бюджет новообразованного поселения был ниже суммы бюджетов до объединения; следовательно, обещания не уменьшать бюджет после объединения не были исполнены, что подтверждает сделанные в первой части исследования выводы.

С другой стороны, доля собственных доходов после объединения значительно выросла и на 2015 год составила 43%.

В программе объединения рассматриваемых поселений указываются и ожидаемые результаты преобразования: «развитие объединенного поселения; рост объемов производства продукции на сельскохозяйственных предприятиях и ЛПХ более чем на 25%; увеличение оборота розничной торговли более чем на 3 млн. рублей; развитие туризма и увеличение туристского потока; сохранение и развитие социальной инфраструктуры; увеличение доходов населения; создание новых рабочих мест; увеличение собственных доходов бюджета; улучшение жилищных условий населения; повышение экологической безопасности населения».

Заместительница главы администрации новообразованного поселения N, отвечая на вопрос об анализе преобразований, ответила, что результаты объединений и достижение целей никак не измеряются, аналитики произошедших изменений в поселении не производится. Информантка считает, что ничего особенно сильно не поменялось, однако отмечает, что далеко не все, что им обещали в результате объединений, оказалось правдой. Во-первых, изменился общий бюджет: обещали, что он не будет меньше суммы бюджетов трех поселений, в итоге он уменьшился примерно на миллион рублей. Также она отметила, что поселениям, которые объединялись первыми, отказали в компенсационных выплатах, в то время как тем поселениям, которые объединялись позднее, компенсации выдали. Во-вторых, не удалось избежать дублирования функций: население не понимает, к кому по каким вопросам обращаться, поэтому по всем вопросам обращаются в администрацию поселения, которая потом передает вопросы на уровень района. В-третьих, власть заметно отделилась от населения: с момента преобразова-

ни прошло больше десяти лет, но до сих пор есть деревни, в которых глава администрации не был ни разу. При этом информантка не считает, что у населения есть проблемы с получением услуг: расположение поселенческого центра выбрано удачно, в одном из объединенных поселений остался один специалист, во втором соответствующих специалистов не осталось.

Инициатором преобразований был представительный орган поселения С. На вопрос, почему население проголосовало за объединение, информантка ответила, что население в С в целом безразлично отнеслось к преобразованию, потому что именно С стало центром новообразованного поселения. 95% населения поселения С проголосовало «за». В двух других поселениях преобразование поддержали не так охотно, однако люди голосовали «за», потому что в поселениях А и В некому было продолжать работу — по словам информантки, бывшие главы администраций были уже пенсионерами, а других желающих не было.

**Таблица 11. Распределение голосов на референдуме об объединении поселений в сельское поселение N, 2008 год**

Наименование поселения	Избирателей всего	Приняли участие		«За»		«Против»	
		Кол-во человек	Доля	Кол-во человек	Доля	Кол-во человек	Доля
Сельское поселение А	342	283	83%	158	56%	121	44%
Сельское поселение В	430	343	80%	223	65%	120	35%
Сельское поселение С	554	393	71%	373	95%	20	5%
Итого	1326	1019	78%	752	74%	261	26%

На вопрос о том, не повлекло ли за собой преобразование закрытие бюджетных учреждений в объединенных поселениях, информантка ответила, что за последние десять лет некоторые бюджетные учреждения (например, школа) действительно были упразднены, но она считает, что это никак не связано с объединением сельских поселений, а вызвано сокращением количества населения в поселениях.

Также удалось связаться с бывшей главой упраздненной администрации сельского поселения А, чтобы узнать взгляд на объединение с другой стороны. Приведем отрывок из нашей беседы: «Когда шла агитация по укрупнению сельских поселений, было много что обещано людям, но это были лишь обещания. Лучше ничего не стало. Закрылась часть библиотек, клубов, магазинов, школ. Протяженность поселения большая, почти сто деревень в поселении, очень сложно хотя бы раз посетить каждую семью, то есть связи с народом почти нет. Представителя администрации оставили лишь в одном селе, и все. А все остальные должны ездить в центр новообразованного поселения. Причем рейсовых автобусов нет. Надо — иди пешком или нанимай частного. Нормативы на человека минимальные, первые годы поселение было просто нищее. Хотя в последние два года что-то меняется к лучшему. Область стала больше уделять внимания деревням».

Итак, выделим основные последствия преобразования сельских поселений А, В, С в сельское поселение N в Вологодской области:

- + увеличилась доля собственных доходов в совокупном доходе;
- + решена проблема с замещением должностей в администрациях объединенных сельских поселений;
- консолидированный бюджет уменьшился примерно на 1 млн. рублей;
- не решена проблема дублирования функций;
- власть заметно отдалилась от населения;
- после потери статуса административного центра муниципального образования в селах стали закрываться бюджетные учреждения (часть библиотек, клубов, школ), магазины;
- услуги стали менее доступны, в том числе увеличились в стоимости: нет специалистов на местах, нет транспорта до административного центра, нет возможности получения услуги онлайн.

### **Анализ объединения сельского поселения X в Вологодской области**

Рассмотрим также пример объединения сельских поселений D, E, F в сельское поселение X в 2009 году. В одном из этих сельских поселений проживают представители малочисленного финно-угорского народа.

На наши вопросы ответили и в администрации района, в которой входит сельское поселение X, и в администрации собственно сельского поселения X.

По словам главы администрации района, основной причиной объединения трех сельских поселений в сельское поселение X в 2009 году, а также других объединений сельских поселений, произошедших в 2015 году, являлось сокращение численности населения в населенных пунктах данных поселений, связанное с естественной убылью населения и миграцией населения. Кроме того, ставилась цель сэкономить бюджетные средства, идущие на содержание аппарата управления сельских администраций. Упразднение статуса юридического лица позволило бы также сократить бумажный поток и освободить от обязательств перед государственными контролирующими органами. Сократив бумажную работу, больше времени можно было бы уделять работе с населением и оказанию услуг.

Инициатором объединений были органы местного самоуправления.

Выбор конкретных сельских поселений для преобразования был очевиден: в них существенно снизилась численность населения. Кроме того, предварительный анализ показал, что после объединения данных сельских поселений затраты на содержание аппарата управления сельских администраций значительно сократятся. В данных сельских поселениях нет производственных объектов либо они не являются прибыльными; объем местных налогов, устанавливаемых представительными органами поселения, очень мал.

На вопрос об основных сложностях, появившихся после объединения сельских поселений, глава ответил, что после объединения сельских поселений вопросы местного значения стало решать труднее. Удаленность населенных пунктов от административного центра затрудняет решение вопросов местного значения. Собственная доходная база сельских поселений остается низкой.

На местах представители власти остались только в административных центрах объединенных поселений. Они осуществляют прием граждан, оказывают услуги, помогают в решении вопросов местного значения.

Что касается последствий укрупнений, то, как показала практика, оптимизация затрат на содержание аппарата управления

сельских администраций не решила главной проблемы сельских поселений — это постоянно ощущаемый недостаток средств на решение вопросов местного значения. Главной проблемой остается низкий уровень собственной доходной базы бюджетов поселений.

На вопрос о дальнейших укрупнениях глава ответил, что по состоянию на май 2020 года укрупнения сельских поселений не запланированы.

Также было проведено интервью с главой сельского поселения Х. Она выделила следующие причины объединения: численность жителей менее 1000 человек (в сельском поселении D при объединении было 320 человек, в сельском поселении E — 220; в сельском поселении F — 700 человек); при проведении референдума по объединению поселений большинство жителей проголосовало за объединение; области экономически невыгодно было содержать три администрации. Инициаторами объединения были правительство Вологодской области и бывший глава сельского поселения E, который обещал, что Финляндия будет помогать и денег в бюджете будет много. Выбор объединяемых сельских поселений происходил по географическому принципу: поселения примыкали друг к другу. Ожидалось, что увеличится бюджет поселения. Также информантка отметила, что процесс объединения шел сложно. Жители многих деревень были категорически против нового названия поселения, обижались, что их всех сделали представителями финно-угорского народа, несмотря на то, что большая часть жителей русской национальности. В бюджете средств немного, а разброс деревень в радиусе 50 км.

На вопрос о том, сказалось ли объединение на жизни малочисленного народа, информантка ответила, что на жизни всех жителей сказывается отсутствие рабочих мест, сокращение учреждений образования, культуры, администрации, ликвидация сельхозпредприятий.

Глава поселения ответила отрицательно на вопрос о том, остались ли представители власти на местах. Были уменьшены средства на содержание администрации, в результате чего пришлось сократить структурные подразделения в сокращенных администрациях, но была создана структура старост населенных пунктов и ведется работа с ними. Администрация выезжает на территорию трех деревень (в библиотеки), часто собирают собрания.

Заслуживает отдельного внимания институт старост в сельском поселении X. Из всех поселений, в администрации которых мы писали, только в этом на сайте имеется информация о старостах, отчеты об их работе — следовательно, эта структура в сельском поселении X действительно работает.

Что касается последствий укрупнения и влияния его на бюджет, глава администрации отметила, что в бюджет обещанных средств не добавилось ни от финнов, ни от области — «жили лучше, когда денежные средства из области поступали сразу в бюджет поселения, теперь деньги поступают в бюджет района», а потом к ним. Также сократились полномочия, а в реальности администрации сельских поселений как несли ответственность за всю территорию, так и несут. Информантка считает, что для областного бюджета экономия от сокращений (оптимизации) огромная.

Рассмотрим изменение бюджета и доли в нем собственного дохода в рассматриваемых поселениях после объединения<sup>34</sup>.

**Таблица 12. Фактически исполненные доходы бюджета поселений D, E и F и объединенного поселения X Вологодской области, тысяч руб.**

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Сельское поселение X		6766	8817	8052	7349,6	7924,9	5920,8
Сельское поселение D	1982						
Сельское поселение E	2122						
Сельское поселение F	2976						
По трем поселениям	7080						
Доля собственных доходов							
Сельское поселение X		11%	8%	12%	21%	15%	9%
Сельское поселение D	6%						
Сельское поселение E	9%						
Сельское поселение F	13%						
По трем поселениям	10%						

Из таблицы 12 видно, что доходы местного бюджета на следующий год после объединения сократились, затем немного увеличи-

<sup>34</sup> База данных показателей муниципальных образований...

чилились, однако в 2015 году доходы консолидированного бюджета уменьшились более чем на миллион по сравнению с суммой бюджетов поселений до объединения.

Доля собственных доходов не имеет определенной тенденции: в 2010 и 2012–2014 годах она была выше, чем до объединения, в 2010-м — ниже.

Итак, основные последствия объединения сельских поселений D, E, F в сельское поселение X:

- + сократились траты на аппарат управления сельских администраций;

- + оптимизация позволила сократить расходы областного бюджета;

- + активно функционирует структура деревенских старост;

- жители негативно воспринимают название объединенного поселения, воспринимая это как приравнивание их к другой народности;

- собственная доходная база сельских поселении остается низкой (9% в 2015 году);

- в бюджет не поступили обещанные дополнительные средства, консолидированный бюджет меньше, чем сумма бюджетов до укрупнения;

- вопросы местного значения было удобнее решать, когда денежные средства с области поступали сразу в бюджет поселения (теперь деньги поступают сначала в бюджет района, а потом к поселению);

- из-за удаленности населенных пунктов от административного центра стало труднее решать вопросы местного значения.

### **Анализ объединения городского поселения Р**

Рассмотрим пример объединения поселений в районе S Псковской области. В 2015 году волости K, L, M и O были присоединены к городскому поселению Р. Важно отметить, что объединение волости K и волости L планировалось еще в 2009 году, однако жители волости K проголосовали против объединения.

Администрации района S и городского поселения Р на обращения не ответили, однако случай этого присоединения представляет

для нас интерес, поэтому были проведены интервью с жителями объединенных поселений в социальной сети ВКонтакте и по телефону. Информантами были трое жителей волости К и двое из волости L.

Жители бывшей волости К отметили следующие последствия укрупнений:

— На местах нет представителей власти, затруднено получение услуг: «Для получения услуг приходится ездить в I [административный центр городского поселения Р. — *Прим. авт.*]. Всем сейчас трудно, особенно пожилым. Автобусы не ходят. Стареньким тяжело до I добираться. Дороги не очень». По словам другого информанта, представители власти на местах остались, но это скорее консультанты, у которых нет полномочий, поэтому решать вопросы на местах стало затруднительно.

— Усиливается отток трудоспособного населения. Одна из информантов после объединения в 2015 году уехала из административного центра волости К в новый административный центр объединенного поселения I: «Большая часть народа уехала. Остались только пожилые».

— Упраздняются бюджетные учреждения и магазины. По словам информанта, в К закрыли библиотеку, магазин работает только до 17:00.

— Из-за отсутствия дотаций уменьшился бюджет: «Если раньше сельские поселения получали дотацию с области, то в бюджет городского поселения этого не идет, в результате чего финансовых средств не хватает на многие виды работ в самом поселке [I. — *Прим. авт.*], не говоря уже о деревнях».

Помимо вопроса о последствиях укрупнений, жителям волости К был задан вопрос: почему в 2009 году население отказалось объединяться, а в 2015-м согласилось? Одна из информантов ответила, что к 2015 году значительная часть активного населения уехала «кто в I, кто в районный центр S». В 2009 году отказались, потому что было удобнее получать государственные услуги, когда была своя администрация. Другая информантка отметила, что инициаторами были депутаты поселений. «Жители поселка особо и не были против, да многие и недопонимали, что это за процесс реорганизации и как будет после нее».

Также один информант отметил, что в 2020 году депутаты Собрания депутатов выдвинули инициативу преобразования Себежского муниципального района в муниципальный округ с объединением всех входящих в него поселений, но жители выступили против преобразования, и инициатива была отклонена.

Информанты из волости L отнеслись к преобразованиям более позитивно. Одна из информантов считает, что преобразование было необходимо, потому что в волости не было специалистов, желавших работать в администрации, специалисты, работавшие до 2015 года, после упразднения администрации ушли на пенсию. Одна из информантов является специалистом бюджетного учреждения, и для нее плюсом преобразования стало то, что бюджет их учреждения, составляющийся с учетом количества населения, вырос и совместно стало проще решать вопросы. Из минусов информанты отмечали отдаленность власти от населения — когда власть была ближе, намного быстрее решались вопросы местного значения.

### **Анализ объединения поселка городского типа Лямино и города Чусовой**

Рассмотрим также пример присоединения поселка городского типа Лямино к городу Чусовому. Реорганизация произошла в 2005 году, при этом была ликвидирована администрация поселка городского типа Лямино, и поселок потерял административную самостоятельность. Для анализа последствий преобразования было проведено интервью в социальной сети ВКонтакте с бывшим главой администрации Лямино, а также в экспедиции в Чусовской район в 2018 году были проведены полуструктурированные интервью с заведующей краеведческого музея и председателем комитета территориального общественного самоуправления (КТОС) Омска.

Бывший глава администрации Лямино сказал, что Лямино было присоединено к Чусовому для увеличения численности населения города Чусового — это необходимо для вхождения в ряд краевых программ (основание — распоряжение главы района № 53 от 30.12.2005). Администрацию и жителей Лямино убедили, что многие вопросы будут решаться проще в общей смете района. Однако, когда поселок был

самостоятельным, многие вопросы можно было решать на месте, хоть работа и велась в рамках утвержденной сметы расходов.

Заведующая краеведческого музея отметила, что без собственного бюджета значительно усложнилась обстановка: «разруха на некоторых улицах, не выдают денег на благоустройство, когда был асфальтовый завод при доменном заводе, успели закатать асфальт на нескольких улицах, сейчас ничего не делается».

Председательница КТОСа также негативно отозвалась о преобразовании, сказав, что после оптимизации «все стало намного хуже». Раньше она была в администрации, был свой бюджет, теперь «все приходится получать только через конкурсы, на любую потребность нужно писать проект, отправлять на конкурс и часто получать отказы». Она привела в пример дома культуры: «был необходим ремонт, отказали в финансировании, а потом закрыли из-за аварийности». Сейчас информантка работает в КТОСе «одна за зарплату 6000», ей помогают 10 квартальных — добровольцев-пенсионеров<sup>35</sup>.

## **Выводы и рекомендации**

Рассмотренные кейсы показывают, что во многих случаях укрупнения приносят незначительную экономию, при этом неся за собой много негативных последствий, таких как:

- консолидированный бюджет уменьшается по сравнению с суммой бюджетов до укрупнения, а также уменьшение бюджета за счет снижения уровня дотаций;
- собственная доходная база сельских поселений остается низкой;
- возникает проблема дублирования функций;
- администрациям труднее решать вопросы местного значения, поскольку населенные пункты удалены от административного центра;
- власть заметно отдаляется от населения;
- после потери статуса административного центра муниципального образования в селах закрываются бюджетные учреждения, магазины;

---

<sup>35</sup> Аржиманова А. Дневник наблюдений. 2018.

— услуги становятся менее доступными, а стоимость их получения увеличивается (нет специалистов на местах, нет транспорта до административного центра, нет возможности получить услуги онлайн);

— из сельских поселений, утративших статус административного центра, усиливается отток трудоспособного населения;

— жители воспринимают преобразования негативно.

На основании проведенного исследования можно порекомендовать региональным и муниципальным властям при проведении дальнейших преобразований анализировать уже произошедшие укрупнения и проводить объединения только после комплексной экспертизы по определению необходимости преобразований и их возможных последствий. Объединенным поселениям следует обратить внимание на негативные последствия укрупнений и работать с ними, например, повышать доступность услуг; главам новообразованных поселений — больше вести работу с отдаленными деревнями, работать над сохранением социальных учреждений и повышать количество рабочих мест в объединенных поселениях, чтобы не допустить стягивания населения в административные центры и вымирания деревень.

## Приложение

Распределение субъектов РФ по кластерам по характеру преобразований

<b>Массовые укрупнения путем объединения сельских поселений</b>	<b>Массовые укрупнения путем преобразования муниципальных районов в городские округа</b>	<b>Немногочисленные преобразования разного характера</b>		
Ивановская область	Белгородская область	Республика Адыгея	Краснодарский край	Республика Саха (Якутия)
Костромская область	Тульская область	Алтайский край	Красноярский край	Республика Северная Осетия — Алания
Курская область	Пермский край	Амурская область	Курганская область	Республика Татарстан

Смоленская область	Нижегородская область	Архангельская область	Ленинградская область	Республика Тыва
Тамбовская область	Чукотский АО	Брянская область	Липецкая область	Республика Ханасия
Тверская область	Московская область	Владимирская область	Мурманская область	Ростовская область
Республика Коми	Калининградская область	Волгоградская область	Новосибирская область	Рязанская область
Вологодская область	Сахалинская область	Воронежская область	Омская область	Самарская область
Новгородская область	Магаданская область	Еврейская автономная область	Орловская область	Свердловская область
Псковская область	Ставропольский край	Забайкальский край	Приморский край	Томская область
Астраханская область	Оренбургская область	Иркутская область	Республика Алтай	Тюменская область
Республика Марий Эл		Кабардино-Балкарская Республика	Республика Башкортостан	Удмуртская Республика
Республика Мордовия		Калужская область	Республика Бурятия	Ульяновская область
Кировская область		Камчатский край	Республика Дагестан	Хабаровский край
Пензенская область		Карачаево-Черкесская Республика	Республика Калмыкия	Челябинская область
Саратовская область		Кемеровская область	Республика Карелия	Чувашская Республика
		Ярославская область		



МАРИЯ СВАРЧЕВСКАЯ

ПРИГРАНИЧНЫЕ  
ТЕРРИТОРИИ:  
ВОЗМОЖНОСТИ И УГРОЗЫ  
(НА ПРИМЕРЕ ЮГО-ЗАПАДА  
ПРИМОРСКОГО КРАЯ)

Приграничная территория как объект государственной политики неоднократно становилась предметом научных дискуссий, о чем свидетельствует множество подходов к интерпретации термина и междисциплинарный характер исследований.

Отсутствие единой однозначной дефиниции понятия «приграничная территория» и дискуссионный характер проблемы свидетельствуют о том, что необходимо выработать единые характеристики приграничных территорий, а также критерии оценки их возможностей и угроз, что делает актуальным настоящее исследование. Вместе с тем, как показывают работы экспертов, оценка вероятных достижений и рисков приграничных территорий зависит от их особенностей (географических, экономических, социокультурных и других), в связи с чем требуется детально анализировать эти аспекты.

Приморский край, в силу своего приграничного положения относительно КНР и КНДР на юго-западе, — перспективный регион для развития сфер экономики, культурного сотрудничества, инфраструктурного обеспечения, туризма и т.д. Однако приграничье может сталкиваться и с угрозами, такими как, например, «китайская экспансия», которая беспокоит и исследователей, и местное население. Соответственно, необходимо дать оценку этим возможностям и угрозам юго-западного приморского приграничья, чтобы определить их соотношение и понять, насколько реальны поводы для опасений. С этой целью привлекаются материалы СМИ и судебных решений по Приморскому краю, а также наблюдения и интервью, полученные в ходе полевого исследования на юго-западных приграничных территориях Приморского края, анализ которых позволяет оценить значимость угроз и выработать рекомендации по их преодолению.

### **Дефиниция приграничных территорий**

Несмотря на то, что приграничные территории неоднократно становились объектом обсуждения в политической, социально-

экономической, географической, исторической и других сферах, на данный момент определение термина «приграничная территория» все еще является острой дискуссионной темой — единая дефиниция не выработана.

Нормативно-правовым полем, где регулируются отношения в контексте приграничных территорий, является закон РФ «О государственной границе Российской Федерации». Согласно статье 3, защита границы государства призвана обеспечить «жизненно важные интересы личности, общества и государства на государственной границе в пределах приграничной территории»<sup>1</sup>. Однако формулировка, упомянутая в документе, сводится к простому перечислению входящих в состав приграничной территории объектов: «пограничная зона, российская часть вод пограничных рек, озер и иных водных объектов, внутренних морских вод и территориального моря Российской Федерации, пункты пропуска через Государственную границу, а также территории административных районов и городов, санаторно-курортных зон, особо охраняемых природных территорий, объектов и другие территории, прилегающие к Государственной границе, пограничной зоне, берегам пограничных рек, озер и иных водных объектов, побережью моря или пунктам пропуска»<sup>2</sup>. В статье 16 этого же закона говорится о содержании и введении пограничного режима, который подразумевает установление предела приграничной полосы вдоль границы государства — пять километров<sup>3</sup>. На данный документ ссылается и статья 82 Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», где идет речь об аспектах местного самоуправления на приграничных территориях<sup>4</sup>.

Понятие приграничной территории упоминается также в статье 51 Градостроительного кодекса РФ, где говорится о выдаче

---

<sup>1</sup> Закон РФ от 01.04.1993 № 4730-1 (ред. от 27.12.2019) «О Государственной границе Российской Федерации». С. 3.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Там же. С. 16.

<sup>4</sup> Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 27.12.2019) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». С. 82.

разрешения на строительство, и в статье 15 главы 3 Земельного кодекса РФ, содержащей информацию о запрете обладания на праве собственности земельными участками на приграничных территориях для иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных юридических лиц<sup>5</sup>. Перечень данных приграничных территорий содержится в указе президента РФ «Об утверждении перечня приграничных территорий, на которых иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица не могут обладать на праве собственности земельными участками»<sup>6</sup>.

Понятие приграничной территории без трактовки встречается и в приказе ФСБ России «Об утверждении Правил пограничного режима», где речь идет о необходимых документах для проживающих на приграничной территории иностранных граждан<sup>7</sup>. В таком же варианте без конкретизации термин упоминается в Федеральном законе № 164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности». В статье 41 данного документа понятие «приграничная территория» используется как «поле приграничной торговли»<sup>8</sup>.

Как отмечает А. А. Седов<sup>9</sup>, поводом для «правовой коллизии» является не только отсутствие однозначного определения термина, но и различия в самом наименовании: в одних документах приграничная территория предстает как единая «полоса», в других же актах — целое «множество приграничных территорий». Автор дает следующую трактовку приграничной территории: территория,

<sup>5</sup> «Градостроительный кодекс Российской Федерации» от 29.12.2004 № 190-ФЗ (ред. от 27.12.2019), ст. 51; «Земельный кодекс Российской Федерации» от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 18.03.2020), ст. 15.

<sup>6</sup> Указ Президента РФ от 09.01.2011 № 26 (ред. от 20.03.2020) «Об утверждении перечня приграничных территорий, на которых иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица не могут обладать на праве собственности земельными участками».

<sup>7</sup> Приказ ФСБ России от 07.08.2017 № 454 (ред. от 19.06.2018) «Об утверждении Правил пограничного режима» (Зарегистрировано в Минюсте России 02.11.2017 № 48778).

<sup>8</sup> Федеральный закон от 08.12.2003 № 164-ФЗ (ред. от 01.05.2019) «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности», ст. 41.

<sup>9</sup> Седов А. А. Правовое содержание понятия приграничной территории: теория и история вопроса // Евразийский юридический журнал. 2016. № 4. С. 112–119.

которая примыкает к государственной границе Российской Федерации и непосредственно принимает участие в осуществлении ее базовых функций (фильтрационной, контактной и барьерной) с целью обеспечения «жизненно важных интересов личности, общества и государства», действуя через создание «специальных зон и режимов, в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации»<sup>10</sup>.

Е. А. Нечаева<sup>11</sup> предлагает систематизировать определения понятия приграничной территории и выделяет следующие подходы:

— административный подход — анализ нормативно-правовых актов, который уже был проведен выше;

— территориальный подход — изучение различных аспектов приграничных территорий, таких как ландшафт, этнос, хозяйство и быт;

— социально-экономический подход — рассмотрение приграничных территорий сквозь призму экономической и социальной географии;

— исторический подход, который как раз был проведен А. А. Седовым в его исследовании;

— системный подход — более комплексный вариант изучения приграничной территории, представленной в виде нескольких слоев, где каждый из элементов взаимодействует внутри системы.

Применение территориального подхода иллюстрирует, в частности, трактовка понятия «приграничная территория» как «части геосистемы региональной размерности», которая может как примыкать к границе государства, так и выходить за ее пределы; и в то же время как элемента «целостного природно-хозяйственного района» (или объединенной группы), где прослеживается зависимая связь всех сфер жизни общества от ситуации в примыкающей территории иностранного государства<sup>12</sup>. При характеристике приграничных территорий с точки зрения территориального подхода в ряде работ под-

<sup>10</sup> Седов А. А. Правовое содержание понятия приграничной территории: теория и история вопроса...

<sup>11</sup> Нечаева Е. А. Теоретические аспекты экономического развития приграничных территорий // Экономика и предпринимательство. 2017. № 10–2. С. 977–980.

<sup>12</sup> Божно Л. Л. Концептуальные подходы к определению приграничных территорий // Региональная экономика: теория и практика. 2010. № 4. С. 47–54.

черкиваются важность взаимодействия с примыкающей территорией смежного государства и взаимовлияние соседствующих государств<sup>13</sup>.

Согласно социально-экономическому подходу, понятие приграничной территории может трактоваться в зависимости от характера и приоритетности проблем, которые ему сопутствуют (социально-экономические, культурные, политические и др.)<sup>14</sup>. Об уровнях проблем приграничных территорий при определении сущности понятия также говорят С. В. Голунов и Л. Б. Вардомский, отмечая целый комплекс трудноразрешимых вопросов: государственное строительство, внешнеэкономические связи, международное сотрудничество и др.<sup>15</sup>.. Кроме того, при характеристике приграничья Л. Б. Вардомский предлагает учитывать и комплекс совместно выполняемых общих государственных функций, среди которых обязательными является охрана безопасности границ государства, защита пространства международной экономики, обеспечение транспортной доступности и т. д.<sup>16</sup>.

В рамках системного подхода необычную интерпретацию термина приграничных территорий предлагает Д. В. Николаенко, называя их «триггерными системами», состояние которых варьируется от открытого до закрытого и может меняться в любое время. Соответственно, как считает эксперт, приграничная территория характеризуется самостоятельностью и способностью к изменению своих функций<sup>17</sup>.

<sup>13</sup> *Бакланов П. Я.* Структурные особенности и потенциал развития приграничных и трансграничных районов: теоретические аспекты // Региональные исследования. 2018. № 3. С. 19–24; *Бакланов П. Я., Ганзей С. С.* Приграничные и трансграничные территории как объект географических исследований // Известия Российской академии наук. Серия географическая. 2004. № 4. С. 27–34; *Бакланов П. Я., Ганзей С. С.* Трансграничные территории: проблемы устойчивого природопользования // Владивосток: Дальнаука, 2008. С. 5–6.

<sup>14</sup> *Божко Л. Л.* Концептуальные подходы к определению приграничных территорий // Региональная экономика: теория и практика. 2010. № 4. С. 47–54.

<sup>15</sup> Безопасность и международное сотрудничество в поясе новых границ России / Л. Б. Вардомский, С. В. Голунов (ред.). М. Волгоград: НОФМО, 2002. URL: [https://bib.convdocs.org/v12339/ голунов\\_с.в.\\_вардомский\\_л.б.\\_прозрачные\\_границы.безопасность\\_и\\_сотрудничество\\_в\\_зоне\\_новых\\_пограничных\\_территорий\\_россии](https://bib.convdocs.org/v12339/ голунов_с.в._вардомский_л.б._прозрачные_границы.безопасность_и_сотрудничество_в_зоне_новых_пограничных_территорий_россии) (дата обращения: 10.03.2020).

<sup>16</sup> *Вардомский Л. Б.* Приграничное сотрудничество на «новых и старых» границах России // Евразийская Экономическая Интеграция. 2008. № 1 (1). С. 90.

<sup>17</sup> *Николаенко Д. В.* Интерпретация понятий «государственная граница», «приграничная территория» и научное исследование функций государственных границ // Институт геодезии и картографии. 2010. С. 1–4.

Сложность формулирования единой дефиниции приграничных территорий подчеркивают в своих исследованиях С. Н. Грибова и А. Г. Гранберг. По их мнению, трудности в толковании связаны с неопределенностью с точки зрения пространства: неизвестно, что именно следует относить к приграничной территории и как распознать размер самой границы<sup>18</sup>. С. Н. Грибова склоняется к определению приграничных территорий как «локальных образований», к которым можно отнести пограничные посты или определенные центры, где отмечается высокая концентрация влияния соседствующих иностранных территорий<sup>19</sup>. А. Г. Гранберг предлагает трехуровневую систематизацию приграничных территорий — деление на макро-, мезо- и микроуровни. В ходе распределения автор делает вывод: нет необходимости в определении конкретных характеристик приграничных территорий высшего уровня (уровень субъектов РФ, имеющих смежную с другим государством границу) ввиду неограниченного масштаба занимаемого пространства. Соответственно, по мнению эксперта, более точную формулировку можно получить путем анализа составляющих следующих уровней, а именно административных районов, имеющих пересечение с границей иностранного государства, и самой «приграничной полосы», включающей в себя находящиеся вдоль границы населенные пункты, на которые непосредственно влияет соседствующая сторона<sup>20</sup>.

Таким образом, анализ различных интерпретаций позволяет выявить следующие особенности приграничных территорий:

- прилегание к государственной границе;
- определенное в пространстве географическое положение;
- присутствие зависимой связи от примыкающей территории иностранного государства, взаимовлияние соседствующих территорий — осуществление контактной функции;
- наличие локальных оборонительных пунктов в виде пограничных постов — реализация барьерной функции;

---

<sup>18</sup> Грибова С. Н. Приграничное сотрудничество: теоретические и правовые истоки изучения // Известия БГУ. 2006. № 1. С. 16–17; Гранберг А. Г. Основы региональной экономики: учебник для вузов. М.: Изд-во ГУ ВШЭ, 2000. С. 331–336.

<sup>19</sup> Грибова С. Н. Приграничное сотрудничество... С. 17.

<sup>20</sup> Гранберг А. Г. Основы региональной экономики... С. 331–336.

— существование комплекса социально-экономических, политических, культурных и других проблем, характерных для смежного с иностранным государством пространства — выполнение фильтрующей функции.

Данные характеристики и составляют основу дальнейшего исследования в определении возможностей и угроз приграничных территорий.

### **Отечественные и зарубежные исследования особенностей приграничных территорий**

К особенностям приграничья, их возможностям и угрозам в своих исследованиях обращаются многие эксперты, рассматривая существующие практики взаимодействия между приграничными территориями России и сопредельных государств — стран ЕС, СНГ и Азии<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> Троянская М. А., Тюрина Ю. Г. Реализация государственной политики России в области приграничного сотрудничества // Экономический анализ: теория и практика. 2020. № 19(2) С. 251–267; Колосов В. А. Российское пограничье: сотрудничество и вызовы соседства // Российское пограничье: социально-политические и инфраструктурные проблемы. 2016. С. 8–25; Лепеш Г. В. Современные угрозы безопасности границ и устойчивому развитию приграничных территорий // ТТПС. 2018. № 4 (46). С. 45–63; Вардомский Л. Б. Приграничное сотрудничество на «новых и старых» границах России // Евразийская Экономическая Интеграция. 2008. № 1 (1). С. 90–108; Цветнова О. В. Приграничное сотрудничество муниципальных образований Российской Федерации в оценках экспертов // Вестник МГОУ. 2018. № 4. С. 148–161; Дружинин П. В., Зимин Д. А. Влияние внешних шоков на пространственную структуру населения приграничных территорий // Вестник Санкт-Петербургского университета. Экономика. 2019. 35(3). С. 397–418; Герасименко Т. И. Трансграничные регионы на постсоветском пространстве: специфика, проблемы, перспективы // Российское пограничье: социально-политические и инфраструктурные проблемы. 2016. С. 44–54; Малыгина В. В. Формирование системы трансграничного сотрудничества Украины и России в постсоветский период // Научные ведомости. История. Политология. 2019. № 4. С. 783–792; Морачевская К. А. Соотношение приграничного и периферийного положения в социально-экономическом развитии российско-белорусского приграничья // Российское пограничье: социально-политические и инфраструктурные проблемы. 2016. С. 97–105; Бийжанова Э. К. Северный Кавказ: центр кавказского приграничья или периферия России // Гуманитарные и социально-политические проблемы модернизации Кавказа. 2019. С. 29–35; Prokkola E. K. Border-regional resilience in EU internal and external border areas in Finland // European Planning Studies. 2019.

Анализ российских и зарубежных исследований, посвященных особенностям приграничных территорий, позволяет сделать вывод об уникальности приграничья как пространства на стыке государств-соседей, которое обладает уникальными геополитическими, социокультурными и социально-экономическими чертами, отличающимися от характеристик «внутренних» территорий той или иной страны. Соответственно, данные особенности могут приносить как преимущества, так и риски, которые и необходимо выявить.

Чтобы сформировать четкое представление о возможностях приграничных территорий и угрозах для них, в первую очередь следует обратиться к определениям данных понятий. По мнению Е. Н. Прониной<sup>22</sup>, термин «возможность» включает в себя «совокупность условий, предпосылок, причин появления нового, способность действительности порождать новое». В качестве определения понятия «угроза» взята за основу формулировка С. Г. Кордонского и Д. К. Деханта: «выраженный кем-либо прогноз наступления негативных последствий в результате воздействия природных или антропогенных факторов»<sup>23</sup>. Согласно данным трактовкам, и возможности, и угрозы проявляются в результате воздействия неких условий, которые, соответственно, могут быть как позитивного, так и негативного характера.

В таблицах 1 и 2 систематизированы выявленные для приграничных территорий постсоветского, европейского и азиатского пространства возможности и угрозы. Следует заметить, что данные могут быть не окончательными, так как не проанализировано соседство России с КНР и КНДР, подробное исследование которого будет проведено далее на примере приграничных территорий Приморского края.

---

№ 8. P. 1587–1606; *Harris E.* Identity, Territory and Self-Determination in Transborder Regions of Eastern and Central Europe // *Euborders Working Papers* 04. 2017. Chapter 7. P. 110–126; и др.

<sup>22</sup> Пронина Е. Н. *Философия: учебник*. М.: МГУП им. Ивана Федорова, 2011. С. 592.

<sup>23</sup> Кордонский С. Г., Дехант Д. К. *Нейтрализация угроз как форма деятельности органов власти* // *Микроэкономика*. 2014. № 6. С. 52.

Таблица 1. Возможности приграничных территорий

Факторы, обеспечивающие преимущество	Возможности
Географическая близость к странам-соседям	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Облегченное пересечение границ для жителей приграничья;</li> <li>— прирост населения за счет миграционного потока;</li> <li>— преимущество приграничной торговли на рынке стран-соседей по сравнению с рынками «внутренних» регионов государства;</li> <li>— появление квалифицированных специалистов;</li> <li>— создание новых рабочих мест</li> </ul>
«Неосвоенные» территории	Строительство промышленных объектов
Гуманитарные и научные	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Культурное сотрудничество;</li> <li>— организация совместных мероприятий (выставки, форумы, конференции);</li> <li>— развитие инноваций</li> </ul>
Экономические	— Привлечение иностранных инвестиций для предпринимательства

Таблица 2. Угрозы для приграничных территорий

Факторы, ведущие к негативным последствиям	Угрозы
Периферийность	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Оторванность территорий от «внутренних» (центральных) регионов государства;</li> <li>— снижение инвестиционной привлекательности для приграничья стран-соседей;</li> <li>— приграничие как «буферная зона» — изоляция сотрудничества приграничных территорий от основной территории государства</li> </ul>
Географическая близость к странам-соседям	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Осложнения в национальном самоопределении, ведущие к конфликтам населения сторон;</li> <li>— миграция как источник этнических конфликтов;</li> <li>— незаконное пребывание иностранных граждан на территории государства (нелегальная миграция);</li> <li>— депопуляция в связи с оттоком населения на территорию соседнего государства</li> <li>— скотокрадство (в отдельных приграничных районах);</li> <li>— распространение инфекций животноводческого комплекса (в отдельных приграничных районах)</li> </ul>
Пограничная зона	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Затрудненное пересечение границы в связи со слабостью пограничной инфраструктуры;</li> <li>— осложненный переход границы (визовый режим);</li> <li>— жесткие таможенные ограничения на вывоз и ввоз товаров и контрабанда как следствие</li> </ul>

Экономические	— Высокая конкуренция между отечественными и зарубежными производителями на приграничье; — укрытие от налоговых органов нелегальных мигрантов-предпринимателей; — спад приграничной торговли как следствие отсутствия экономических преобразований
Политические	— Уязвимость приграничных территорий к «внешним стрессам» как со стороны собственного государства, так и зарубежья

## Приграничные территории Приморского края

Дальневосточный федеральный округ (ДФО) занимает немалую часть территории России и располагает значительным потенциалом для сотрудничества с зарубежными государствами. Входящий в состав округа Приморский край имеет приграничные территории с КНР и КНДР. Взаимодействие с ними серьезно влияет на развитие южного приграничья ДФО, всего округа и внешней экономики России в целом<sup>24</sup>. По словам М. Д. Горячко<sup>25</sup>, это приграничное сотрудничество — так называемый путь от «малой интеграции» к «большой».

Приграничная торговля — один из ключевых типов взаимодействия приграничных территорий Приморского края и северо-восточных провинций Китая (Ляонин, Цзилинь и Хэйлунцзян). Е. В. Красова и Л. Н. Жилина<sup>26</sup> отмечают зависимость российских приграничных территорий от китайской импортной продукции. Серьезные опасения у исследователей вызывает и недостаточная диверсификация товарной структуры экспорта и импорта российской стороны: неизменно из Китая вывозятся машины и оборудование, продукты пищевой и химической промышленности, потребительские товары, в то время как российские поставки содержат продукты нефтяной промышленности, минеральное сырье, древеси-

<sup>24</sup> Адашова Т. А. Особенности экономического развития приграничных районов российского Дальнего Востока // Российско-белорусское приграничье: проблемы и перспективы развития. 2016. С. 65.

<sup>25</sup> Горячко М. Д. Потенциал приграничного взаимодействия и развитие регионов на юге Дальнего Востока и Сибири // Российское пограничье: социально-политические и инфраструктурные проблемы. 2016. С. 56.

<sup>26</sup> Жилина Л., Красова Е. Тенденции и проблемы развития российско-китайской приграничной торговли // Проблемы теории и практики управления. 2017. № 3. С. 55–60.

ну и морепродукты. Вспоминается концепция Колосова «бедный регион — богатый регион»<sup>27</sup>. В своем исследовании М. Д. Горячко также подчеркивает эту проблему, высказываясь с беспокойством о риске превращения всего Дальнего Востока в «сырьевой придаток» стремительно набирающей обороты экономики КНР, о чем свидетельствует вчетверо превышающий объемы импорта экспорт Приморского края в Китай в 2014 году<sup>28</sup>. При этом в последние годы КНР развивает интерес в области продукции сельского хозяйства, активно наращивая свой импорт, в том числе с территории Приморского края. Данный факт связан со смещением китайской политики пищевого потребления в сторону более качественных и экологически чистых продуктов, что, в свою очередь, объясняет заинтересованность китайских предпринимателей в том, чтобы участвовать в сельскохозяйственной деятельности в Приморском крае — это позволило бы получить и такое дополнительное преимущество, как прибыль от совместного предприятия<sup>29</sup>.

Как отмечают А. П. Латкин и Пяо Ихуа<sup>30</sup>, приморско-китайское партнерство обеспечивает выращивание более 70% зерновых культур на территории всего Приморского края. А. С. Голобоков и В. В. Бубнов<sup>31</sup> подчеркивают ориентированность китайских предпринимателей на получение заработка и относительность выгоды Приморья при выращивании таких аквакультур, как гребешок и трепанг. Со стороны северо-востока Китая идут инвестиции в бизнес, Приморского края — уходят природные ресурсы. При таком совместном производстве приморская сторона может рассчитывать

---

<sup>27</sup> Колосов В. А. Российское пограничье: сотрудничество и вызовы соседства. // Российское пограничье: социально-политические и инфраструктурные проблемы. 2016. С. 16–17.

<sup>28</sup> Горячко М. Д. Потенциал приграничного взаимодействия и развитие регионов... С. 64.

<sup>29</sup> Мартышенко Н. С., Попов Я. А. Новый этап развития экономического сотрудничества Приморского края России и Китая // АНИ: экономика и управление. 2017. № 2 (19). С. 193.

<sup>30</sup> Латкин А. П., Пяо Ихуа. Особенности управления рисками совместного предпринимательства в освоении земельных ресурсов российского Приморья. // Ойкумена. Регионоведческие исследования. 2018. № 4 (47). С. 73–75.

<sup>31</sup> Голобоков А. С., Бубнов В. В. Совместное предпринимательство как ключевой фактор приграничного сотрудничества Приморского края России и Северо-Востока КНР // АНИ: экономика и управление. 2017. № 1 (18). С. 31.

только на увеличение количества рабочих мест и выплату налогов. Исследователи также не исключают и возникновения конфликтных ситуаций между предпринимателями. Так, нередко проявления недобросовестности со стороны китайских бизнесменов: в связи с «убыточностью деятельности» предприниматели из КНР закрывают совместные предприятия, чтобы в дальнейшем самостоятельно воспользоваться разработанной стратегией деятельности. Сложности могут возникнуть и при перевозке грузов: могут не соблюдаться сроки по доставке, а также вес груза может не соответствовать таможенным требованиям (что, согласно законодательству, уже рассматривается как контрабанда)<sup>32</sup>.

Однако данная угроза для сотрудничества не настолько существенна, как актуальная для приграничья проблема реальной контрабандистской деятельности. По мнению В. Н. Бочарникова<sup>33</sup>, нелегальная активность китайцев, осуществляемая на приграничных территориях Приморского края, остается в тени, так как отсутствует контроль за гражданами КНР, которые арендуют участки для земледелия (возможно, незаконно) и активно «налаживают каналы сбыта» для вывоза с территории Приморского края различных «дериватов»: медвежьих лап, костей тигра, кедровых орехов, фазанов, морепродуктов. В. Н. Бочарников также высказывает опасения, что со временем китайские предприниматели, организующие теневую экономическую активность на приграничье Приморья, смогут и вовсе окончательно завладеть южноприморскими землями<sup>34</sup>.

На динамику приграничной торговли Приморского края и Китая в 2015 году значительно повлиял экономический кризис: последовавшая девальвация рубля вызвала резкое падение товарооборота между странами<sup>35</sup>. Как отмечают М. П. Першина и Ян Хунда, это отразилось на экономическом положении не только приграничных районов Приморья, но и китайских провинций. Так, серьезно сни-

---

<sup>32</sup> Голобоков А. С., Бубнов В. В. Совместное предпринимательство как ключевой фактор приграничного сотрудничества Приморского края России и Северо-Востока КНР... С. 31–32.

<sup>33</sup> Бочарников В. Н. Территория охоты. М.: Издатель Мархотин, 2017. С. 112.

<sup>34</sup> Бочарников В. Н. Время охоты. М.: Издатель Мархотин, 2016. С. 140–141.

<sup>35</sup> Жилина Л., Красова Е. Тенденции и проблемы развития российско-китайской приграничной торговли... С. 54.

зился ВВП приграничного китайского города Суйфэньхэ, экономика которого почти полностью обеспечивалась за счет приграничной торговли и туристской активности. Вместе с тем именно девальвация рубля поспособствовала росту китайского импорта, так как, в сравнении с ценами на товары в КНР, российская продукция стала намного доступнее<sup>36</sup>. Более того, не следует забывать и о выгодных для Китая низких транспортных издержках, в отличие от логистики в отношении Америки и Европы<sup>37</sup>. Закупаемое продовольствие, как правило, помещается на склады на территории китайских приграничных городов, откуда впоследствии направляется предпринимателями в розничную торговлю не только в приграничье, но и на территории КНР в целом<sup>38</sup>. Что касается российского пограничья, то здесь распространенной формой торговли являются китайские рынки, значительная часть которых остается незарегистрированной или скрывает свое истинное экономическое назначение<sup>39</sup>. Подающей надежды формой внешнеэкономического сотрудничества сопредельных территорий Китая и Приморского края в последнее время становится взаимовыгодная для обеих сторон электронная торговля<sup>40</sup>.

Что касается внешнеэкономического торгового сотрудничества Приморского края с Северной Кореей, ситуация складывается неоднозначная. Как и Китай, КНДР заинтересована в сырьевом обеспечении со стороны России: основными объектами экспорта также являются нефтепродукты, древесина и морепродукты. С северокорейской стороны основу структуры ввозимых в Приморье товаров составляют музыкальные инструменты, косметические средства и пласт-

---

<sup>36</sup> Першина М. П., Хунда Я. Российско-китайская приграничная торговля в условиях кризиса (на примере г. Суйфэньхэ) // Запад и Восток: пространственное развитие природных и социальных систем. 2016. С. 275.

<sup>37</sup> Мартышенко Н. С., Попов Я. А. Новый этап развития экономического сотрудничества Приморского края России и Китая // АНИ: экономика и управление. 2017. № 2 (19). С. 193.

<sup>38</sup> Першина М. П., Хунда Я. Российско-китайская приграничная торговля в условиях кризиса... С. 275.

<sup>39</sup> Горячко М. Д. Потенциал приграничного взаимодействия и развитие регионов... С. 64.

<sup>40</sup> Першина М. П., Хунда Я. Российско-китайская приграничная торговля в условиях кризиса... С. 276; Горячко М. Д. Потенциал приграничного взаимодействия и развитие регионов... С. 64–65.

массы. Согласно наблюдениям В. Ю. Мишина<sup>41</sup>, на снижение товарооборота в 2014 году значительно повлиял экономический кризис, но данное явление краткосрочно, так как государства-соседи имеют амбициозные планы по повышению показателей внешней торговли к 2020 году. Однако достижение этой цели под вопросом из-за введенных со стороны Совета Безопасности ООН санкций на экономическую деятельность Северной Кореи в связи с обострением ядерного кризиса, что значительно ограничивает возможности страны. По наблюдениям М. П. Куклы<sup>42</sup>, наиболее подходящим выходом из текущего положения для КНДР является наращивание темпов производства отечественной продукции, что подразумевает вынужденную политику импортозамещения. Как считает исследовательница, появляются перспективы для мелкотоварного производства, однако на текущий момент оно не характеризуется высокой развитостью. Таким образом, северокорейская внешняя экономика находится в упадке даже в случае отсутствия санкций Запада.

В значительной степени внешнеэкономическая деятельность Приморского края концентрируется на выполнении транзитной функции. С помощью таких международных транспортных коридоров, как «Приморье-1» и «Приморье-2», а также крупной портовой сети «Свободный порт Владивосток», являющейся их центром, обеспечиваются грузовые перевозки между северо-восточными провинциями Китая, Приморским краем и странами Азиатско-Тихоокеанского региона, что способствует развитию предпринимательских связей, притоку инвестиций в экономику Приморья и, по оценкам экспертов, значительному росту ВРП<sup>43</sup>. Существенным для развития сотрудничества Приморского края с КНДР является совместный проект по реконструкции железнодорожного пограничного участка Хасан — Туманган (порт Раджин) — Пхохан (Южная Корея), что важно не только для усиления внешнеэкономического

---

<sup>41</sup> Мишин В. Ю. Россия — КНДР: взаимный поиск путей интеграции. Возможности и перспективы // Россия и АТР. 2016. № 2 (92). С. 64–67.

<sup>42</sup> Кукла М. П. Реалии и перспективы экономического сотрудничества России и КНДР // Ойкумена. Регионоведческие исследования. 2017. № 2 (41). С. 65–68.

<sup>43</sup> Жилина Л., Красова Е. Тенденции и проблемы развития российско-китайской приграничной торговли... С. 61; Адашова Т. А. Особенности экономического развития приграничных районов... С. 70–71.

потенциала приморского приграничья, но и для укрепления связи двух разделенных республик<sup>44</sup>. Однако, как отмечают Е. В. Красова и Л. Н. Жилина, подобные серьезные совместные проекты не отличаются должной эффективностью и инвестиционными вложениями. Согласно исследованию авторов, большая часть разработок не реализуется или остается на стадии поиска инвесторов, поскольку китайская сторона не заинтересована в развитии обрабатывающей промышленности и инновационной деятельности на территории российского приграничья. Соответственно, все средства направляются в такие отрасли, как торговля, недвижимость и сырьевое производство, что, в свою очередь, снижает уровень сотрудничества приграничных территорий государств и ведет к ухудшению экономического благосостояния Приморского края<sup>45</sup>. Что касается сотрудничества Приморья с КНДР, в этом случае серьезные осложнения вызывает несоответствие политического курса республики экономическому: проводимые Северной Кореей ядерные испытания крайне негативно влияют на развитие международных отношений стран-соседей<sup>46</sup>. Как считает В. Ю. Мишин, не следует рассчитывать, что КНДР в ближайшее время откажется от такого режима, поэтому российской стороне остается только «мириться с неизбежным», не вмешиваясь в политику Северной Кореи, и продолжить осваивать сотрудничество с сопредельным государством в тех же условиях<sup>47</sup>. Однако, несмотря на введение уже упомянутых ранее санкций, подразумевающих запрет получения денежных средств за счет внешнеторговой деятельности, ограничения не касаются порта Раджин, так что российская сторона продолжает осуществлять реконструкционные работы. Ключевой проблемой, не позволяющей проекту получить должное развитие, является отказ Южной Кореи от участия, а также сопутствующее введение дополнительных санк-

---

<sup>44</sup> Фисенко А. И. Транзитная функция приграничных территорий российского Дальнего Востока и перспективы формирования национальных международных транспортных коридоров в Приморском крае // Транспортное дело России. 2018. № 4. С. 120.

<sup>45</sup> Жилина Л., Красова Е. Тенденции и проблемы развития российско-китайской приграничной торговли... С. 60–61.

<sup>46</sup> Троянова Т. Г. Роль российского Дальнего Востока в развитии отношений с КНДР // Известия Восточного института. 2016. № 3 (31). С. 51.

<sup>47</sup> Мишин В. Ю. Россия — КНДР: взаимный поиск путей интеграции... С. 68–69.

ций на транзит угля. К сожалению, по мнению ряда исследователей, без вовлечения Республики Корея в совместную деятельность Приморья и КНДР реализовать саму логистическую часть проекта невозможно<sup>48</sup>. Трехстороннее сотрудничество, как считают эксперты, способно не только повлиять на расширение внешнеэкономических связей, но и помочь в развитии экономики приморского приграничья, а также всего Дальнего Востока. Однако именно экономическое отставание Приморского края от стран-соседей и препятствует получению должных результатов от совместной инвестиционной деятельности<sup>49</sup>. Как отмечает М. Н. Адушев, несмотря на запуск крупных проектов по транзиту грузов, на приграничье Приморского края до сих пор отсутствует надлежащая транспортная инфраструктура: снижается количество грузовых и пассажирских железнодорожных и автомобильных перевозок, причем не в краткосрочном периоде, но с 2008 года, что также напрямую связано и с постепенной убылью населения приграничных территорий Приморья. По мнению автора, логистика Приморского края нуждается в серьезных преобразованиях и инвестициях; необходимы они и для развития территорий опережающего развития, расположенных в пределах транспортных коридоров (ТОР «Надеждинская», ТОР «Большой Камень», ТОР «Нефтехимический», ТОР «Михайловский»). Совершенствование транспортной инфраструктуры впоследствии может послужить стартом для устранения депопуляции населения приморского приграничья, а также для увеличения туристического потока из сопредельных стран<sup>50</sup>. Однако транспортно-логистическое сотрудничество имеет и некоторые «подводные камни», что вызывает опасения у исследователей. Так, по мнению Т. А. Адашовой, реализация крупного проекта-инициативы Китая «Один пояс — один путь» может стать угрозой для отдельных транзитных российских линий, соединяющих Дальний Восток и Европу, таких как иные при-

---

<sup>48</sup> Бардаль А. Б., Демьяненко А. Н., Дёмина О. В., Дёмина Я. В., Ломанина Н. В., Минакир П. А. К вопросу о трехстороннем экономическом сотрудничестве Республики Корея, КНДР и России // Регионалистика. 2018. № 6. С. 25–26.

<sup>49</sup> Там же. С. 32–33.

<sup>50</sup> Адушев М. Н. Развитие транспортно-логистической инфраструктуры Приморского края как потенциал экономического роста // Материалы Афанасьевских чтений. 2019. № 4 (29). С. 13–18.

морские порты, Транссиб и БАМ, отодвигая их на второй план как «вспомогательные» логистические проекты<sup>51</sup>.

Поскольку районы Приморья сопредельны с китайскими провинциями Хэйлунцзян и Цзилинь, Приморский край лидирует по взаимодействию с КНР в области туризма среди всех регионов России. Как отмечает С. Ю. Гатауллина, заинтересованность сторон уже долгое время остается взаимной: выездной туризм развит как среди приморцев, так и среди китайцев-соседей. По мнению исследовательницы, такой интерес поддерживается за счет безвизового режима на групповые поездки, а также интеграции территорий в области организации совместных конференций, форумов и выставок, которые проходят и на территории Приморья, и в провинциях КНР<sup>52</sup>. Однако, как и приграничная торговля, эта форма сотрудничества уязвима к экономическим стрессам, чем и было обусловлено снижение турпотока приморцев в Китай в 2015 году — чего нельзя сказать об обратном направлении: уровень туристской активности китайцев не пострадал, а наоборот, еще больше возрос<sup>53</sup>. Автор подчеркивает важность совместной туристской деятельности как «двигателя» общего сотрудничества территорий: университеты обеих сторон взаимодействуют друг с другом, создаются исследовательские проекты китайских и приморских ученых, облегчается пересечение границы, развивается приграничная бизнес-среда. Крайне важна для приграничья Приморского края совместная работа в области делового туризма: при поддержке китайских инвесторов из сопредельных провинций становится возможным развитие животноводческого комплекса, строительство и обеспечение территорий инфраструктурой<sup>54</sup>. Однако, как утверждают А. Б. Косолапов и Н. П. Овчаренко, в последующие десять лет коренные изменения вряд ли произойдут, если по-прежнему будут сохраняться такие

---

<sup>51</sup> Адашова Т. А. Особенности экономического развития приграничных районов... С. 71–72.

<sup>52</sup> Гатауллина С. Ю. Туризм как мультипликатор сотрудничества Приморского края и КНР // Чита: ЗабГУ. 2016. № 17. С. 30–31.

<sup>53</sup> Гатауллина С. Ю. Новый вектор сотрудничества Приморского края и КНР // Россия и Китай: история и перспективы сотрудничества. 2016. С. 250; Гатауллина С. Ю. Туризм как мультипликатор сотрудничества... С. 30.

<sup>54</sup> Гатауллина С. Ю. Туризм как мультипликатор сотрудничества... С. 30–31.

проблемы, как неразвитые туристская и транспортная инфраструктура, а также слабая политика Приморья в области экологии<sup>55</sup>.

Потенциал Приморского края в области туризма остается нерализованным относительно северокорейских граждан. В. Ю. Мишин подчеркивает: почти все, кто приезжает из КНДР, имеют исключительно деловую цель<sup>56</sup>. Для приморцев же характерно обратное соотношение: они в основном посещают Северную Корею в качестве туристов. Чтобы положительно повлиять на сложившуюся ситуацию, на территории Приморья осуществляются встречи сторон в области культуры, устанавливаются новые исторические памятники, проводятся праздничные концерты, организуются выставки. Также Приморский край и КНДР налаживают сотрудничество в области образования, организуя школьные экскурсионные поездки и обмен студентами, осуществляя взаимодействие с центральными университетами<sup>57</sup>.

Значительное влияние на развитие приграничных территорий Приморского края оказывает и такой социально-экономический фактор, как внешние миграции. Как отмечает Н. И. Балаш, проблема «китайского вторжения» в последнее время все чаще обсуждается в обществе. Исследовательница говорит о присутствии негативных настроений у приморцев относительно их китайских соседей, миграция которых на территорию Приморья обусловлена высоким уровнем безработицы в КНР, а также уже упомянутой прямой зависимостью края от сопредельного государства. Согласно наблюдениям автора, реальность повода для общественных опасений установить непросто, но можно с уверенностью утверждать о том, что большую часть пересекающих границу граждан КНР все-таки составляют туристы. Это обусловлено низким уровнем зарплаты на российских приграничных территориях, а также особенностями разрешения на трудовую деятельность (предполагается прохождение специального комплексного экзамена). Соответственно, сокращает-

---

<sup>55</sup> Косолапов А. Б., Овчаренко Н. П. Тенденции развития социального института международного туризма на примере трансграничной территории Приморского края // Забайкальские социологические чтения. Социальные процессы в Забайкальском крае: вызовы и пути решения. 2016. С. 51.

<sup>56</sup> Мишин В. Ю. Россия — КНДР: взаимный поиск путей интеграции... С. 68.

<sup>57</sup> Троянова Т. Г. Роль российского Дальнего Востока в развитии отношений с КНДР... С. 49–50.

ся поток как легальных мигрантов, так и нелегальных<sup>58</sup>. Как показывают исследования С. Н. Мишук 2005–2013 годов, Китай является основным источником рабочей силы для всего Дальнего Востока, а Приморский край остается среди лидеров по количеству оформленных разрешений на работу для мигрантов из КНР, в особенности из приграничных северо-восточных провинций. По мнению исследовательницы, это зависимость с крайне негативным эффектом: снижается доля квалифицированных специалистов среди приморского населения, а в случае постепенного оттока населения из китайских приграничных регионов в сторону центральных городов для получения большего заработка ситуация может значительно усугубиться<sup>59</sup>.

Привлечение трудовых мигрантов из КНДР долгие годы остается распространенной практикой Приморского края — центра притяжения северокаорейской рабочей силы. Как правило, основные приморские отрасли, куда экспортируется трудоспособный человеческий капитал из Северной Кореи, — это строительство, лесная и рыбообрабатывающая промышленности, реже сфера услуг (повара, официанты и т.д.)<sup>60</sup>. Согласно наблюдениям А. И. Шарфетдиновой, нередко приморские предприниматели отдают предпочтение трудовым мигрантам из Северной Кореи, а не из Китая, поскольку те более дисциплинированные и трудолюбивые, а также обладают меньшими зарплатными ожиданиями<sup>61</sup>. По мнению самих северокаорейцев, в России они могут получить значительно больше денежных средств, чем на родине. Примечательно, что жесткая политика КНДР подразумевает серьезные выплаты трудящимися мигрантами в государственную казну — до 90% от зарплаты за месяц<sup>62</sup>. Однако, как отмечают исследователи, неред-

---

<sup>58</sup> Балаш Н. И. Китайцы на Дальнем Востоке России: миф или реальность? // Проблемы науки. 2017. № 7 (20). С. 69–70.

<sup>59</sup> Мишук С. Н. Особенности международной трудовой миграции из Китая в Россию (на примере Дальневосточного федерального округа) // Экономика региона. 2014. № 2. С. 197–198.

<sup>60</sup> Захарова Л. В. Экспорт рабочей силы из КНДР: оценки и перспективы // Корея перед новыми вызовами. 2017. С. 305.

<sup>61</sup> Шарфетдинова А. И. Сотрудничество России и КНДР в области привлечения трудовых ресурсов в условиях международных санкций // Корея перед новыми вызовами. 2017. С. 320.

<sup>62</sup> Захарова Л. В. Экспорт рабочей силы из КНДР: оценки и перспективы... С. 306.

ко мигранты готовы даже «заплатить крупную сумму» за возможность работать за пределами своего государства<sup>63</sup>.

Условия труда мигрантов из КНДР в последнее время становятся все более обсуждаемой в дипломатических кругах темой. Согласно исследованиям ряда ученых, некоторые организации склонны считать, что северокорейцам не обустроена надлежащая рабочая среда, а их труд и вовсе считают «рабским»<sup>64</sup>. Кроме того, в международных кругах высказываются опасения о том, что направляемые трудовыми мигрантами в государственный бюджет средства служат ключевым источником для развития ядерной деятельности КНДР. Данные утверждения отразились в уже упомянутых выше санкциях Совета Безопасности ООН, что, по мнению исследователей, означает заинтересованность международного сообщества в ограничении сотрудничества России и КНДР<sup>65</sup>. В. С. Ващук говорит об угрозе нарушения миграционного баланса на территории всего Дальнего Востока после возвращения на родину северокорейской рабочей силы, задействованной в ДФО<sup>66</sup>.

В. А. Андреев подчеркивает периферийность приморских приграничных территорий, отстающих от северо-восточных китайских провинций. Так, на приграничье Приморского края серьезной проблемой является депопуляция, подразумевающая также и недостаточный уровень трудовых ресурсов, что совершенно не характерно для сопредельных территорий КНР<sup>67</sup>. По оценке М. Д. Горячко, данное явление характерно для всего Дальнего Востока: в 2014 году численность населения приграничных регионов в девять раз уступала китайской провинции Хэйлунцзян (4,3 и 30,8 млн. человек соответственно)<sup>68</sup>. Подобная диспропорция, в свою очередь, ведет

---

<sup>63</sup> Троянова Т. Г. Рабочая сила из КНДР на российском Дальнем Востоке... С. 87.

<sup>64</sup> Там же. С. 87; Шарафетдинова А. И. Сотрудничество России и КНДР в области привлечения трудовых ресурсов... С. 318.

<sup>65</sup> Кукла М. П. Реалии и перспективы экономического сотрудничества России и КНДР... С. 65–66.

<sup>66</sup> Ващук А. С. Трудовые мигранты из КНДР на Дальнем Востоке России в 2007–2017 гг. // Миграционные процессы и их влияние на демографическое и социально-экономическое развитие Дальнего Востока. 2018. С. 220.

<sup>67</sup> Андреев В. А. Параметры модели пространственного развития Приморского края // Территория новых возможностей. 2018. № 1 (40). С. 23.

<sup>68</sup> Горячко М. Д. Потенциал приграничного взаимодействия и развитие регионов... С. 64.

к серьезным различиям в уровне развития инноваций и технологий всего Приморского края<sup>69</sup>. В решении проблемы депопуляции большое значение имеет миграция со стороны сопредельных государств.

Однако, по мнению Е. Н. Чернолуцкой, данное явление не затрагивает Хасанский район, имеющий приграничное положение относительно и КНР, и КНДР. Поскольку на территории района располагаются морские порты, соединяющие Приморье с зарубежьем, он становится так называемой транзитной зоной, где реализация проектов, в связи с упомянутым низким уровнем социально-экономического развития, проходит «медленно и противоречиво». Более того, несмотря на вновь обращенное к Приморью внимание со стороны государства, как считает автор, преобразовательная деятельность направлена исключительно на международное сотрудничество, а не на необходимую приграничным территориям модернизацию внутренней экономики. Региональная политика, направленная на демографический рост, не дает эффекта: численность населения продолжает снижаться вместе с уровнем жизни. По мнению Е. Н. Чернолуцкой, реализация новых приморских проектов вряд ли приведет к улучшению демографии, так как для портового строительства снова будут привлечены трудовые мигранты, что лишает население Хасанского района возможности получить новые рабочие места. Исследовательница также подчеркивает серьезный ущерб, наносимый экологии с развитием угольной промышленности, что, в свою очередь, еще более усугубляет положение населения и увеличивает его миграционный отток. Примечательно, что ключевыми инвесторами в данных проектах являются именно московские компании, нацеленные исключительно на получение прибыли и не интересующиеся условиями жизни на приграничных территориях<sup>70</sup>.

Чтобы ослабить упомянутую выше значительную антропогенную нагрузку на приграничных территориях Приморского края, по мнению С. Н. Степанько, региону следует развивать совместные с китайским приграничьем экологические проекты. Автор подчеркивает

---

<sup>69</sup> Андреев В. А. Параметры модели пространственного развития Приморского края... С. 23.

<sup>70</sup> Чернолуцкая Е. Н. Приграничная политика России и этнодемографическая динамика в Хасанском районе Приморского края // Уральский исторический вестник. 2019. № 3. С. 54.

различия в экологической ситуации на приморском приграничье и в северо-восточной провинции КНР Хэйлуцзян, на территории которой проведены масштабные преобразования в области охраны окружающей среды (реализуются проекты по адаптации к изменению климатических условий, снижаются выбросы загрязняющих веществ от угольной промышленности и т.д.). Как считает исследовательница, одним из ключевых факторов быстрого реагирования провинции на экологические угрозы является высокая плотность населения китайского приграничья<sup>71</sup>.

О демографической деградации приграничных территорий Приморского края рассуждает и В. Л. Ушакова, приводя в своей работе статистические данные периода 2011–2017 годов. Как отмечает исследовательница, спад численности населения происходит по всему приграничью, за исключением Уссурийского городского округа, центр которого, город Уссурийск, является значимым транспортным узлом ДФО. Основные причины притока населения — поиск работы или получение образования. Остальные же территории приморского приграничья терпят серьезные демографические потери, что приводит к серьезному снижению численности трудоспособного населения. Негативный эффект не нивелируется и привлечением трудовых мигрантов, так как, из-за особенностей демографии КНР, на северо-восточном китайском приграничье происходит сокращение численности населения трудоспособного возраста. Таким образом, несмотря на развитие приграничного сотрудничества в области создания крупных инвестиционных проектов, реализуются они медленно и значительно миграционного притока из китайских приграничных провинций ожидать также не следует<sup>72</sup>. Автор подчеркивает привлекательность Китая для приморцев в качестве перспективного места для

---

<sup>71</sup> Степанько Н. Г. Формирование эколого-экономической ситуации на приграничных территориях (на примере Приморского края и провинции Хэйлуцзян) // Вестник Воронежского университета. Серия География. Геоэкология. № 4. 2017. С. 62–64.

<sup>72</sup> Ушакова В. Л. Миграционный фактор в социально-демографическом развитии приграничных муниципальных образований Приморского края // Стратегия развития приграничных территорий: традиции и инновации: сборник статей по материалам научно-практической конференции / Курск. гос. ун-т. Курск, 2018. С. 201–203.

трудовой деятельности и приобретения более доступного жилья, причем миграционной отток характерен как для молодежи, так и для населения пенсионного возраста<sup>73</sup>. Несмотря на территориальный перевес Приморья, край в десять раз уступает по численности населения и Северной Корее, где рождаемость значительно превышает смертность<sup>74</sup>. Как отмечает В. Л. Ушакова, приморские приграничные территории, чтобы наладить демографические условия, нуждаются в серьезной помощи как региональных властей, так и государства в целом<sup>75</sup>.

Внешняя миграция, согласно исследованию Т. М. Комаровой и С. Н. Мищук, наряду с другими факторами активно влияет на криминогенную ситуацию в регионах. Как отмечают авторы, наиболее распространенные нарушения со стороны китайских и североазиатских мигрантов — это незаконное пребывание иностранных граждан на территории России, осуществление нелегальной трудовой деятельности и преступления в экологической сфере. По данным статистических исследований, за 2016 год в Приморском крае, по сравнению с другими регионами Дальнего Востока, иностранные граждане совершили наибольшее количество преступлений, однако основная их часть — граждане СНГ. Также примечательно, что, относительно всех территорий ДФО, именно для Приморья характерен наибольший показатель нестабильности социальной безопасности. При этом, по сравнению с показателями за 2010–2014 годы, сложившаяся ситуация постепенно улучшается<sup>76</sup>.

Таким образом, на основе проанализированных исследований можно заключить, что для приграничных территорий Приморского края характерен спектр возможностей и угроз. Однако особенно-

---

<sup>73</sup> Ушакова В. Л. Миграционный фактор в социально-демографическом развитии приграничных муниципальных образований Приморского края... С. 203–204.

<sup>74</sup> Пестерев С. В., Александрова В. А., Липенина К. Ю., Миронова А. С., Пестерев М. С., Добровашин В. П. Объединение Северной и Южной Кореи как новая перспектива развития морского транспорта Дальнего Востока // Актуальные вопросы качества морского образования / О. Г. Сикорская (отв. ред.). 2018. С. 22–25.

<sup>75</sup> Ушакова В. Л. Миграционный фактор в социально-демографическом развитии... С. 204–205.

<sup>76</sup> Комарова Т. М., Мищук С. Н. Влияние миграции на безопасность принимающей территории (на примере Дальневосточного региона) // Региональные проблемы. 2017. № 4. С. 111–113.

сти приморского приграничья могут привести к таким проблемам, как потеря территорий в связи с отмечаемой авторами угрозой китайской экспансии, а также утрата дополнительной рабочей силы в виде северокорейских трудовых мигрантов, что, в свою очередь, связано с выявленной ранее чувствительностью приграничных территорий к «внешним стрессам» (ограничения Запада относительно КНДР в связи с ядерным кризисом).

### **Программы по развитию приграничных территорий Приморского края и соглашения по сотрудничеству Приморского края с КНР и КНДР**

На решение перечисленных проблем направлены программы по развитию региона. В связи с политикой государства «поворота на восток», целесообразно провести анализ основных программ, нацеленных на развитие приграничных территорий Дальнего Востока, а именно приграничья Приморского края.

Согласно информации, предоставленной на официальном сайте Министерства Российской Федерации по развитию Дальнего Востока и Арктики, под приграничем Приморского края понимаются Дальнереченский, Кировский, Октябрьский, Пограничный, Пожарский, Спасский, Ханкайский, Хасанский, Хорольский и Черниговский районы, а также Дальнереченский, Лесозаводский и Уссурийский городские округа, каждый из которых занимает сопредельное положение относительно государств-соседей — Китая и Северной Кореи<sup>77</sup>.

Ключевым документом, нацеленным на проведение преобразований на приморском приграничье, является «Концепция развития приграничных территорий субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа», содержащая план по ее реализации до 2025 года. В цели программы входят «создание условий для устойчивого развития экономики и обеспе-

---

<sup>77</sup> Развитие приграничных территорий // Официальный сайт Министерства Российской Федерации по развитию Дальнего Востока и Арктики. URL: <https://minvr.gov.ru/activity/kompleksnoe-razvitie-territoriy/razvitie-prigranichnykh-territoriy/>.

чения социальной стабильности дальневосточных приграничных территорий, формирование и развитие конкурентных преимуществ перед приграничными территориями сопредельных государств»<sup>78</sup>.

Согласно перечню планируемых мероприятий, первоочередной задачей ставится наделение приграничных районов особым статусом в связи с прилегающим к границе КНР и КНДР положением территорий<sup>79</sup>. В качестве прогнозируемых результатов заявлено улучшение демографии, для чего предлагается строительство жилья, выгодного и комфортного для населения сельского приграничья, и оказание поддержки трудовым мигрантам. Последнее, в свою очередь, должно привести к росту численности населения, уменьшению миграционных потерь и повышению количества прибывающих на приграничье квалифицированных специалистов. Кроме того, заявлено внесение изменений в политику Приморского края — они коснутся расширения площади земельных участков для постоянно проживающих на территории многодетных семей. На прирост численности населения направлены также развитие образовательной деятельности и приоритетное предоставление земельных участков для граждан, проживающих на границе сопредельных государств.

По развитию инфраструктурной обеспеченности приграничья одним из примечательных результатов, достигнуть который планировалось к концу первого квартала 2018 года, является улучшение качества автомобильных дорог на приграничных территориях. Среди более долгосрочных видимых преобразований следует отметить расширение социальной инфраструктуры на приграничье, повышение обеспеченности населения интернетом, активную реализацию культурных мероприятий, а также привлечение частных инвестиций для реализации социальных и инфраструктурных проектов.

---

<sup>78</sup> Развитие приграничных территорий // Официальный сайт Министерства Российской Федерации по развитию Дальнего Востока и Арктики. URL: <https://minvr.gov.ru/activity/kompleksnoe-razvitie-territoriy/razvitie-prigranichnykh-territoriy/>.

<sup>79</sup> План мероприятий по реализации Концепции развития приграничных территорий субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа // Официальный сайт Министерства Российской Федерации по развитию Дальневосточного федерального округа // Официальный сайт Министерства Российской Федерации по развитию Дальнего Востока и Арктики. URL: <https://minvr.ru/upload/iblock/bd5/План%20мероприятий%20по%20реализации.pdf>.

Следующей важной задачей авторы концепции полагают обеспечение безопасности на приграничье и защиту от ЧС. Так, можно выделить следующие основные мероприятия: подписание совместных с сопредельными государствами соглашений о взаимодействии при возникновении чрезвычайных ситуаций и об организации защиты приграничья от экономических преступлений и обеспечении безопасности населения; налаживание связи с КНР в области предупреждения об угрожающих экологии ситуациях; охрана памятников культурного наследия РФ.

Наиболее масштабной по числу мероприятий задачей является создание особой среды для экономического развития приграничных территорий. Примечательно, что почти все включенные в план преобразования уже должны быть завершены. Среди них формирование предложений по развитию малого и среднего предпринимательства на приграничье для выполнения государственных, муниципальных и юридических заказов, повышение инвестиционной привлекательности данной отрасли, рост товарооборота приграничных предприятий и увеличение общего объема инвестиций в экономику приграничных территорий. Почти выполненной должна быть и задача по созданию приграничных ТОР, технопарков и бизнес-парков. Самое долгосрочное мероприятие — демонстрация экономического, гуманитарного и культурного потенциала зарубежным государствам, что также должно привлечь иностранные инвестиции в экономику приграничья.

Уже реализованными должны быть задачи, касающиеся развития сельского хозяйства и туристско-рекреационной деятельности. Первые направлены на создание сельскохозяйственных инвестиционных проектов, изъятие нерационально используемых земель, однако еще не завершены такие мероприятия, как реализация политики импортозамещения сельскохозяйственной продукции и увеличение темпов ее производства на приграничье. Что касается туризма, все задачи ориентированы на выполнение до 2018 года, в частности, планируется увеличить количество объектов туристско-рекреационной инфраструктуры и повысить число соответствующих кадров, привлечь частные инвестиции в инфраструктурные проекты, организовать ряд массовых мероприятий, направленных на увеличение турпотока (концерты, форумы и фе-

стивали). Единственное мероприятие, срок выполнения которого запланирован на 2020 год, — создание новых туристических маршрутов для повышения экономической активности в данной отрасли.

Среди остальных задач следует выделить развитие приграничного сотрудничества и организация среды для обеспечения грузопотока через приграничные территории. Так, уже должно быть продлено сотрудничество с северо-восточной частью Китая, обеспечивающее приток иностранных инвестиций на приграничье. До 2025 года планируется дальнейшее проведение совместных мероприятий с сопредельными государствами (форумы, конференции, выставки, ярмарки). Уже должно быть согласовано предложение о строительстве нового пункта пропуска, а также произведено расширение перечня объектов о ГЧП, за счет которого возможен приток инвестиций для улучшения пограничной инфраструктуры. Срок до 2020 года обозначен у таких мероприятий, как реконструкция пропускных пунктов, позволяющая увеличить масштабы грузового и пассажирского потоков, а также облегчить прохождение погранзоны, и развитие международных транспортных коридоров, что обеспечит повышение грузооборота на приграничье<sup>80</sup>.

Те же цели и задачи лежат в основе региональной программы Приморского края «Развитие приграничных территорий Приморского края на период до 2020 года». Среди ключевых плановых показателей программы можно отметить рост численности населения с 521 078 человек до 523,7 тысяч человек, инвестиционный рост на 106,1% относительно 2015 года в основной капитал приграничья. На реализацию региональной программы, согласно прогнозной оценке, планируется выделить около 4882,01 миллионов рублей. Большую часть документа занимает анализ текущего социально-экономического положения приграничных районов. Примечательно, что основные проблемы перечислены не у каждого муниципального образования.

Планируемые результаты заявлены как «точки роста» по конкретному приграничному району. Реализация многих проектов подразумевает создание новых рабочих мест, что оказало бы крайне

---

<sup>80</sup> План мероприятий по реализации Концепции развития приграничных территорий субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа...

положительный эффект на состояние экономики приморского приграничья. Преобладают такие концепции, как «начинающий фермер», «семейная животноводческая ферма». Большая часть перечисленных проектов направлена на строительство социальных и инфраструктурных проектов — от школ до пограничных переходов. Предложения относительно развития туристско-рекреационного потенциала приграничных территорий почти отсутствуют. Примечательно, что у значительной доли проектов не указаны возможные проблемы при реализации.

В общем перечне мероприятий по каждому из приграничных районов приводится сводный список проектов, общих для всей территории Приморского края. Вновь отсутствуют мероприятия по развитию туризма. Общим проектом для каждого района приморского приграничья является введение экзамена ГТО, способствующего развитию физкультуры и спорта, однако причастность данного мероприятия к реальному развитию приграничных территорий вызывает некоторые вопросы. В сводном перечне проектов для всего Приморья стоит отметить высокую ориентированность края на развитие сельского хозяйства — представлено 25 мероприятий<sup>81</sup>.

Обзор ключевых программ по развитию приграничных территорий Приморского края позволяет заключить, что данные документы, несмотря на подробное описание экономического положения районов в региональной программе, не в полной мере учитывают особенности приморского приграничья в каждом муниципальном образовании. Так, в программах недостаточное внимание уделено такому фактору, как сопредельность с соседствующим государством: о КНР сказано буквально несколько слов, а Северная Корея и вовсе не упоминается. Также отсутствуют четкие планы для транспортно-логистического и туристско-рекреационного развития приграничья, при этом повышение соответствующих показателей прописано в желаемых результатах региональной программы. Бо-

---

<sup>81</sup> Региональные программы развития приграничных территорий: Приморский край // Официальный сайт Министерства Российской Федерации по развитию Дальнего Востока и Арктики. URL: <https://minvr.gov.ru/activity/kompleksnoe-razvitie-territoriy/razvitie-prigranichnykh-territoriy/> (дата обращения: 12.05.2020).

лее того, в проектах региональной программы можно проследить четкое присутствие фактора периферийности. Но изолированное положение от центра, как известно, характерно не только для приграничных территорий. Соответственно, можно утверждать о некоторой несогласованности государственной и региональной политики с реальной ситуацией на приморском приграничье.

Чтобы составить представление о степени развития международного сотрудничества Приморского края со странами-соседями, следует обратиться к заключенным между Приморьем, КНР и КНДР соглашениям. Для начала отметим, что отношения на уровне государств Россия — Китай основываются на действии «Договора о добрососедстве, дружбе и сотрудничестве между Российской Федерацией и Китайской Народной Республикой» от 16 июля 2001 года, который рассчитан на двадцать лет с автоматическим продлением срока действия на пятилетний период при случае, если стороны не имеют разногласий. Ключевые принципы соглашения: развитие сотрудничества между соседствующими государствами, взаимоуважение сторон, отказ от использования ядерного оружия для конфронтации друг с другом, совместное укрепление безопасности, превращение границы между странами в «границу вечного мира и дружбы», совместное выступление против действий, представляющих угрозу международной стабильности. Также договор подразумевает выстраивание совместной политики по соблюдению и укреплению норм, предоставляемых ООН<sup>82</sup>. Аналогичный договор был подписан 9 февраля 2000 года и с КНДР, однако срок его действия составлял десять лет, а также включал право на пятилетнюю пролонгацию. Упомянутые соглашения способствовали развитию международного взаимодействия государств-соседей<sup>83</sup>.

На региональном уровне взаимодействия следует выделить множественные долгосрочные договоры Приморского края с ки-

---

<sup>82</sup> Договор о добрососедстве, дружбе и сотрудничестве между Российской Федерацией и Китайской Народной Республикой // Официальный сайт Администрации Президента России. URL: <http://www.kremlin.ru/supplement/3418> (дата обращения: 12.05.2020).

<sup>83</sup> Договор о дружбе, добрососедстве и сотрудничестве между Российской Федерацией и Корейской Народно-демократической Республикой (Пхеньян, 9 февраля 2000 года) // Консорциум Кодекс. URL: <http://docs.cntd.ru/document/901771436> (дата обращения: 12.05.2020).

тайской провинцией Цзилинь, среди них «Соглашение об установлении дружественных отношений», «Соглашение об установлении торгово-экономических и культурных связей», «Соглашение о торгово-экономическом сотрудничестве», каждое из которых предполагает оказание инвестиционной поддержки во взаимном развитии регионов<sup>84</sup>. На официальном сайте администрации Приморского края отмечены также долгосрочные соглашения о заключении дружественных отношений и об установлении экономического сотрудничества с китайской провинцией Хэйлунцзян, которые, как и вышеупомянутые соглашения, нацелены на двухстороннее развитие приграничья<sup>85</sup>.

Что касается приморских договоров с северокорейской стороной, следует отметить большое количество соглашений между университетами и научными учреждениями, например, о научном сотрудничестве между Дальневосточным отделением Российской академии наук и Ынчжонским отделением Академии наук КНДР. Основная цель таких договоров — проведение совместной ис-

---

<sup>84</sup> Соглашение об установлении дружественных отношений между Приморским краем РФ и провинцией Цзилинь КНР (В. С. Кузнецов — Гао Янь) от 28 июля 1992 года // Официальный сайт Администрации приморского края. URL: [https://www.primorsky.ru/authorities/executiveagencies/departments/inter/about/1992%20Соглашение\\_ПК\\_Цзилинь%20\(КНР\).pdf](https://www.primorsky.ru/authorities/executiveagencies/departments/inter/about/1992%20Соглашение_ПК_Цзилинь%20(КНР).pdf) (дата обращения: 12.05.2020); Соглашение об установлении торгово-экономических и культурных связей между Приморским краем (Россия) и провинцией Цзилинь (Китайская Народная республика) (Е. И. Наздратенко — Ван Юнь Кун) от 19 июня 1995 года // Официальный сайт Администрации приморского края. URL: [https://www.primorsky.ru/authorities/executiveagencies/departments/inter/about/1995%20Соглашение\\_ПК\\_Цзилинь%20\(КНР\).pdf](https://www.primorsky.ru/authorities/executiveagencies/departments/inter/about/1995%20Соглашение_ПК_Цзилинь%20(КНР).pdf) (дата обращения: 12.05.2020); Соглашение между Администрацией Приморского края Российской Федерации и Народным правительством провинции Цзилинь (КНР) о торгово-экономическом сотрудничестве от 25 февраля 1999 года // Официальный сайт Администрации приморского края. URL: [https://www.primorsky.ru/authorities/executiveagencies/departments/inter/about/1999%20Соглашение%20\\_ПК\\_Цзилинь%20\(КНР\).pdf](https://www.primorsky.ru/authorities/executiveagencies/departments/inter/about/1999%20Соглашение%20_ПК_Цзилинь%20(КНР).pdf) (дата обращения: 12.05.2020).

<sup>85</sup> Соглашение об установлении дружественных связей между Приморским краем и провинцией Хэйлунцзян, КНР (Е. Н. Наздратенко — Тянь Фэншань) от 17 июня 1995 года // Официальный сайт Администрации приморского края. URL: [https://www.primorsky.ru/authorities/executiveagencies/departments/inter/about/1995%20Соглашение%20\\_ПК%20\\_Хэйлунцзян%20\(КНР\).pdf](https://www.primorsky.ru/authorities/executiveagencies/departments/inter/about/1995%20Соглашение%20_ПК%20_Хэйлунцзян%20(КНР).pdf) (дата обращения: 12.05.2020); Соглашение между Администрацией Приморского края Российской Федерации и Народным правительством провинции Хэйлунцзян (КНР) о торгово-экономическом сотрудничестве от 30 августа 2000 года // Официальный сайт Администрации приморского края. URL: [https://www.primorsky.ru/authorities/executiveagencies/departments/inter/about/2000%20Соглашение\\_ПК%20\\_Хэйлунцзян%20\(КНР\).pdf](https://www.primorsky.ru/authorities/executiveagencies/departments/inter/about/2000%20Соглашение_ПК%20_Хэйлунцзян%20(КНР).pdf) (дата обращения: 12.05.2020).

следовательской деятельности, привлечение квалифицированных специалистов, осуществление взаимных командировок<sup>86</sup>. В других соглашениях внимание уделяется сотрудничеству в области легкой промышленности и использованию ее продукции во внешней торговле, что подразумевает совместную деятельность по удовлетворению потребностей сторон в производстве соответствующих товаров посредством создания партнерских предприятий, а также развитие научно-технической обеспеченности приграничных территорий<sup>87</sup>.

Договоры также заключаются и на уровне приморских приграничных районов и сопредельных им территорий КНР и КНДР. Так, в 2018 и 2020 годах подписаны договоры между Пограничным муниципальным районом с городом Суйфэнхэ северо-восточной китайской провинции Хэйлуцзян, закрепляющие побратимство приграничного города и социально-культурное взаимодействие между приграничными территориями<sup>88</sup>. Важное значение имеет и подписанное в 2015 году трехстороннее соглашение между Хасанским муниципальным районом и мэриями городов Пхохан (Южная Корея) и Хуньчунь (Китай),

---

<sup>86</sup> Соглашение о научном сотрудничестве между Дальневосточным отделением Российской академии наук и Ынчжонским отделением Академии наук Корейской Народно-Демократической Республики от 1 февраля 2002 года // Официальный сайт Посольства России в КНДР. URL: [http://rusembdprk.ru/images/lawbase/Document\\_35.pdf](http://rusembdprk.ru/images/lawbase/Document_35.pdf) (дата обращения: 12.05.2020).

<sup>87</sup> Протокол о сотрудничестве в области производства и внешней торговли товаров легкой промышленности между администрацией Приморского края РФ и Министерством легкой промышленности КНДР // Официальный сайт Посольства России в КНДР. URL: [http://rusembdprk.ru/images/law-base/Document\\_36.pdf](http://rusembdprk.ru/images/law-base/Document_36.pdf) (дата обращения: 12.05.2020).

<sup>88</sup> Перечень соглашений о приграничном сотрудничестве // Официальный сайт Пограничного муниципального района Приморского края. URL: <http://www.pogranichny.ru/index.php/vsedokumenty/perechen-soglashenij-o-prigranichnom-sotrudnichestvepogranichnogo-munitsipalnogo-rajona> (дата обращения: 12.05.2020); Соглашение между Думой Пограничного муниципального района Приморского края Российской Федерации и Народным политическим консультативным советом города Суйфэнхэ провинции Хэйлуцзян Китайской Народной Республики о сотрудничестве в социально-культурной области от 20 января 2020 года // Официальный сайт Администрации Пограничного муниципального района Приморского края. URL: <http://www.pogranichny.ru/index.php/vse-dokumenty/perechensoglashenij-o-prigranichnom-sotrudnichestve-pogranichnogomunitsipalnogo-rajona/1668-soglashenie-ot-29-01-2020-g-1-2001-20soglashenie-mezhdu-dumoj-pogranichnogomunitsipalnogo-rajonaprimorskogo-kрая-rossijskoj-federatsii-i-narodnym-politicheskimkonsultativnym-sovetom-goroda-suffenkhe-provintsii-kejljuntszyankitajskoj-narodnoj-respubliki-o-sotrudnichestve-v-sotsialno-kulturnojoblasti> (дата обращения: 12.05.2020).

что подразумевает долгосрочное развитие торгово-экономического сотрудничества территорий государств, а также осуществление необходимых для приморского приграничья преобразований благодаря иностранным инвестиционным вложениям<sup>89</sup>.

Несмотря на то, что Владивосток не относится к приграничным территориям Приморского края, значимую роль для развития международной интеграции имеют соглашения о побратимстве столицы Приморья, самого Владивостокского городского округа и городов или округов КНДР и КНР, среди которых китайские Далянь, Харбин, Яньбянь-Корейский автономный округ и северокорейский город Вонсан. Также Владивосток и территории Китая (города Шанхай, Яньтай, Чанчунь и Яньбянь-Корейский автономный округ) связывает ряд договоров о дружбе и сотрудничестве<sup>90</sup>.

Можно резюмировать следующее: развитие приграничных территорий Приморского края во многом зависит от международного сотрудничества со странами-соседями, которое обеспечивается за счет заключаемых между территориями соглашений о взаимодействии в экономической, культурной и других сферах. Соответственно, при составлении государственных и региональных программ развития приграничья в первую очередь необходимо учитывать фактор сопредельности границ территорий Приморья с КНДР и КНР, и уже далее, на основе этой особенности, выстраивать экономическую политику региона в области проведения преобразований на приграничных территориях.

## **Выбор методов исследования и их обоснование**

Для достижения поставленной цели исследования были выбраны качественные и качественно-количественные методы. В работе используются наблюдение и проведение структурированных и по-

---

<sup>89</sup> Хасанский район подписал трехстороннее Соглашение о сотрудничестве // Официальный сайт Администрации Хасанского муниципального района Приморского края. URL: <https://prim-hasan.ru/index.php?id=303> (дата обращения: 12.05.2020).

<sup>90</sup> Города-побратимы // Официальный сайт Администрации города Владивостока. URL: [http://old.vlc.ru/life\\_city/international\\_relations/brothers\\_cities/](http://old.vlc.ru/life_city/international_relations/brothers_cities/) (дата обращения: 12.05.2020).

луструктурированных интервью, применение которых обосновано высокой информативностью при небольших временных затратах; как качественно-количественный метод привлекается контент-анализ судебных решений и источников СМИ, что подразумевает сбор и анализ данных с их последующей аналитической интерпретацией. Соответственно, можно говорить о комплексном характере подхода к работе, так как появляется возможность проследить за ситуацией как «извне» (в случае контент-анализа), так и «изнутри» (при наблюдении и проведении интервью), что позволяет дать наиболее точную оценку возможностям и угрозам приграничных территорий.

Поле́м для сбора информации стало юго-западное приграничье Приморского края, посещенное в ходе студенческой экспедиции со 2 октября по 12 октября 2019 года. К сожалению, в связи с доста-

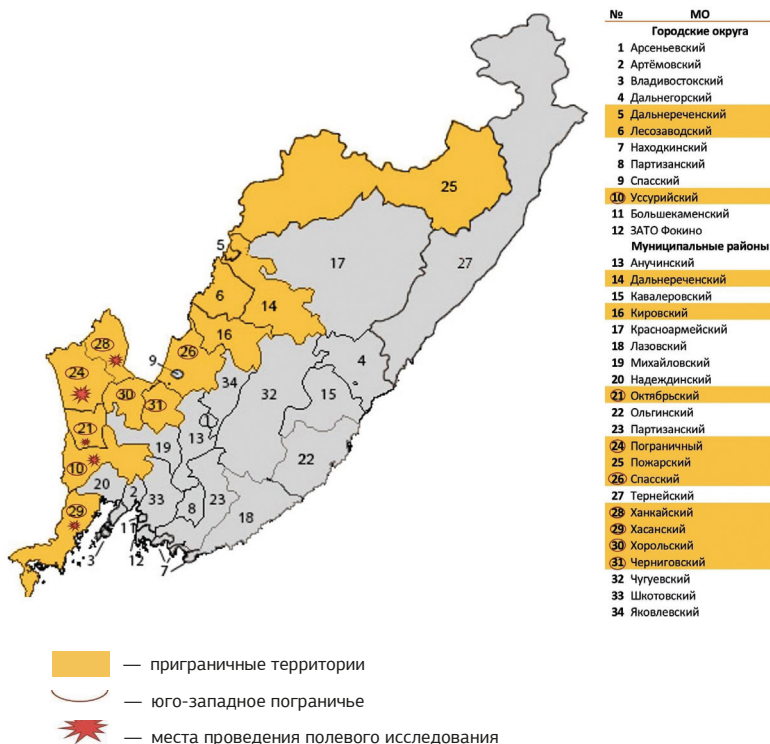


Рис. 1. Карта-схема приграничных территорий Приморского края

точно ограниченным периодом полевых исследований собранные в ходе проведения интервью и наблюдения данные нельзя назвать исчерпывающими, однако это в любом случае позволяет увидеть более полную картину ситуации на приморских приграничных территориях. На карте-схеме (Рис. 1) показано приграничье Приморского края и его юго-западная часть, а также отмечены посещенные в ходе экспедиции территории (Ханкайский, Пограничный, Октябрьский и Хасанский районы и Уссурийский городской округ). Также был посещен город Владивосток, который, хотя и не принадлежит к приграничным территориям, имеет важное значение для развития международного сотрудничества, в том числе касающегося приграничных территорий.

Что касается критериев выбора информантов для проведения интервью, как таковые ограничения не вводились, потому что ставилась цель собрать наиболее полную информацию. Так, гражданам задавались вопросы, касающиеся их жизненного уклада, экономической ситуации на приграничье, отношения местного населения к иностранным соседям и к близости к границе в целом и т.д. Всего было собрано 22 интервью, информантами которых являлись:

- местные жители приграничных районов — 15 человек;
- сотрудники местных администраций — 5 человек (пгт Зарубино, пгт Краскино — Хасанский район, с. Камень-Рыболов — Ханкайский район, с. Покровка — Октябрьский район);
- граждане КНР — 2 человека.

Продолжительность беседы варьировалась в среднем от 40 минут до двух часов. Наиболее содержательными оказались беседы с сотрудниками администраций (1,5–2 часа) в силу их высокой осведомленности о текущем положении приграничных районов, что позволило значительно расширить спектр задаваемых вопросов.

Для контент-анализа источников СМИ была выбрана база публикаций Public.ru. Поиск осуществлялся по следующим библиотекам: центральные печатные СМИ, центральные информагентства, региональные печатные СМИ, региональные информагентства и зарубежные СМИ. Для анализа был выбран достаточно длительный период — с 1 января 2014 года по 1 мая 2020 года (около

6,5 лет), что позволяет проследить динамику развития отношений Приморского края с сопредельными государствами. Таким образом, исследование охватило и период эпидемии коронавируса в Китае, а также появление случаев заражения на территории Приморья, что крайне важно для понимания реальных угроз приграничных территорий. Так как центром принятия решений по международному сотрудничеству является город Владивосток, запрос не концентрируется на конкретных приморских территориях, чтобы не допустить потерю важной для проведения исследования информации. Кроме того, поиск включал в себя такой аспект деятельности на приграничье, как контрабанда (выше показано, что это серьезная угроза приграничных территорий). Соответственно, запрос был сформулирован следующим образом:

within 6 word (Приморский край and (Китай or Корея or КНР or КНДР) and (сотрудничество or отношения or возможности or угрозы or перспективы or контрабанд\* or преступление or нарушение))

При помощи базы Public.ru было найдено 220 публикаций, после автоматического распознавания системой дублей и перепечаток количество статей сократилось до 204. В ходе ручной переработки исходной базы было исключено 45 публикаций (дубли, не распознанные системой, и «мусор»). Соответственно, исследование проведено по 159 статьям.

Контент-анализ судебных решений по Приморскому краю по ключевым словам «КНР» и «КНДР» и по наименованию судов юго-западных приграничных районов был проведен с помощью государственной автоматизированной системы РФ «Правосудие». Также выборка была расширена за счет добавления судопроизводственной практики Приморского краевого суда и упоминаемых в публикациях СМИ владивостокских судов по делам, касающимся контрабанды. Так как в базе данных не удалось обнаружить документы по тому же периоду, что и при анализе источников СМИ, было произведено сокращение интервала: поиск осуществлялся по датам поступления от 1 января 2016 года до 1 апреля 2020 года. Таким образом, для формирования запроса были выбраны следующие параметры:

- дата поступления: в интервале от 01.01.2016 и 01.01.2020;
- субъект РФ: Приморский край;

— наименование суда: Приморский краевой суд, Фрунзенский районный суд г. Владивостока, Первомайский районный суд г. Владивостока, Спасский районный суд, Октябрьский районный суд, Пограничный районный суд, Уссурийский районный суд, Хасанский районный суд, Ханкайский районный суд, Хорольский районный суд, Черниговский районный суд.

— результат: Вынесен приговор; Вынесено постановление о назначении административного наказания; Постановление о назначении административного наказания;

— дела с текстом судебного акта: Да.

Так как количество найденных судебных решений (КНР — 2955 дел; КНДР — 344 дела) не позволяет провести их детальный анализ, в ходе исследования были выявлены основные виды нарушений иностранных граждан из Китая и Северной Кореи, а также, в качестве примеров, более подробно рассмотрены некоторые кейсы.

### **Контент-анализ источников СМИ**

В ходе исследования было выделено шесть основных тем публикаций. В случае, если в публикации выявлялось сразу несколько тем, присваивалась та, которая наиболее ярко прослеживается из всех. Девять публикаций не попали ни в один из блоков и образовали свой собственный — «Прочее».

Таблица 3. Основные тематические блоки исследуемых статей

Тема	Количество публикаций	Процент от общего числа статей
Перспективы двустороннего сотрудничества со странами-соседями	62	38,99%
Форумы, конференции	29	18,24%
Текущие результаты экономического сотрудничества со странами-соседями	21	13,21%
Культурные и спортивные мероприятия	13	8,18%

Браконьерство и контрабанда	18	11,32%
Коронавирус	7	4,4%
Прочее	9	5,66%

На основе таблицы 3 была построена диаграмма, которая наглядно иллюстрирует, какие темы наиболее часто встречаются и, возможно, являются самыми популярными для СМИ (Рис. 2).

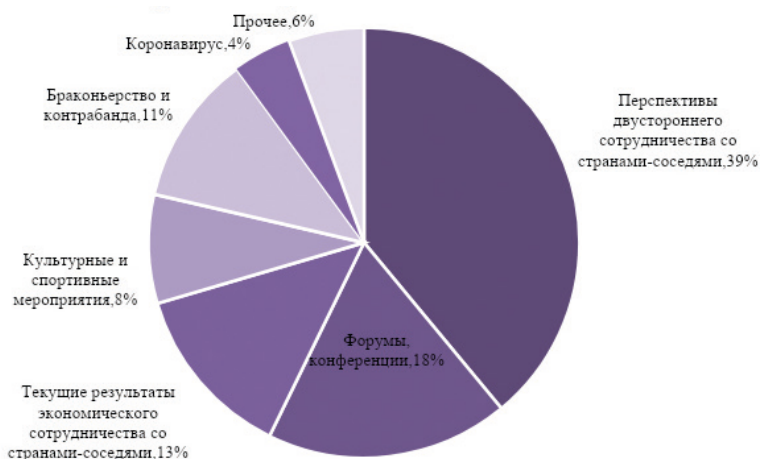


Рис. 2. Распределение публикаций по основным темам

## Содержательный анализ

Тема 1 — Перспективы двустороннего сотрудничества со странами-соседями (62 публикации — 38,99%)

Первый блок тем можно разделить по странам — сотрудничество с Кореей (КНДР и Республикой Кореей) и сотрудничество с Китаем. Некоторые подтемы включают разные виды отношений: туризм, бизнес, сельское хозяйство и т. д.

1. *Перспективы двухстороннего сотрудничества с КНДР (Северной Кореей)* — 18 публикаций из 62 (29,03%).

В публикациях рассматриваются возможные способы взаимодействия России (а именно Приморского края) и Северной Кореи. Весьма популярна сфера бизнеса — 33,33% (6 из 18 статей). Сотрудничество с иностранными (северокорейскими) компаниями должно привести к общей выгоде. Стороны рассматривают возможность образования совместных предприятий (например, в области сельского хозяйства), в том числе появление на территории Приморья северокорейских ресторанов и торговых центров. Следующей перспективной сферой является развитие территориальной (транспортной) доступности сторон и общей логистики — 33,33% (6 из 18 статей). Активно обсуждается строительство моста через реку Туманная и реконструкция железной дороги, проходящей через границу. Выделена также сфера туризма, также вполне перспективное направление сотрудничества — 11,11% (2 из 18 статей). Остальные 4 публикации не фокусируются на конкретной области сотрудничества и носят общий характер.

Негативная коннотация в статьях подтемы не прослеживается. Позитивная оценка дается в 10 публикациях (55,56% от 18 статей). Остальные 8 публикаций нейтральны.

2. *Перспективы развития двухстороннего сотрудничества с Республикой Корея (Южной Кореей)* — 19 публикаций из 62 (30,65%).

В статьях рассматриваются перспективные направления сотрудничества Приморского края и Южной Кореи. Наиболее популярной сферой является бизнес — 36,84% (7 из 19 статей). Обсуждаются возможные привлекательные для инвесторов из Республики Корея приморские проекты и развитие торгового бизнеса (продукты питания, косметика и т.д.). Вторым по важности направлением является туризм — 26,32% (5 из 19 статей). Например, южнокорейская сторона предлагает соединить порты территорий края и Республики Корея круизным сообщением. Остальные 7 публикаций не имеют конкретной направленности и представляют общие перспективы сотрудничества Приморья и Южной Кореи.

Негативная коннотация в статьях подтемы, как и в случае с Северной Кореей, не прослеживается. Положительная оценка дается в 15 публикациях (78,95% от 19 статей). Остальные 4 статьи нейтральны по своей оценке.

3. *Перспективы развития двухстороннего сотрудничества с Китаем* — 23 публикации из 62 (37,1%).

Рассматриваются возможные способы взаимодействия Приморского края и Китая. Наиболее популярным направлением снова оказывается бизнес — 39,13% (9 из 23 статей). Бизнесмены предлагают строительство китайских гостиниц и жилых комплексов, а также обсуждают инвестиционные проекты. Следующее направление — развитие территориальной (транспортной) доступности и логистики, 26,09% (6 из 23 статей). С китайцами обсуждается строительство транспортных коридоров и автомагистралей (Владивосток — Суйфэньхэ). Также выделяется как перспективное направление сельское хозяйство — 13,04% (3 из 23 статей). Китайская сторона обсуждает развитие совместного агропромышленного кластера. Последняя по привлекательности сфера — туризм, 8,7% (2 из 23 статей). Стороны обсуждают распространение экотуризма и введенный безвизовый режим для группы из трех человек. Остальные 3 публикации рассматривают общие перспективные направления для сотрудничества.

17 статей из 23 (73,91%) характеризуются позитивной коннотацией. Негативная оценка наблюдается в двух статьях (8,7%). Однако данные публикации появились в 2014 году, поэтому проблему недостатка инвестиций от Китая уже вполне можно считать решенной. Остальные 4 статьи нейтральны по своей оценке.

Две статьи не попали в конкретную подтему, так как содержат общие перспективы развития сотрудничества Приморья с Китаем, КНДР и Республикой Корея.

Тема 2 — Форумы, конференции (29 публикаций — 18,24%)

К этой теме мы отнесли форумы и конференции, в ходе которых обсуждаются вопросы отношений со странами-соседами: Китаем и Кореей.

1. *Обсуждение российско-китайских вопросов* — 20 публикаций из 29 (68,97%).

2. *Обсуждение российско-корейских вопросов* — 5 публикаций из 29 (17,24%).

Форумы и конференции обеих подтем фокусировались на обсуждении основных стратегий развития международного сотрудничества стран, в особенности в области инвестирования в приморские проекты.

Остальные 4 публикации носят общий характер — это были совместные форумы нескольких стран, где обсуждались ключевые вопросы международного сотрудничества.

21 публикация из 29 содержит позитивную коннотацию (72,41%), другие 8 публикаций — нейтральную.

Тема 3 — Текущие результаты экономического сотрудничества со странами-соседями (21 публикация — 13,21%)

Данный блок тем можно разделить на отношения со странами-соседями, как и в предыдущих двух блоках.

1. *Экономическое сотрудничество с Китаем* — 12 из 21 публикации, 57,14%.

2. *Экономическое сотрудничество с Республикой Корея* — 7 публикаций из 21, 33,33%.

3. *Экономическое сотрудничество с КНДР* — 1 публикация из 21, 4,76%.

Одна публикация не попала в подтемы, так как относится к общей политике Приморья в рамках международных отношений.

Большая часть публикаций (16 из 21, 76,19%) обладает позитивной коннотацией. Соответственно, можно говорить о положительной ситуации в сфере международных отношений. 1 из 21 публикации носит негативную оценку (4,76%), в статье идет речь о сокращении торгового оборота между Приморьем и Китаем в 2016 году. Остальные 4 публикации нейтральны по своей оценке.

Тема 4 — Культурные и спортивные мероприятия (13 публикаций — 8,18%)

Все публикации данной темы обладают позитивной коннотацией. В статьях обсуждались художественные мероприятия, фотовыставки, автопробеги и т.д.

Тема 5 — Браконьерство и контрабанда (18 публикаций — 11,32%)

Вполне логично, что 18 из 18 публикаций обладают негативной коннотацией. В 9 из 18 статей упоминается Пограничное управление ФСБ России по Приморскому краю (50%), так как речь идет об иностранных гражданах, нарушающих закон. Так, нарушители пытаются втайне вывезти кости тигра, медвежьи когти, женьшень и т.д. Также есть и прецеденты нарушителей закона на воде — лов-

ля огромного количества краба, к тому же не на своей территории. В 13 публикациях из 18 (72,2%) рассматривается именно китайская контрабандистская деятельность.

#### Тема 6 — Коронавирус (7 публикаций — 4,4%)

Первое упоминание эпидемии в выборке датируется 23 января 2020 года, когда власти Приморья, с целью обезопасить территорию края от вируса, решили провести проверку предприятий, где трудятся китайские рабочие. Таким образом, в трех публикациях из семи (42,86%) прослеживается нейтральная коннотация: речь идет о режиме работы пропускных пунктов и об эвакуации российских граждан с территории Китая. В двух публикациях (28,57%) дается положительная оценка в связи с позитивным настроем властей Приморья и КНР относительно продолжения сотрудничества, несмотря на серьезную эпидемиологическую ситуацию. Две статьи (14,29%) все же имеют и негативную коннотацию: речь идет о недобросовестности граждан КНР, которые не стали соблюдать обязательный карантин после приезда из Москвы и тут же направились на родину через границу с положительным тестом на коронавирус, также высказываются опасения по поводу повышения цен на продукты из Китая (перец, помидоры, огурцы), причем в некоторых магазинах цены выросли и на местную пищевую продукцию.

#### Тема 7 — Прочее (9 публикаций — 5,66%)

В данную тему вошли публикации, которые не подошли к предыдущим блокам. Это американские санкции, заболевания животных и информация о вирусе MERS 2015 года, а также иные события, связанные с Китаем, Кореей и Приморьем. 5 из 9 публикаций в этой теме носят негативную оценку (55,56%).

Таким образом, большая часть публикаций освещает перспективные направления развития международного сотрудничества Приморья с КНДР, Республикой Корея и Китаем (62 публикации). Внимание уделено и случаям браконьерства и контрабанды (18 публикаций), которые ставят под угрозу соблюдение безопасности границ.

Очевидно, источникам СМИ следует уделять больше внимания текущей обстановке в международных отношениях (21 публикация против 62). Кроме того, статьи могут быть более экспрессивными в оценках событий: тогда коннотации были бы разнообразнее, а не

только почти безысключительно позитивными, что позволило бы охватить и возможности приграничного положения, и его угрозы. Также в статьях хотелось бы увидеть больше представителей стран-соседей, а не только российских деятелей, так как СМИ не проводят сравнение эффективности политики Приморского края относительно своих сопредельных государств и их регионов, что крайне важно для понимания уровня развития приграничных территорий Приморья.

### Контент-анализ судебных решений

В ходе анализа судебных решений были выявлены основные виды нарушений, совершаемые гражданами КНР и КНДР (таблицы 4, 5). Лидирующие позиции в обеих выборках занимают недекларирование товаров, нарушение правил въезда в РФ и правил пребывания иностранных граждан на территории РФ.

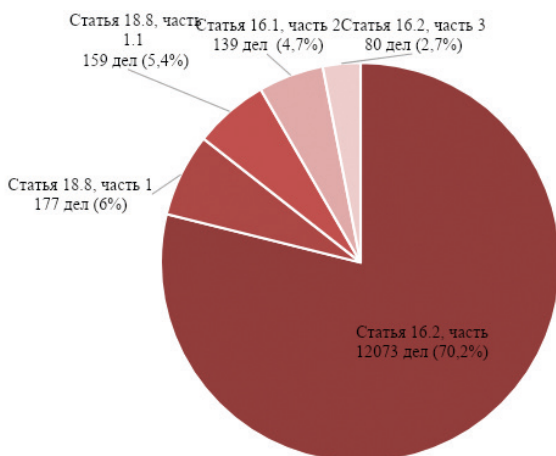
Таблица 4. Основные нарушения, совершаемые гражданами КНР

Статья	Количество дел	Процент от общего количества дел
Ст. 16.2, часть 1 КоАП РФ. Недекларирование товаров, подлежащих таможенному декларированию	2073	70,2%
Ст. 18.8, часть 1 КоАП РФ. Нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства правил въезда в РФ либо режима пребывания в РФ: нарушение правил въезда, миграционного учета, транзитного проезда через территорию РФ	177	6%
Ст. 18.8, часть 1.1 КоАП РФ. Нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства режима пребывания в РФ: отсутствие документов на право пребывания в РФ, неподача заявления об утрате документов или уклонение от выезда из РФ по истечении установленного срока (если нет признаков для уголовного наказания)	159	5,4%

Ст. 16.1, часть 2 КоАП РФ. Сокрытие товаров от таможенного контроля посредством применения способов, не позволяющих найти товар, или придания вида другого товара	139	4,7%
Ст. 16.2, часть 3 КоАП РФ. Предоставление ложных сведений или недействительных документов при декларировании товаров во время таможенного контроля	80	2,7%

На основе составленной таблицы была построена диаграмма, наглядно иллюстрирующая процентное соотношение между обозначенными основными видами нарушений граждан КНР. Так, значительной оказалась доля судебных дел по выявлению факта недекларирования товаров, подлежащих таможенному контролю (ст 16.2, часть 1 КоАП РФ).

Рис. 3. Топ-5 нарушений, совершаемых гражданами КНР



Для формирования наиболее полного представления о характере нарушений следует рассмотреть отдельные кейсы по каждому из видов.

— Статья 16.2, часть 1 КоАП РФ.

Согласно постановлению Уссурийского районного суда от 27 декабря 2019 года, в пункте таможенного контроля было зафиксировано недекларирование гражданином КНР товара стоимостью 48 104 рублей. Как сообщил обвиняемый, ему неизвестны правила прохождения контроля, а товара для декларирования гражданин не имеет, так как везет щетки для уборки полов в гостиницу, где работает его сын. Судом было принято решение о непринадлежности товаров к предметам для личного пользования, в связи с чем гражданин КНР признан виновным, а товар конфискован и отправлен на склад. Примечательно, что на суд гражданин так и не явился.

— Статья 18.8, часть 1 КоАП РФ.

Постановлением Фрунзенского районного суда г. Владивостока от 21 ноября 2019 года признан виновным гражданин КНР, пребывающий на территории РФ с 2016 года и, соответственно, не выехавший из страны к установленному сроку. По словам гражданина, ему известно о совершении административного правонарушения, но покинуть территорию государства он не мог, так как потерял паспорт и не знал, куда в таком случае следует обращаться. На следующий день после обвинения гражданин сам пришел в миграционный отдел с документами, чтобы отправиться на родину.

— Статья 18.8, часть 1.1 КоАП РФ.

Первомайский районный суд г. Владивостока 7 октября 2019 года признал виновным гражданина КНР, у которого отсутствовали документы на пребывание на территории РФ. Как сообщил нарушитель, ему не было известно о том, что доступный ему срок пребывания в государстве составляет три месяца. Таким образом, гражданину определено наказание в виде штрафа в две тысячи рублей и выдворения с территории РФ.

— Статья 16.1, часть 2 КоАП РФ.

Согласно постановлению Уссурийского районного суда от 3 октября 2019 года, в ходе таможенного контроля путем рентгеновского осмотра транспортного средства гражданина КНР было выявлено сокрытие недекларируемых товаров, которые обвиняемый спрятал в ящиках. Во время проверки были обнаружены четыре

канистры с алкоголем, которые обвиняемый, по его словам, вез другу в РФ. Гражданин КНР не явился на суд и был признан виновным, товар конфискован и отправлен на склад.

— Статья 16.2, часть 3 КоАП РФ.

Постановлением Уссурийского районного суда от 25 июля 2019 года было признано виновным юридическое лицо (компания не указывается), осуществлявшее транспортировку товаров из КНР. В ходе проверки обнаружено несоответствие производителя и маркировки товаров заявленным наименованиям в сопроводительных документах. Товар был конфискован.

Таблица 5. Основные нарушения, совершаемые гражданами КНР

Статья	Количество дел	Процент от общего количества дел
Ст. 16.2, часть 1 КоАП РФ. Недекларирование товаров, подлежащих таможенному декларированию	95	27,6%
Ст. 18.8, часть 1 КоАП РФ. Нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства правил въезда в РФ либо режима пребывания в РФ: нарушение правил въезда, миграционного учета, транзитного проезда через территорию РФ	95	27,6%
Ст. 16.3 КоАП РФ. Несоблюдение запретов и ограничений на ввоз товаров на территорию РФ или на вывоз товаров с территории РФ	72	20,9%
Ст. 8.17, часть 2 КоАП РФ. Нарушение правил добычи водных биологических ресурсов	69	20,1%
Ст. 18.15, часть 3 КоАП РФ. Неуведомление органа исполнительной власти, осуществляющего контроль за деятельностью мигрантов, о заключении договора с иностранным гражданином на выполнение трудовой деятельности	63	18,3%

На основе составленной таблицы была построена диаграмма, показывающая процентное соотношение между выявленными основными видами нарушений граждан КНДР. Наиболее распространены нарушения, связанные с недекларированием товаров, подлежащих таможенному контролю (статья 16.2, часть 1 КоАП РФ) и с несоблюдением правил въезда иностранных граждан в РФ и пребывания на территории государства (статья 18.8, часть 1 КоАП РФ).

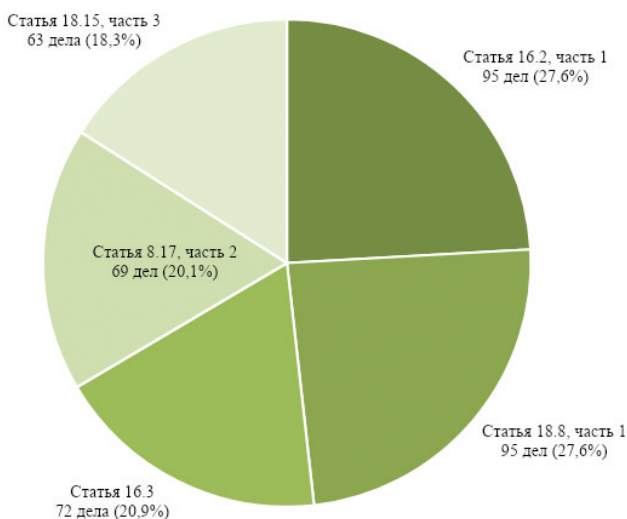


Рис. 4. Топ-5 нарушений, совершаемых гражданами КНДР

Рассмотрим отдельные кейсы по каждому из видов нарушений.

— Статья 16.2, часть 1 КоАП РФ.

Постановлением Уссурийского районного суда от 19 июля 2019 года был признан виновным гражданин КНДР, не декларировавший провозимые на территорию КНДР товары стоимостью 116131,65 рублей. По словам обвиняемого, парфюмерную продукцию гражданин вез для друзей. Примечательно, что сотрудникам таможни о наличии товаров не для личного пользования обвиняемый сообщил только после вопросов о содержимом коробок: «Я знал правила таможни. Прошу сильно не наказывать». На заседании суда обвиняемый не явился, в качестве административного наказания товары были конфискованы.

— Статья 18.8, часть 1 КоАП РФ.

Октябрьский районный суд признал виновным гражданина КНДР, который незаконно пересек границу с целью вылова рыбы. Таким образом, обвиняемый получил не только наказание в виде административного штрафа за отсутствие документов на пребывание на территории РФ, но и, согласно статьям 322 и 256 Уголовного Кодекса РФ, был приговорен к лишению свободы с отбыванием наказания в колонии.

— Статья 16.3 КоАП РФ.

Фрунзенским районным судом г. Владивостока 25 мая 2019 года был признан виновным гражданин КНДР, планировавший провезти в чемодане 800 сигарет (норма — не более 200 штук). Товары также не были декларированы, что соответствует части 2 статьи 16.2. На суд обвиняемый не явился, товар был конфискован.

— Статья 8.17, часть 2 КоАП РФ.

Постановлением Фрунзенского районного суда г. Владивостока от 8 апреля 2019 года был признан виновным гражданин КНДР, управлявший лодкой, найденной службой охраны на территории вод Приморского края. По показаниям обвиняемого, гражданин планировал вылов рыбы на территории вод КНДР, однако судно начало дрейфовать, что, по решению суда, не соответствует действительности. В ходе проверки на борту судна были найдены выловленные особи краба-стригуна общей стоимостью 174099 рублей. Обвиняемому выставлен штраф, равный стоимости его вылова, конфискованы орудия лова без изъятия судна, особи краба были возвращены в место их обитания.

— Статья 18.15, часть 3 КоАП РФ.

Первомайский районный суд г. Владивостока 10 июля 2017 года признал виновным предприятие «Чхол Рен», заключившее трудовой договор с гражданином КНДР и не предоставившее в установленный срок документы в исполнительный орган, занимающийся вопросами трудоустройства иностранных граждан. В качестве административного наказания гражданин КНДР был отстранен от работы, а организация приостановила деятельность на две недели.

## Результаты наблюдений и интервью

Еще одним способом оценки возможностей и угроз приграничных территорий Приморья, и Юго-Запада в частности, может служить интервьюирование местного населения. Полученные ответы можно рассматривать как своего рода иллюстрацию эффективности принимаемых мер по развитию приграничных территорий.

Полученные материалы свидетельствуют о наличии местной специфики в сфере занятости населения, в инфраструктуре, а также в сфере взаимоотношений между местными жителями сопредельных пограничных территорий.

Программы развития содержат большой блок мер, направленных на раскрытие экономического потенциала края. Однако большое значение для населения региона имеют промыслы (рыболовство, охота) и тесно связанное с ними браконьерство; собирательство; деятельность в области туризма (предоставление жилья, изготовление сувениров); работа «помогайками».

Как показывают результаты опроса, наиболее распространенным видом неформальной занятости является браконьерство. Определенные сложности оформления и стоимость лицензии вынуждают местных прибегать к «серым схемам» для выживания. Местные сетуют на сложность процедуры оформления лицензии, в то время как северные корейцы браконьерствуют в водах на территории края, после чего вывозят весь улов на свою сторону без каких-либо сложностей. Цены в магазинах на морепродукты сравнимы с московскими, а доходы населения — нет. Именно поэтому население пытается достать рыбу своими силами или же через знакомых торговцев (браконьеров, естественно). Кроме трепанга, у рыбаков популярны кижуч, кета, гребешок, морской еж и краб-волосатик, которых браконьеры вылавливают в промышленных масштабах и затем продают по своим каналам. Охотятся местные жители на фазана, кабана и даже тигра.

Большую часть территории края составляют лесные массивы, поэтому одним из видов занятости местного населения является сбор кедровых шишек на продажу. Сельское хозяйство в промышленных масштабах не характерно для Приморья. Исключение

составляет Октябрьский район, где основной экономической деятельностью является овощеводство: поля района обеспечивают около 70% овощей по Приморскому краю. Однако присутствует проблема дефицита рабочих, китайцы считаются более дорогой рабочей силой. Как считают представители местных администраций, с удорожанием получения квот на привлечение рабочих, китайцев на территории станет намного меньше, «если они и вовсе не исчезнут». В то же время граждане Китая, работающие в Приморье, отмечают, что на них оказывается давление с тем, чтобы они освобождали места для местных жителей. Хотя, как отметил собеседник из Харбина, последние по своей работоспособности заметно уступают китайским рабочим. При этом средняя зарплата русского рабочего — 30–50 тысяч рублей, в то время как китайцы работают буквально в убыток, отдавая все деньги на налог. Кроме того, рабочая виза и разрешение на полгода стоят около 140–150 тысяч рублей. Отъезд на родину для собеседника осложняется невозможностью вернуть свои вложения в покупку техники и обустройство территории: на границе с этой техникой никого не выпускают, продавать — некому.

В ряде населенных пунктов деятельность жителей концентрируется на сдаче жилья туристам. Такой способ дополнительного заработка особенно распространен в курортных центрах Андреевка, Витязь Хасанского района. Некоторые даже берут «дальневосточный гектар», чтобы строить места для ночлега гостей края. В селе Алексеевка Надеждинского района «дальневосточный гектар» задействовали под винодельню, чтобы впоследствии организовать еще одно место привлечения туристов. Однако перспективы у этих территорий, по мнению местных жителей, не всегда оптимистичные: например, в Хасанском районе порт планируют расширять, и он как раз зайдет на берег туристической Андреевки, что крайне негативно скажется на чистоте воды и, соответственно, на туристическом потоке.

Соседство с Китаем обеспечивает население Приморья возможностью подработки в качестве «помогайки». Такой способ получения легкого заработка широко распространен среди жителей края: человек переносит сумки с вещами через границу, при этом владелец оплачивает своим помощникам проживание на террито-

рии китайских приграничных городов, и в течение нескольких дней «помогайка» может бесплатно находиться за границей, но только в пределах одного городка (Хуньчунь, Суйфэньхэ и др.).

Несмотря на меры, предусмотренные программами развития, в регионе сохраняется ряд инфраструктурных проблем. Так, в расположенном практически на самой границе с Китаем пгт Краскино нет водоснабжения, освещения, много ветхого жилья, отсутствует освещение. При этом по его территории проходят две дороги федерального значения. Приграничное с Китаем положение приводит к некоторым проблемам со связью: сигнал глушится, радио есть только китайское.

Серьезной проблемой в Приморье остаются наводнения, нарушающие спокойствие местных жителей и приносящие значительные убытки. В качестве компенсации за такого рода ущерб с края населению выделялось по 10 тысяч рублей на огороды, 50 тысяч на имущество и 10 тысяч за урон.

Соседство с Китаем местное население расценивается двояко. С одной стороны, оно приносит многим дополнительный заработок (например, работающим «помогайкой»). Довольно позитивно настроены также местные жители, которые зарабатывают торговлей на рынке именно благодаря китайцам, выращивающим овощи для обеспечения большей части всего края. С другой стороны, некоторые склонны считать, что в скором времени «китайцы все заполонят», «Китай съест и поглотит все» и от Приморского края уже ничего не останется. Наконец, есть те, кто не видит угрозы в простых китайцах, приезжающих на заработки, зато опасается Китая как мощной державы в целом.

## **Заключение**

Приграничные территории, в силу расположения и взаимодействия с соседними регионами, обладают рядом специфических особенностей, которые определяют возможности их развития в экономических, политических, социокультурных и других областях, в частности, такие как повышение инвестиционной привлекательности, увеличение числа рабочих мест, открытие совместных предприятий,

развитие транспортной доступности и логистики, улучшение демографической ситуации и т.д. Вместе с тем реализация потенциала приграничных территорий связана с появлением определенных проблем как общего, так и частного характера. Одновременно с преимуществами приграничья возрастает и его уязвимость, а уровень угроз оказывается прямо пропорционален количеству возможностей.

Исследование показывает, что практически на все приграничные территории оказывают влияние такие проблемные факторы, как периферийность, географическая близость к странам-соседям, погранзона, а также политические и экономические аспекты положения регионов, имеющих приграничные территории в своем составе. С этими факторами связано и появление ключевых рисков. Так, на приграничных территориях Приморского края, в том числе и в его юго-западной части, где проводилось полевое исследование, выявлены следующие угрозы:

- оторванность приграничных территорий от центральных регионов государства;
- нелегальная миграция;
- депопуляция ввиду оттока населения как в центральные регионы России, так и на территорию сопредельных государств;
- контрабанда и браконьерство со стороны иностранных граждан (КНР и КНДР);
- потеря природных ресурсов как следствие браконьерства и высокой ориентированности Приморья на экспорт в КНР и КНДР;
- конкуренция при получении рабочих мест из-за высокого уровня трудовой миграции;
- угроза «китайской экспансии» (по мнению местного населения);
- потеря туристов за счет повышения антропогенной нагрузки (увеличение количества промышленных объектов);
- эпидемиологическая угроза (распространение коронавируса).

В качестве мер, способных изменить ситуацию и минимизировать риски, можно предложить развитие совместной предпринимательской деятельности между сопредельными территориями и строительство новых перспективных объектов. Это позволит решить проблему безработицы населения приморского приграничья и повысить инвестиционную привлекательность края. Полезным

также бы стало создание единого пространства для общения жителей стран-соседей и обсуждения общих проблем и инициатив: гражданам следует налаживать трансграничную коммуникацию, так как при ее отсутствии укрепляются негативные стереотипы. Необходимо также разграничить промышленные и туристические зоны в целях снижения антропогенной нагрузки на приграничье; одновременно с этим нужно развивать трансграничное сотрудничество в экологической сфере.

### **Благодарности**

Полевое исследование приграничных территорий юго-запада Приморского края проведено на основе материалов студенческой экспедиции, организованной кафедрой местного самоуправления НИУ ВШЭ с 1 октября по 12 октября 2019 года в рамках программы «Открываем Россию заново». Я благодарна руководителям экспедиции, обеспечившим эмпирическую часть исследования данными наблюдений и интервью: д. филос. н. Ю. М. Плюснину и Л. Г. Романовой.





ГЕОРГИЙ СТАЛИНОВ

ФАКТОРЫ,  
ОПРЕДЕЛЯЮЩИЕ  
СЕЛЬСКИЕ  
ХОЗЯЙСТВЕННЫЕ  
УКЛАДЫ

Научное сообщество, занимающееся проблематикой села, невелико. Существуют объемные труды, описывающие сельские хозяйственные уклады в региональном измерении с точки зрения социальных наук<sup>1</sup>. Однако чаще всего сельскую местность обсуждают с точки зрения агропромышленного комплекса. Подобная односторонность характерна даже в большей степени для политического дискурса и для региональных СМИ.

Государство по большей части ушло из деревень, и тема деревни не интересует российское общество. Тем не менее нельзя подвергнуть маргинализации более четверти населения страны. На текущий момент российское село находится в кризисном состоянии. Сельская жизнь в глазах общества обладает низким статусом. Продолжается урбанизация, отток жителей из села. Очевидно, невозможно будет поддерживать агропромышленный комплекс и продовольственную безопасность России без человеческих ресурсов, которые состоят по большей части из сельских жителей. Кроме того, тема села должна становиться все более актуальной с развитием таких глобальных тенденций, как сельский туризм, потребление экологически чистой продукции, дауншифтинг.

Очевидно, что для разных сел эффективны разные меры поддержки. Например, к советской коллективизации отлично приспособились жители северных оленеводческих регионов, так как там и без того была принята культура коллективного хозяйствования<sup>2</sup>; но для народов Алтая, также традиционно занимающихся скотоводством, советская программа была разрушительна, так как люди Алтая привыкли жить за счет больших подсобных хозяйств, которые запрещалось иметь при Советах. То есть в разных регио-

---

<sup>1</sup> Например: Плюшин Ю. М. Поморы. Население побережий Белого моря в годы кризиса, 1995–2001. Новосибирск: Изд-во Новосибирского государственного университета, 2003; Морозова Т. В. Сельские сообщества России в региональном измерении // Серия «Научные доклады: независимый экономический анализ». 2008. № 200.

<sup>2</sup> Из интервью с жителями села Улах-Ан Хангаласского улуса республики Саха (Якутия).

нах существуют разные хозяйственные формы и отношения, и они по-разному адаптируются к реформам в сельском хозяйстве. Чтобы благотворно воздействовать на сельское население, нужно сначала выяснить, какие силы формируют сельские хозяйственные уклады.

Кроме того, государство стремится вести учет самозанятых и контролировать их на региональном уровне, учитывая виды доходных занятий, а «понятие “самозанятость” наиболее адекватно отражает повседневность сельских жителей, которые без посредников создают блага для своего выживания»<sup>3</sup>. В зависимости от региональных особенностей государство должно оказывать специфические меры поддержки деревенским жителям и их хозяйствам и создавать наиболее безболезненные механизмы учета и налогообложения самозанятых.

### **Базовые концепции крестьяноведения**

Можно выделить трех наиболее значимых ученых, повлиявших на развитие крестьяноведения в России: А. В. Чаянов, Т. Шанин и Дж. Скотт.

Чаянов, по мнению многих, является основоположником крестьяноведения. Именно он впервые ввел концепцию моральной экономики, которой в настоящее время пользуются многие исследователи села для обоснования нерационального, с позиций экономических выгод, поведения сельских жителей. Чаянов был активным сторонником кооперации и считал, что это наиболее эффективная стратегия ведения хозяйства для крестьян<sup>4</sup>. Но все-таки главной заслугой Чаянова в крестьяноведении считают семейно-трудовую концепцию. Семья — базовая экономическая единица в сельской местности, так что хозяйство ведется семейным трудом и для пропитания семьи<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> Великий П. П. Репродукционные круги в жизненном пространстве села // Историческая и социально-образовательная мысль. 2018. Т. 10. № 5–1. С. 79.

<sup>4</sup> Бровченко М. И. А. В. Чаянов: о земле и крестьянском хозяйстве. М.: ООО «Мегаполис», 2018. С. 54.

<sup>5</sup> Никулин А. М. Аграрные трансформации в исследованиях А. В. Чаянова // Социологические исследования. 2005. № 10. С. 113.

Дж. Скотт в своих трудах описывал проявления «моральной экономики» во взаимоотношениях сельских жителей<sup>6</sup>. Показывая крестьянское сообщество и его положение относительно государства, он применял также понятия «силы слабых», «искусства сопротивления»<sup>7</sup>. Ученый указал на то, как много рисков испытывает крестьянское хозяйство: ему грозят и природные катаклизмы, и государственная политика, и местные институты власти<sup>8</sup>. Он писал о единстве культуры и ценностных ориентаций в сельской общине, о всеобъемлющей социализации, через которую проходят все сельские жители: «Крестьянин рождается в обществе и культуре, которые обеспечивают ему фонд моральных ценностей, набор конкретных социальных отношений, модель ожиданий относительно поведения других и чувство того, как люди в этой культуре продвигались к аналогичным целям в прошлом»<sup>9</sup>. Скотт порицал отношение к крестьянам как к низшему классу и доказал, что такие снобистские настроения связаны с непониманием особенностей жизни в сельской местности.

Теодор Шанин, внесший значительный вклад в изучение крестьянства, продолжает рассуждения Роберта Редфилда о крестьянском укладе как о «своеобразном устройстве человечества, имеющем некоторое сходство во всем мире»<sup>10</sup>. Экономическая жизнь сельского населения полна взаимодействий между жителями, поэтому коммерческие коммуникации основаны на неформальных отношениях<sup>11</sup>.

Стиль жизни в деревнях во многом определяется окружающей средой: «Сторонние наблюдатели склонны недооценивать масштабы собирательства в крестьянском хозяйстве; крестьяне живут тем, что природа дает: фрукты, орехи, грибы, древесина для строитель-

<sup>6</sup> Scott J. *The Moral Economy of the Peasant: Rebellion and Subsistence in South-east Asia*. Newhaven and London: Yale University Press, 1976; *Weapons of the Weak: Everyday Forms of Peasant Resistance*. Newhaven and London: Yale University Press, 1985.

<sup>7</sup> Шанин Т. Об этнографической социологии Джеймса Скотта // *Социология власти*. 2012. № 4–5. С. 11.

<sup>8</sup> Там же. С. 13–14.

<sup>9</sup> Цит. по: Wilson E. *Est' zakon, est' i svoy zakon: Legal and Moral Entitlements to the Fish Resources of Nyski Bay, North-Eastern Sakhalin* // *People and the land: pathways to reform in Post-Soviet Siberia*. 2002. P. 150.

<sup>10</sup> Цит. по: Shanin T. *The nature and logic of the peasant economy 1: A Generalisation*, *The Journal of Peasant Studies*, 1973. 1:1. P. 67.

<sup>11</sup> Ibid. P. 63–80.

ства и отопления, подножный корм для скота, удобрение для растениеводства в виде навоза»<sup>12</sup>. Сельское население получает значительные неформальные доходы от промысловой деятельности, поэтому в меньшей степени зависит от государственной политики и глобальных экономических тенденций, чем городские обыватели.

Для сельских жителей определяющее значение в вопросах прав и обязанностей имеет не закон, а традиции и обычаи. Даже использование природных ресурсов традиционно возможно только через членство в сообществе. Общепринятые экономические концепции не подходят для исследования сельской местности: «член семейного домохозяйства не действует просто как деревенский экономист обычного типа, руководствуясь своим собственным специфическим “производственным алгоритмом”»<sup>13</sup>.

Наконец, рынок для крестьян является в той же степени социальным институтом, сколько и экономическим: «Рынки также выполняют целый ряд “неэкономических” функций, являясь центрами межпоселенческих контактов, информации, сплетен, общения и веселья»<sup>14</sup>. Кроме рынка, социальную структуру деревни поддерживают такие социальные институты, как дарообмен<sup>15</sup>. О реципрокном неэквивалентном обмене, распространенном в сельских сообществах, пишут и современные исследователи<sup>16</sup>.

## Современные исследования российского села

Современные исследователи села во многом подхватывают и развивают основополагающие концепты крестьяноведения; на основе собственных полевых исследований они описывают кризисное состояние, в котором пребывают сельские жители в постсоветской России. После развала Советского Союза экономическая база сел распалась, исчезли малые предприятия и колхозы: «Ничего из

---

<sup>12</sup> Shanin T. The nature and logic of the peasant economy 1... P. 69.

<sup>13</sup> Там же. С. 72.

<sup>14</sup> Там же. С. 75.

<sup>15</sup> Там же.

<sup>16</sup> Барсукова С. Ю. Реципрокные взаимодействия. Сущность, функции, специфика // Социологические исследования. 2004. № 9. С. 20–29.

того, что было обычным явлением колхозного села, теперь уже не существует»<sup>17</sup>. В 1990-е годы накапливался избыток рабочей силы. Например, в поморских селах безработица, официально декларирувавшаяся на уровне 5–15%, фактически захватывала треть жителей сел. При этом многие являлись безработными добровольно<sup>18</sup>.

Наиболее живучей формой хозяйствования оказалось личное подсобное хозяйство, в 1990-е годы большая часть населения только благодаря ЛПХ избежала бедности<sup>19</sup>. Самозанятость — этим термином точно описывается стиль сельской жизни — должна опираться на какой-либо ресурс; этот ресурс определяет некие формы и способы сотрудничества и принятия решений в локальных сообществах<sup>20</sup>. В многих селах традиционно этим ресурсом является земля: «83% подворий возделывают от 0,15 до 40 га земли. Здесь господствует самый примитивный ручной труд, и выращенная продукция в основном потребляется семьей»<sup>21</sup>.

Одна из ключевых причин, препятствующих росту домохозяйств и их спросу на новую землю, — отсутствие рынка сбыта продукции ЛПХ<sup>22</sup>. Скупщики, если они появляются, предлагают низкие цены, по которым нельзя получить приемлемый доход; снабженческо-сбытовые кооперативы в селах практически отсутствуют<sup>23</sup>. Проблемой является и отсутствие работников внутри домохозяйств, и сложность, дороговизна обработки земли<sup>24</sup>. Кроме того, деятельность фермеров напрямую связана с техникой, которую они сохранили либо со времен приватизации, либо купили в рамках программ государственной под-

---

<sup>17</sup> Плюснин Ю. М. Поморы. Население побережий Белого моря в годы кризиса, 1995–2001. Новосибирск: Изд-во Новосибирского государственного университета, 2003. С. 48.

<sup>18</sup> Там же. С. 41.

<sup>19</sup> Морозова Т. В. Сельские сообщества России в региональном измерении // Серия «Научные доклады: независимый экономический анализ. 2008. № 200. С. 22.

<sup>20</sup> Shigetomi S. Local Societies and Rural Development / Shigetomi S., Okamoto I. (eds.). Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2014.

<sup>21</sup> Великий П. П., Ильдарханова Ч. И. Креативный слой в социальной структуре сельского населения // Никоновские чтения. 2013. № 18. С. 205.

<sup>22</sup> Великий П. П. Репродукционные круги в жизненном пространстве села // Историческая и социально-образовательная мысль. 2018. Т. 10. № 5–1; Морозова Т. В. Сельские сообщества России в региональном измерении // Серия «Научные доклады: независимый экономический анализ. 2008. № 200.

<sup>23</sup> Великий П. П. Репродукционные круги в жизненном пространстве села... С. 79.

<sup>24</sup> Морозова Т. В. Сельские сообщества России в региональном измерении... С. 106.

держки<sup>25</sup>. Вне этих условий покупка техники возможна только в кредит или в лизинг, на что многие фермеры не готовы. Снижение напряженности на селе может быть обеспечено поддержкой ЛПХ и крестьянского (фермерского) хозяйства (КФХ)<sup>26</sup>. Особенно тяжело приходится сельскому населению регионов, где плодородные почвы отсутствуют. На Севере, например, из-за сложностей растениеводства, жители деревень вынуждены заниматься отхожими промыслами. Развитие отходничества ведет к деградации сельского хозяйства, именно этот процесс привел к обеднению псковских и новгородских сел<sup>27</sup>.

Особенно интересным представляется исследование многоукладности российских деревень О. Фадеевой<sup>28</sup>. Она создала модель хозяйственных укладов, которые возникли в результате множества реформ, проведенных в постсоветское время. Всего выделяются четыре вида укладов (см. таблицу 1) на пересечении двух факторов: хозяйствующего субъекта (коллектив или домохозяйство) и целей хозяйствования (потребление или заработок).

Таблица 1. Классификация сельских хозяйственных укладов<sup>29</sup>

Формы хозяйствования	Доминирующие цели хозяйствования	
	Субстантивные	Инструментальные
Корпоративные	Корпоративно-патерналистский уклад	Корпоративно-предпринимательский уклад
Индивидуальные / семейные	Семейно-потребительский уклад	Семейно-(индивидуально-) предпринимательский уклад

Однако эта модель все равно (возможно, как и все модели) редуцирует спектр экономических стратегий сельских жителей.

<sup>25</sup> Великий П. П. Реальные жизненные уклады на селе: новая перспектива анализа // Региональные агросистемы: экономика и социология. 2008. № 1. С. 18.

<sup>26</sup> Морозова Т. В. Сельские сообщества России в региональном измерении... С. 112.

<sup>27</sup> Никулин А. М. Миры северных крестьянских промыслов // Крестьяноведение. 2020. Т. 5. № 1. С. 168.

<sup>28</sup> Фадеева О. П. Трансформация хозяйственных укладов в российском селе: социологический анализ: дис. ... канд. социол. наук: 22.00.03. Новосибирск, 2013.

<sup>29</sup> По: Фадеева О. П. Трансформация хозяйственных укладов в российском селе... С. 9.

Эмпирический материал для исследования был собран в регионах, специализирующихся на растениеводстве и животноводстве (Алтайский край, Белгородская область, Новосибирская область и т.д.). Были рассмотрены традиционные аграрные занятия. В то же время во многих регионах России для сельских жителей ключевое значение имеют промыслы присваивающего типа хозяйствования: охота, рыболовство, сбор дикоросов. Эти промыслы преимущественно являются неформальными практиками, а часто и нелегальными, как, например, браконьерство. Архаичные и традиционные промыслы (т.е. практикуемые более чем в трех поколениях) обеспечивают населению экономическую и социальную стабильность. Осваивая новые ресурсы, домохозяйства подвергают себя большому риску, но также имеют шанс получить более высокий доход<sup>30</sup>. Устойчивости также способствует вариативность экономических стратегий — в условиях многообразия промыслов у домохозяйств всегда есть запасные способы получения дохода. Переход на современные промыслы и сужение спектра промысловых практик приводит к деградации, криминализации сообщества<sup>31</sup>. Исследование Юрия Плюснина позволяет заключить, что современные промыслы связаны с туристическими потоками и крупными стройками, к которым стекаются вахтовики. В обоих случаях причиной возникновения промысла становится массовый приток людей, которые создают спрос на услуги гостевых домов, такси и т.д.

В Татарстане, где республиканская власть через работников муниципальных администраций задает механизмы самоорганизации сельских жителей, важным внешним фактором влияния на сельские уклады становится региональная политика<sup>32</sup>. Татарские села — пример феномена преемственности нынешних СПК и ООО (местные жители до сих пор называют их колхозами и совхозами). Деревенские сельхозпредприятия сохранили свою социальную функцию, участвуют во многих проектах по благоустройству и поддержанию инфра-

---

<sup>30</sup> Плюснин Ю. М. Промыслы провинции: архаические и современные экономические практики населения // Журнал социологии и социальной антропологии. 2018. Т. 21. № 1. С. 95.

<sup>31</sup> Плюснин Ю. М. Промыслы провинции... С. 94; С. 100.

<sup>32</sup> Фадеева О. П., Нефедкин В. И. «Региональный дирижизм» и сельская самоорганизация в Татарстане // Крестьяноведение. 2018. Т. 3. № 3. С. 95–114.

структуры села. Заслуга местного самоуправления состоит в том, что главы муниципалитетов не пускают на свою землю крупные агрохолдинги, поэтому локальные сельскохозяйственные предприятия не были задавлены крупными конкурентами<sup>33</sup>. Государство должно создавать механизмы защиты сельских жителей от крупных агропромышленных предприятий, действующих вне понятий моральной экономики и нарушающих локальные принципы ведения хозяйства<sup>34</sup>.

Подобный протекционизм возможен только при наличии сильного лидера муниципальной власти. Под контролем такого управленца устраиваются и кооперативные сельскохозяйственные проекты между соседними муниципалитетами. Лидер локального сообщества, будь это глава администрации или староста, способен мобилизовать людей или материальные ресурсы для решения актуальных проблем<sup>35</sup>.

Успех в работе местного самоуправления Татарстана был бы невозможен без особенностей накопленного «культурного капитала», который вбирает в себя как нормы ислама, так и особенности именно татарских традиций. О таких особенностях менталитета, как «стремление заработать и трепетное отношение к своему дому», говорят и другие исследователи, указывая, что татарские села и в Чувашии, и в Саратовской области выглядят богаче прочих<sup>36</sup>.

Нельзя забывать и про нефтяные запасы Татарстана, которые делают республику экономически независимым от дотаций регионом. В финансовом плане республиканская власть поддерживает самообложение граждан, на каждый собранный сельскими жителями рубль давая четыре сверху.

Однако даже если в регионе существуют благоприятные условия для поддержки сельского населения, на то может не быть государственной воли. В Башкортостане, где ресурсов для развития предпринимательства и экономического развития сельских территорий достаточно, «основные факторы и условия местного экономического развития в значительной степени не востребованы или ис-

<sup>33</sup> *Фадеева О. П., Нефедкин В. И.* «Региональный дирижизм»... С. 107.

<sup>34</sup> *Фадеева О. П.* Трансформация хозяйственных укладов в российском селе... С. 21.

<sup>35</sup> *Shigetomi S.* Local Societies and Rural Development..

<sup>36</sup> *Нефедова Т. Г.* Многоукладность сельского хозяйства и роль новых производителей на региональном уровне // Пути России: альтернативы общественного развития 2.0. XX юбилейный международный симпозиум. Т. 20. 2015.

пользуются в интересах отдельных лиц или групп, а не в интересах местного населения»<sup>37</sup>. Более того, местные власти больше стремятся к участию в государственных программах, чем к поддержке местных предпринимателей. Исследователи также отмечают кризис сельского предпринимательства: «доля желающих расширить свою деятельность [домохозяйств. — Прим. авт.] непрерывно снижается с середины 1990-х годов (тогда она составляла примерно 70%), тогда как у тех, кто не желает [расширяться. — Прим. авт.], наблюдается тенденция к росту (с 20 до 30%). Точно так же растет и доля тех, кто сомневается в ответе (с 10 до 21%)»<sup>38</sup>.

Давление региональной политики на местное самоуправление может быть нивелировано пространственной изоляцией сообщества<sup>39</sup>. Хотя сельское сообщество, оказываясь в изоляции, ощущает множество проблем, связанных с отсутствием рынка труда, удаленностью крупных магазинов и прочих объектов инфраструктуры, с последующим усилением изоляции проблемы не усугубляются, зато появляется множество преимуществ, в том числе неподконтрольность государственным инстанциям, самобытность и высокий уровень доверия к окружению из-за отсутствия незнакомцев с «большой земли»<sup>40</sup>. Сплоченность сельского сообщества в таких местах значительно выше, чем в селах в среднем: значительно повышается уровень взаимовыручки, местные жители самостоятельно решают проблемы села: «Не надеясь на власть, жители сами решают основные вопросы: намораживание переправы, устройство парома, уборка территории, расчистка просек под ЛЭП, тушение пожаров, укрепление берегов реки, ремонт колодцев и т.д.»<sup>41</sup>.

---

<sup>37</sup> Aidarbakov F. F. et al. Development of Ethnic Entrepreneurial Economy: Republic of Bashkortostan Case Study // Studies on Russian Economic Development. 2019. № 30(3). P. 291.

<sup>38</sup> Там же. С. 293.

<sup>39</sup> Плюснин Ю. М. Факторы развития местного самоуправления. Оценка значення изоляции и изоляционизма // Вопросы государственного и муниципального управления. 2008. № 3. С. 38–50.

<sup>40</sup> Позаненко А. А. Пространственная изоляция и устойчивость локальных сообществ: к развитию существующих подходов // Вестник Томского государственного университета. Философия. Социология. Политология. 2017. Т. 40. № 4. С. 244–255.

<sup>41</sup> Позаненко А. А. «Отдельная типа республична»: структурные особенности пространственно изолированных локальных сельских сообществ // Мир России. 2018. Т. 27. № 4. С. 47.

А. Позаненко, рассуждая о положении изолированных деревень, указывает, что закрытие школы грозит крахом всему селу, так как культура домашнего обучения в российском селе не развита<sup>42</sup>. Во многих случаях усиление изоляции происходило «из-за закрытия селообразующего предприятия (колхоза, совхоза, леспромхоза)»<sup>43</sup>, что не приводило к совершенному размыванию села, а ведь часто так и происходит. Колхоз и школа для деревень — два важнейших социальных института, которые к тому же предоставляют большую часть рабочих мест.

Изолированные поселения, исследованные А. Позаненко, обходятся без официальных мест работы: жители северных труднодоступных сел комбинируют несколько видов «теневых подработок», чем обеспечивают себе безбедную жизнь. Изоляция позволяет в полной мере реализовывать природные ресурсы, так что люди сдают грибы и ягоды, в поморских селах в большей степени — рыбу. Сельские жители, зарабатывающие охотой и рыболовством, формально все являются браконьерами. Права на добычу природных ресурсов в изолированных поселениях регулируются сельским сообществом, определяющим, как, когда и сколько можно добыть<sup>44</sup>. Для жителей подобных сел все государство олицетворяется рыбинспектором, который является «злейшим врагом всех рыбаков, а значит, и практически всех жителей пространственно изолированных деревень»<sup>45</sup>. От рыбинспекторов жители также спасаются сообщая, предупреждая друг друга о его появлении: «Через формальные рамки “легальность-нелегальность” государство создает определенные условия в местном сообществе, которые структурируют социальные отношения и поведенческие нормы. У рыбаков активизируется солидарность, которая проявляется во взаимовыручке, координации действий, новых, прежде не востребуемых, связях»<sup>46</sup>. С точки зрения И. Абрамова, который исследовал менее

---

<sup>42</sup> Позаненко А. А. Пространственная изоляция и устойчивость локальных сообществ... С. 252.

<sup>43</sup> Там же. С. 249.

<sup>44</sup> Позаненко А. А. «Отдельная типа республичка»...

<sup>45</sup> Там же. С. 46.

<sup>46</sup> Абрамов И. В. Этносоциальный контекст промысла сиговых рыб на р. Северная Сосьва: Формальные правила и неформальные практики рыболовства // Духовная и материальная культура манси / С. Н. Кучевасова (сост.). Екате-

изолированные села, нежели А. Позаненко, деревенские жители в рыбной ловле все же опираются не только на моральное право, но также на закон; сплетение этих двух систем «задает исходные ориентиры относительно того, что можно (хорошо) и что нельзя (плохо)»<sup>47</sup>.

Подведем итог. В научном дискурсе считается, что сельские хозяйственные уклады определяют следующие факторы:

- 1) историко-культурные;
- 2) природно-географические;
- 3) социально-демографические;
- 4) инфраструктурные;
- 5) пространственные (изоляция);
- 6) политические (политика государственного и муниципального управления).

### Методы исследования

Работа строится на полевых материалах, собранных в сельской местности четырех регионов России: Удмуртская республика, республика Алтай, Алтайский край и Приморский край. Сбор данных проходил в трех экспедициях, организованных в рамках программы «Открываем Россию заново» НИУ ВШЭ (см. таблицу 2).

Таблица 2. Экспедиции

Название экспедиций	География	Время проведения	Руководитель экспедиции
Исследование практик неформального природопользования на территории Приморского края	Приморский край	15–28 сентября 2019 г.	Позаненко А. А.

---

ринбург: Министерство культуры Свердловской области; Центр традиционной народной культуры Среднего Урала, 2016. С. 18.

<sup>47</sup> *Абрамов И. В.* Этносоциальный контекст промысла сиговых рыб на р. Северная Сосьва... С. 19.

Система жизнеобеспечения населения на основе ресурсов, не контролируемых государством <sup>48</sup>	Республика Алтай, Алтайский край	1–15 июля 2019 г.	Кордонский С. Г.
Этноконфессиональные особенности сельских хозяйственных укладов	Удмуртская республика	24 октября — 4 ноября 2018 г.	Позаненко А. А.

Сбор материала строился на качественных методах: наблюдениях и интервью. Пул информантов включает 89 сельских жителей в 21 деревне, среди которых представители местного самоуправления, сельхозпредприятий, школ, фельдшерско-акушерских пунктов (ФАП), магазинов, почт, охотхозяйств. Информация об обследованных деревнях приведена в таблице 3. Все названия деревень были заменены на вымышленные.

Выезды проходили в едином формате. На исследование каждой деревни был отведен один день (в республике Алтай по два неполных дня), то есть 7–9 рабочих часов, в течение которых был проведен обход и осмотр деревни; посещены магазины, дома местных жителей, в половине случаев — бюджетные учреждения; в Приморском крае — лодочные пристани, нерестовые реки. Исключение представляют только Зубово и Силовка, которые были исследованы бегло в силу малочисленности населения. Во всех деревнях информанты были найдены «в поле», полуструктурированные и неструктурированные интервью продолжались от 30 минут до 2 часов. Только в Приморском крае и на Алтае были сделаны аудиозаписи некоторых интервью и в дальнейшем проведено транскрибирование, также были транскрибированы два интервью другого участника экспедиции. Во всех деревнях велись дневники наблюдения.

<sup>48</sup> Экспедиция организована при софинансировании фонда поддержки социальных исследований «Хамовники».

Таблица 3. Исследованные деревни

Регион	Деревня	Примерная численность (чел)	Преобладающая этническая группа	Кол-во информантов
Удмуртия	Бесприметово	~350	Русские	6*
	Тюк	581	Удмурты	5
	Медовна	618	КМНС	4
	Половичкино	~450	Татары	5
	Ремеслово	~500	Русские	3
	Близовка	841	Татары	4
	Старостино	~100	Удмурты	3*
	Выселково	210	КМН	4*
Алтай	Комаровка	305	КМНС	4
	Шахты	~1000	КМНС	4
	Панты	~700	Алтайцы	3
	Николаевка	~200	Русские	3
Алтайский край	Рейшино	~700	Русские	4
Приморский край	Силовка	50–60	Русские	4
	Гребешково	~1000	Русские	5
	Капустино	Более 3000	Русские	5
	Улыно	~300	Русские	7
	Егеревка	~1000	Русские	4
	Зубово	~50	Русские	1
	Рыбное	~400	Русские	7
	Старожилово	200–250	КМНС	4

В процессе анализа были использованы также отчетные документы руководителей экспедиций (таблицы промыслов Ю. М. Плюснина и отчет А. А. Позаненко) и дневники других участников экспедиций: всего, помимо собственных дневников, еще 7 дневников студентов.

Описательная и аналитическая часть работы опираются на концепты о сельских хозяйственных укладах, сформированных в диссертации О. П. Фадеевой. Картина двух уровней организации сельских

хозяйственных укладов была составлена на основе общения с жителями деревень, которые одновременно являются членами собственных домохозяйств и элементами локальной системы экономики<sup>49</sup>. Эти два уровня, на каждом из которых осуществляется определенный набор жизненных практик, и образуют хозяйственный уклад деревни.

### **Сходства и различия в условиях и укладах жизни сельских жителей**

Исследованные деревни находятся далеко от экономических центров, поэтому там почти отсутствуют промыслы на дачниках<sup>50</sup>. Только села Половичкино, Близовка и Старостино находятся в часовой доступности от Глазова (город с населением более 100000 человек), так что некоторым жителям удается ездить на работу в город. Современные промыслы, основанные на входящих потоках туристов и вахтовиков, тоже почти незаметны. Большая группа приезжих отходников присутствовала только в Гребешково, ситуативные заработки местного населения на туристической охоте были зафиксированы в Пантах и Зубово. Исключением является деревня Николаевка, куда съезжаются туристы со всей страны, но это место по своему сакральному значению незаурядно для всего сельского пространства.

Половозрастную структуру деревень сравнивать между собой довольно сложно. Удмуртия была исследована в конце октября, когда численность деревни ввиду отсутствия студентов и сезонных работников, уменьшается; к тому же на улицах меньше людей из-за холода. Экспедиция по республике Алтай и Алтайскому краю проходила в июле, когда вся деревенская молодежь приезжает домой на каникулы. В Приморском крае же в момент экспедиции (конец сентября) из-за сезона промысла кеты происходило не только оживление всего сельского населения, но и многие уже городские жители (но хоть немного причастные к деревне) брали

---

<sup>49</sup> *Фадеева О. П.* Трансформация хозяйственных укладов в российском селе: социологический анализ: дис. ... канд. социол. наук: 22.00.03. Новосибирск, 2013.

<sup>50</sup> *Аверкиева К. В., Нефедова Т. Г.* Дачная «колонизация» российской глубинки. Пример Костромской области // Мир России: Социология. Этнология. 2016. Т. 25. № 1. С. 103–128.

отпуска, чтобы приехать на выгодный рыбный промысел. Все же можно уверенно сказать, что население деревень Алтая наиболее молодое. В удмуртских деревнях относительно больше пенсионеров: пенсия остается одним из наиболее распространенных видов заработков, не только для пенсионеров, но и, косвенно, для приходящих к ним подработать сельчан (например, дрова поколоть или грибы продать). Социальная структура в данном контексте не является определяющим фактором и имеет скорее взаимную связь с хозяйственными укладами: если есть возможность работы или доходной самозанятости, молодежь остается в селе.

Почти в каждом регионе были исследованы деревни, в которых проживают коренные малочисленные народы (КМН): Медовка, Выселково, Комаровка и Шахты, Старожилово. КМН пользуются особыми правами, так что для них государство должно значить немного больше, чем для прочих сельских жителей. Однако в Выселково, например, о таких правах вообще мало кто знает, единственная ощутимая льгота — ранний выход на пенсию. Жители Комаровки лучше осведомлены о своих правах, но, по словам местного старожила, они также получают лишь раннюю пенсию:

*Интервьюер 1:* Так вы же говорили, вам какие-то льготы дают.

*Информант:* Льготы эти на бумаге. А на самом деле нам никто ниче, никаких льгот нету...

*Интервьюер 2:* А что рыбнадзор?

*Информант:* Льготы — вот это пенсия, которая: женщины в пятьдесят лет на пенсию уходят, мужики в пятьдесят пять. Все, больше ничего нет. А насчет охоты, рыболовства: нас все давят, давят, мы ниче не можем сделать, все. У нас — ноль<sup>51</sup>.

В Шахтах люди регистрировались как КМНС только ради льгот, но, так же как и в Комаровке, особых прав выявлено не было. В то же время сложно переоценить значимость льгот для КМНС в Приморском крае, так как они получают квоты на вылов кеты и симы, а также — белорыбицы. Для некоторых жителей Старожилово квота на вылов становится основным источником дохода, так как вылавливают, конечно, значительно больше, чем разрешено.

---

<sup>51</sup> Из интервью с местным жителем деревни Комаровка района республики Алтай. Июль 2019 года.

Наиболее сильное различие сельской местности в регионах заключалось в природно-географических и культурно-исторических особенностях. Влияние оказывает также советское прошлое и современное законодательство: это можно видеть и на примере льгот для КМНС, которые в Приморье значительны, а в остальных регионах незаметны.

По богатству природных ресурсов Удмуртия значительно уступает и Алтаю, и Приморскому краю. Все исследованные деревни находятся в северной части Удмуртской республики в зоне рискованного земледелия. Так как в Удмуртии уже начинается Приуралье, местность в деревнях всхолмленная. Лес в основном хвойный, состоит из пихты и ели. Некоторые деревни (Тюк, Старостино, Ремеслово) расположены близ или внутри лесного массива, остальные же, скорее, среди сельскохозяйственных полей. Реки во всех деревнях не крупные, все они находятся вдали от крупных судоходных, рыбных рек. Исключением становится только Близовка, лежащая на равнине рядом с довольно крупной рекой. Климат континентальный, для таких мест характерны жаркое лето и морозная, снежная зима.

В Удмуртии культурно-историческое сознание проявляется сильнее всего в татарских деревнях, их жителей сплачивает религиозность. На целостность сообщества указывает и то, что в татарских селах преобладают две фамилии, носителями которых являются более половины, а то и двух третей всех жителей. Население Близовки и Половичкино говорит на татарском, а в удмуртских деревнях и деревнях, населенных КМНС, родной язык знают только люди уже пенсионного возраста. Однако во всех деревнях есть дома культуры, в которых хранятся и используются во время выступлений национальные наряды, а в Ремеслово даже есть дом ремесел и несколько самостоятельных мастеров. Преимущественно жители чувствуют привязанность к земле; даже несмотря на отток молодежи, люди возвращаются в село по выходу на пенсию. Только Старостино выглядит совсем опустевшим; заброшенные дома есть в каждой деревне, но относительно меньше их в Тюке, в Ремеслово, где даже строится несколько новых и в придачу — часовня, и в Половичкино, где также появляются приезжие. В Близовке немного заброшенных домов, так как она находится в легкой доступности от Глазова, а жители ездят работать в город.

В каждой деревне, кроме Старостино и Половичкино, находилась сельская администрация. Посредством нескольких интервью понять отношение всего сельского сообщества к местному самоуправлению и персонально к главе администрации сложно. Неожиданными для автора оказались случаи Медовки и Старостино. В Медовке глава администрации владеет дорогостоящей иномаркой, но ожидаемых жалоб на коррупцию не поступило, наоборот, отзывы об управленце были положительными. В Старостино же староста, будучи на тот момент сельским депутатом, по словам местных жителей, активно занимался благоустройством села и сумел выбить 270 000 рублей на замену труб, а еще 70 000 рублей собрал посредством самообложения, и на эти деньги заменил 4 км трубопровода. После этого один из жителей написал на депутата жалобу, обвинив последнего в коррупционных махинациях.

Для населения удмуртских деревень характерны ностальгия по прошлому, ощущение того, что государство покинуло их, и ожидание помощи от него. К некоторым помощь действительно поступает. Было найдено несколько сельских жителей, получавших субсидии в размере 1–1,5 млн. рублей на развитие сельского хозяйства. Также существуют государственные программы, по которым молодые семьи могут получить субсидию на строительство дома.

Республика Алтай, располагающаяся в Южной Сибири, занимает очень выгодное природно-географическое положение. Изученные деревни находятся в разных географических зонах республики, так что Комаровка, населенная КМНС, стоит среди черневой тайги и на плоскогорье, а Панты и Шахты — уже выше в горах и на небольшом удалении от тайги. Тем не менее все обследованные деревни располагают богатыми лесными ресурсами, включающими как разнообразную дичь (соболя, маралы, медведи, кабарга и т.д.), так и ценные дикоросы (кедровая шишка, ягоды, папоротник, золотой и красный корни). Алтайцам доступны большие площади для выпаса скота; возможность тебеневки позволяет значительно сокращать издержки на корма. К коневодству и скотоводству располагает также традиционная культура кочевых тюркских народов, которые на Алтае до сих пор остались отчасти кочевниками: мужчины надолго уводят скот на выпас, оставляя семью на несколько месяцев.

Историко-культурные черты алтайских деревень наиболее сильные. Жители знают свою родословную минимум до седьмого колена, а часто и до двенадцатого. Каждый алтаец принадлежит к определенному роду, а у каждого рода есть своя гора и родовое животное. Родовое животное является святым для алтайца, поэтому на него нельзя охотиться. Также представители одного и того же рода не могут сочетаться в браке. Род передается по мужской линии.

Традиционные ритуалы также сохранились, но не везде. В Комаровке жители ассимилировались значительно, чем в других деревнях: они говорят между собой на русском языке, традиции почти не соблюдают. В Шахтах и Пантах жители дома и между собой говорят на алтайском. Русский они знают, но часто забывают слова или допускают речевые ошибки.

В деревнях почти на каждом участке есть аил. Это традиционное жилище алтайцев: круглое строение с конусообразной крышей. В центре аила всегда располагался очаг, справа от очага была женская половина, а слева — мужская. Сейчас алтайцы живут в бревенчатых домах, а аил строят как летнюю кухню. У аила специально делается низкий дверной проем, чтобы при входе человек кланялся очагу. Из традиционной кухни сохранилось множество блюд, особенно кисломолочных продуктов: сливка, сырчик и т.д. Сюда же можно отнести традиционную самогонку на молочной сыворотке, которая называется ораны.

Алтайцы трепетно относятся к животным и к природе. Тайга их кормит, и они стараются ее оберегать. Одна из наиболее распространенных мудростей: «Продав Алтай, не разбогатеешь». Алтайцы против того, чтобы водить туристов на охоту за деньги. Они предпочитают не продавать целебные травы, которые растут в тайге, а использовать их только для самолечения. Нельзя оставлять в лесу трупы животных, охотиться не в сезон, убивать самку, у которой есть детеныши. Хотя эти правила соблюдают не все сельские жители, «моральное право» для сельского сообщества имеет большое значение. Тех, кто это право злостно нарушает, ждет внушение от старших, в крайних случаях — социальный остракизм.

Государство в жизни населения сел Алтая занимает наименьшее значение и, в понимании самих селян, персонализировано охот- и рыбинспекторами. Главы сельских администраций являют-

ся членами локальных сообществ и потому заинтересованы в благоустройстве сел, но какой-либо зависимости от них жители не испытывают. Главы администраций не возвышены над остальным населением села.

Даже скупщики очень часто являются резидентами других стран. Лошадей обычно берут скупщики из Казахстана. Целебные травы, медвежьи желчные пузыри и лапы, мараловые панты, пупки кабарги через длинную цепочку скупщиков (первые несколько звеньев базируются в России, в райцентрах или городах) уходят в Южную Корею и Китай. Почти все деревенские жители считают, что после развала СССР жить стало лучше, так как сейчас они имеют высокие доходы, занимаясь скотоводством и промысловой охотой. При СССР часто колхозы запрещали деревенским жителям иметь большое подсобное хозяйство, устанавливались ограничения на поголовье домашнего скота.

Для коренных жителей староверческой Николаевки традиции и религия также имеют немаловажную роль. Жители деревни всегда избегали контактов с государством, но недавно им пришлось организовать протест против строительства ГЭС на местной речке, которое одобрил глава муниципального района.

Деревня Рейшино Алтайского края географически находится совсем близко к границе с республикой Алтай, где также довольно много пастбищных площадей и вблизи тайга. Однако скотоводство в Рейшино развито не так сильно, как в алтайских деревнях. Население преимущественно русское, тяги к традициям обнаружить не удалось, но жители с интересом относятся к сельскому хозяйству и жизни «на земле», хоть детей здесь и считают нужным отправлять в город. Зброшенных домов и техники значительно меньше, чем в удмуртских деревнях, но они есть. В деревне наблюдается отток населения. Государственному влиянию в силу того, что в деревне сохранился колхоз, деревенские жители подвержены в большей степени, чем на Алтае. Владелец предприятия, основой которого является молочное животноводство, говорил о зависимости колхоза от государственных дотаций.

Приморский край по своему природно-географическому положению не уступает Алтаю, а в каком-то смысле и превосходит его. Море богато красной рыбой, кальмарами, трепангами и т.д. В тай-

ге, несмотря на то, что Приморский край располагается примерно в тех же широтах, что и Краснодарский, водится соболь и норка, рысь, а благодаря тиграм нет волков, дерущих скот. Тайга также изобилует и другим зверьем: кабан, изюбр, пятнистый олень, медведь, кабарга. Кедровые леса для тех, кто «шишкует» (собирает кедровую шишку), еще более привлекательны, чем на Алтае, так как на Дальнем Востоке шишка крупнее и собирать ее легче, хоть урожай и случается реже.

Историко-культурные черты если и не отсутствуют, то развиты крайне слабо. Большинство жителей проживают в селах не дольше двух поколений, многие из них приехали в села после советского распределения или по каким-то другим причинам, многие — из таких далеких городов, как Нальчик, Санкт-Петербург, Кемерово. Ощутимо много украинских фамилий, хотя население можно назвать русским по собирательному принципу в силу отсутствия принадлежности к каким-либо другим национальностям (за исключением малочисленных народов). Культурная идентичность у жителей крайне слабая, коренным считается уже тот, кто хотя бы родился в селе.

Для жителей района государство также предстает в основном в роли контролирующих органов. Однако если люди Алтая относятся к государству спокойно, ничего от него не ждут и даже из-за ограниченных возможностей охоты и рыбалки не горюют (так как все равно добывают), то приморские жители находятся в постоянной конфронтации с государством. «Браконьерствуют, по их словам, люди “при больших погонах, на больших машинах, с вертолетами”»<sup>52</sup>.

### **Хозяйственные уклады деревень**

Хозяйственные уклады деревень мы описываем как совокупность рынка труда, в котором задействованы жители, и практик самозанятости и самообеспечения, то есть промыслов. Два этих института несут множество социальных функций: «Промысел — это

---

<sup>52</sup> Попова А. А. Дневник по научно-исследовательской экспедиции. «Исследование практик неформального природопользования на территории Приморского края» с 15 по 28 сентября 2019 г.

прежде всего самостоятельная хозяйственно-экономическая активность домохозяйства, использующая собственные средства и технологии и направленная на жизнеобеспечение (выживание) семьи и достижение иных, как правило, социальных целей»<sup>53</sup>.

Хозяйственные уклады в **Удмуртии** довольно типичны по своей постсоветской истории. Селообразующими предприятиями являются бывшие колхозы, ныне преобразовавшиеся в СПК или ООО. Основные источники доходов для жителей удмуртских сел — это пенсия и официальная зарплата. Пенсионеры составляют обычно более трети населения. Основная масса трудоустроенных работает в колхозе и школе. Присутствуют в селах и отходники. Исключая самозанятых и предпринимателей, можно представить следующее распределение наемных работников: колхоз — 50–60%, школа — 15–25%, 5–15% отходников, еще до 10% работников заняты в учреждениях культуры (дом культуры, музеи, библиотека), остальные рабочие места, в каждом из которых заняты 1–7 человек: почта, ФАП, администрация, магазины, библиотека, музей (см. приложение 1).

Тех, кто живет за счет дохода от ЛПХ и не работает в колхозе, крайне мало либо нет совсем. Независимые от колхоза сельхозпредприятия есть только в Медовке. Колхоз продает своим работникам корма по низким ценам либо даже выдает вознаграждения в натуральном виде (сеном), поэтому почти все, кто держит скот, работают в колхозе. поголовье личного скота в деревнях скромное, хотя все равно «скота и птицы здесь держат несравненно больше, чем в средней полосе»<sup>54</sup>.

Личных коров в деревнях осталось по 5–20 голов в зависимости от размеров деревни. Личного крупного рогатого скота (КРС) до 40 голов. Корова считается довольно «хлопотным» животным<sup>55</sup>, поэтому

<sup>53</sup> Плюснин Ю. М. Промыслы провинции: архаические и современные экономические практики населения // Журнал социологии и социальной антропологии. 2018. Т. 21. № 1. С. 74.

<sup>54</sup> Позаненко А. А. Отчет по студенческой научно-исследовательской экспедиции. «Этноконфессиональные особенности сельских хозяйственных укладов. Удмуртская республика. Базелинский, Глазовский, Красногорский и Юкаменский районы» с 24 октября по 4 ноября 2018 г.

<sup>55</sup> Пантелеев Р. А. Дневник по научно-исследовательской экспедиции. «Этноконфессиональные особенности сельских хозяйственных укладов. Удмуртская республика. Базелинский, Глазовский, Красногорский и Юкаменский районы» с 24 октября по 4 ноября 2018 г.

взамен заводят коз, овец, свиней. Гуси, куры или кролики присутствуют в большинстве подворий. Однако даже те, кто держат скот, редко получают от ЛПХ финансовый доход. Сдают разве что только молоко (цены порядка 13–23 рублей за литр), но скупщики появляются не всегда. Развитие ЛПХ одновременно зависит от цен на корма и от рынка сбыта, состоящего из скупщиков, диктующих свои цены.

Все сельские жители возделывают огород (это касается всех обследованных деревень) для собственного стола, почти в каждом подворье есть куры. Параллельно осуществляется наемный труд. Многие комбинируют даже несколько рабочих мест. Например, в деревне Медовка одна из информанток в неделю работает три дня в школе, три дня — в магазине. Муж ее работает в колхозе сторожем (зимой состоит на бирже) и валит лес «вечернюю». Такими двойными заработками им удается наскрести на строительство нового дома. Некоторые вахтовики летом идут на сезонные работы в колхоз<sup>56</sup>. Сельхозпредприятия по возможности (также в Медовке) ставят сезонных работников на биржу труда, благодаря чему последние обеспечены зарплатой всю зиму. Летом на бирже стоят кочегары. Были также зафиксированы случаи, когда под молодых жителей села, заочно получающих среднеспециальное или высшее образование, специально готовили ставку (то есть старались открыть новое бюджетное место).

Добычные промыслы значимы в хозяйстве деревень, находящихся близ больших лесных массивов. Чага — один из немногих дикоросов, на сборе которых можно заработать. Приемные пункты могут располагаться, например, в деревенском магазине. Охота, рыбалка, сбор ягод и грибов направлены на самообеспечение (см. приложение 2, таблицу 5).

Хозяйственное имущество (техника и инструменты, предназначенные для осуществления хозяйственных практик) в удмуртских деревнях ограничивается трактором, который все же есть далеко не у всех, и садовым инструментом, хотя также можно включить в этот список сети и другие рыболовные снасти, а в Ремеслово,

---

<sup>56</sup> Гритчина Е. Н. Дневник по научно-исследовательской экспедиции. «Этноконфессиональные особенности сельских хозяйственных укладов. Удмуртская республика. Балезинский, Глазовский, Красногорский и Юкаменский районы» с 24 октября по 4 ноября 2018 г.

где есть общество охотников и рыболовов из 28 членов, — ружья. Личные трактора еще советского производства, поэтому требуют постоянного ремонта.

Доход домохозяйства складывается из индивидуальных доходов членов семейства: зарплата около 12–20 тыс. рублей на полной ставке (в колхозе летом трактористы, комбайнеры и доярки получают значительно больше: до 50 000 и до 40 000 рублей соответственно), и пенсий около 8–15 тыс. рублей.

Деревни Республики Алтай из всех — самые благополучные. Там почти нет заброшенных домов. Наоборот, деревни расширяются: застраиваются новые участки, растет численность населения.

Наиболее распространенные доходные занятия в алтайских селах: животноводство, охота и сбор дикоросов (см. приложение 2). Ведение хозяйства связано с долгими отъездами не только у скотоводов, но и у охотников, которые от двух недель до месяца пребывают на добыче соболя в зимних избушках (зимовьях), расположенных глубоко в тайге. Кроме того, в алтайских селах довольно много отходников. Например, в Пантах, по словам местных жителей, на момент экспедиции отсутствовало более ста человек, они пребывали на вахтах. Так же как и из Удмуртии, едут на севера, но многие и на Дальний Восток.

В деревнях давно расформированы колхозы, осталось всего по 30–40 рабочих мест, но население в них зажиточное за счет обилия практикуемых промыслов (см. приложение 2). Почти на каждом участке имеется или машина, или трактор, или и то, и другое. Кроме того, почти каждый житель алтайских сел имеет ружье, обьеженный коня, у многих есть 3–4 охотничьих избушки, обустроенные стоянки для скота.

Стоит отметить, что необходимая техника есть не у каждого домохозяйства, но, скорее, не из-за отсутствия финансовых средств, а от нежелания перегружать хозяйство. Те, у кого есть аппараты для прессования сена, трактора, грузовики, оказывают услуги другим скотоводам и владельцам покосов. Нельзя сказать, что в деревнях существует какое-то распределение по сферам промыслов, но жители не берут на себя все сразу, расставляя акценты. Почти все домохозяйства заняты и животноводством, и охотой, и собирательством, и производством молока, и покосом, надомными кустарными

промыслами. Но кто-то держит животных только для самообеспечения, основной заработок получая от охоты или собирательства; кто-то, наоборот, добывает дикоросы и дичь только для собственного стола, зато держит на выпасе крупные стада и имеет основной доход с продажи мяса или шерсти. Кто-то делает деревянные сундуки или валяет шерсть на продажу, а всем остальным занимается побочно. Наблюдается определенная структура промыслов, и жители обмениваются товарами из сфер, в которых они заняты больше всего. И если домохозяйство по какой-либо причине не занимается, например, охотой, а все свои ресурсы тратит на переработку папоротника, то все равно получит от родственников мясо добытого в тайге марала.

Некоторые промыслы воспроизводятся расширенной семьей, а не нуклеарной, найденные примеры: мараловодство и валяние шерсти в Пантах, заготовка папоротника в Комаровке. Кроме того, существует ситуативная или регулярная кооперация жителей в рамках охоты, обычно — на таких животных как марал, мясо которого не продают, но и на одну семью целого оленя много. Сохраняются в деревнях и традиционные промыслы, связанные с проведением ритуалов и обычаев: производство сундуков для приданого, национальной водки ораки для празднования свадеб (а свадьбу, естественно, гуляют всей деревней). Хотя в деревнях хозяйственные стратегии жителей преимущественно реализуются в рамках ЛПХ, существует и крепкий коллективный хозяйственный уклад, состоящий из переплетения промыслов.

Особо активное домохозяйство в Алтае может содержать 30–50 голов КРС, в то же время 30–50 коней, 50–100 овец или коз, что в общей сумме может дать доход до 2 млн. рублей в год (сдать 20 коров — 700 000 рублей, 20 коней — 700 000 рублей, овец на шерсть и мясо — 300–500 тыс. рублей). Собирательство (преимущественно кедровая шишка) приносит более 200 000 рублей, охота на соболя 100–500 тыс. рублей в зависимости от цены, поставленной скупщиками. А помимо соболя, есть доход от охоты на марала, медведя, кабаргу, волка. Таким образом, учитывая прочие промыслы (заготовка дров, продажа сена и т.д.), годовой доход домохозяйства вполне может превышать 3 млн. рублей.

Но у алтайцев также и большие расходы: обслуживание техники и покупка солярки, покупка сена, оплата услуг тракториста, води-

теля грузовика (на описанное выше домохозяйство может понадобиться сена больше чем на 300 000 рублей в год).

Рейшино находится уже в другом регионе (Алтайский край). Таких больших домохозяйств, как в деревнях Алтая, там почти нет (всего 2–3 фермера с поголовьем коров или лошадей более 50). Возможно, это обусловлено тем, что в деревне остался переформировавшийся в ООО колхоз. Многие жители также зарабатывают промыслами, только охота в деревне практикуется в меньшей степени (информанты объясняли это тем, что лицензии дорогие). В ближайших речках ловят хариуса. Собираательство дикоросов также распространено повсеместно. В Рейшино, в отличие от большинства деревень республики Алтай, уже встречаются в огородах фруктовые деревья, и некоторым жителям продажа ягод и фруктов приносит финансовый доход. Мед в Алтайском крае, по мнению многих, лучший в России, так что люди в деревнях держат пасеки в качестве основного источника дохода.

В селах Прибрежного района Приморского края остались предприятия, как то: гребешковый завод в Гребешково, небольшие СПК/фермы в Егеревке, Ульино и Рыбном. Наемный труд, однако, не так популярен, как присваивающее хозяйство: ловля красной рыбы; охота на кабанов, изюбрей, соболей; сбор кедровой шишки и женьшеня. Именно эти промыслы образуют доходы жителей района Приморского края. Легально из них только шишкование, оно приносит большой доход, но сезон шишки случается раз в 4–6 лет, и за кедровым орехом в тайгу идут даже дети и старики: пенсионерка в Старожилово ходила на шишку даже со сломанной ногой. Остальные доходные промыслы в разной степени наказуемы: женьшень в Красной книге; лов красной рыбы в период нереста запрещен всем, кроме КМНС; охотничьи путевки на практике если и покупают, то человек берет всего одну на весь сезон, чтобы иметь возможность законно ходить в лес с ружьем, добытую дичь из тайги выносит скрытно и путевку не закрывает, только если не попадетсся егерям или инспекторам.

Все охотники, рыбаки и искатели женьшеня — браконьеры, но наибольшее внимание со стороны контролирующих инстанций получают именно рыбаки. На воде нарушителей ловить легче, чем в лесу, контроль осуществляют одновременно (в период нереста) рыбад-

зор, пограничники, Приморская государственная морская инспекция (ПГМИ), МВД, ОМОН, некоторые представители органов покрывают браконьеров, некоторые отбирают сети и выписывают штрафы. Социальная напряженность усугубляется тем, что шхуны северных корейцев под предлогом шторма заходят в бухты для вылова красной рыбы, что иногда остается безнаказанным. Местное население раздраженно относится к засилью иностранцев в крае (также из Китая и Японии), которые промышляют на природных ресурсах. Государство, в понимании жителей, не только не борется с зарубежными промысловиками, но поощряет незаконные вырубки лесов, иницируемые депутатами и чиновниками разных уровней, так что местное население настроено по отношению к государству довольно негативно.

Вопреки запретам, приморские жители получают крупные доходы от промыслов. В сезон красной рыбы деревни на нерестовых реках и морских побережьях особенно наполняются людьми: люди берут отпуска, чтобы поехать на заработки в деревни; целые семьи возвращаются в оставленные под дачу (читай — под промысловую избушку) дома на весь месяц. От продажи икры и красной рыбы в сезон симы (май-июнь) или кеты (сентябрь-октябрь) рыбак способен заработать 1–1,5 млн. рублей. Такой же доход возможен в сезон шишки (поздняя осень). Крупный, правильного размера женьшеневый корень вполне может стоить 300–500 тыс. рублей, а иногда, по слухам, и более миллиона. Соболиная охота зимой — 150–300 тыс. рублей (2–7 тыс. рублей за шкурку). Почти круглый год добывают кабана и изюбра: «Вот так возьмешь кабана на 50 кг, и можно за 15 000 рублей продать — уже получка»<sup>57</sup>. Так что доход домохозяйства или индивидуальный доход может превышать 2–3 млн. рублей.

Деньги тратят на обеспечение хозяйственного комплекса, который обязательно включает катер или, в крайнем случае, моторную лодку (соответственно, возникают затраты на бензин, а также на место на пристани); внедорожник или трактор; прицеп для перевозки лодки; рыболовные сети, которые периодически изымаются инспекторами; ружья и капканы; у многих есть охотничьи избушки.

Целостность приморских деревень ощущается только на уровне нежелания сдавать соседа, так как почти все жители пра-

---

<sup>57</sup> Из интервью с охотником из села Ульино.

вонарушители, и говорить об этом не принято. Кооперация для рыбной ловли, сбора женьшеня, браконьерской охоты довольно развита, но часто скорее из прагматических соображений, нежели чем в силу товарищества. Например, женьшень принято искать втроем, так как зона охвата в таком случае больше, но большими компаниями уже не идут, чтобы не делить доход на много частей. В некоторых случаях товарищи по промыслу готовы даже на мелкое предательство ради прибытка, характерна история, рассказанная жительницей Егеревки: один раз трое ее родственников-«удальцов нашли большой корень. Выкопать не смогли, побоялись повредить. Решили прийти на следующий день с нормальными инструментами. Только вот ночью один из этого трио нашел это место сам и выкопал этот корень»<sup>58</sup>.

Неконтролируемая добыча биоресурсов выражается не только в ее объеме, но и в варварском стиле охоты, рыболовства, собирательства. Многие валят вчерную лес, выходят «фарить» (охотники ночью в лесу резко включают свет фар и бьют по отблескивающим глазам животных, иногда попадают в домашний скот и уезжают, оставляя трупы в лесу), ловят зверей на запрещенные петли; рыбаки «ловят кету, потрошат икру, а мясо (рыбы) выкидывают»<sup>59</sup>.

### **Факторы, определяющие хозяйственные уклады деревень**

Результатом проделанной аналитической работы стали таблицы промыслов (см. приложение 2) и наиболее значительных факторов, влияющих на повседневность деревенских жителей (см. приложение 3). Таблицы промыслов были составлены в измерениях пространственности (Р) и доходности (Д), трехзначная шкала оценки критериев была заимствована из работ и таблиц Ю. М. Плюснина<sup>60</sup>. Однако цели фиксировать весь спектр промыслов не ставилось.

<sup>58</sup> Солоненко Е. А. Дневник по научно-исследовательской экспедиции. «Исследование практик неформального природопользования на территории Приморского края» с 15 по 28 сентября 2019 г.

<sup>59</sup> Попова А. А. Исследование практик неформального природопользования на территории Приморского края (дневник)...

<sup>60</sup> Плюснин Ю. М. Промыслы провинции: архаические и современные экономические практики населения...

В некоторых деревнях встречались и такие редкие практики, как, например, поиск якорей на дне реки для последующей продажи (д. Рыбное), но в таблицах такие ситуативные заработки не учитывались. Предложенные таблицы, скорее, отражают определяемые внешними условиями сходства и различия в промысловых структурах деревень разных регионов.

Различие в одном из трех факторов (природно-географическое положение, культурно-исторические особенности и государственное управление), даже при сходстве в двух других, обуславливает образование особенных хозяйственных укладов в каждом регионе. А особенности уже отражаются в структуре промыслов и занятости (см. приложение 2).

В Приморском крае и в Республике Алтай сельские жители располагают ценными биоресурсами, но культурно-исторические различия ведут к тому, что приморские деревни живут преимущественно за счет браконьерства (см. приложение 3), а алтайские жители реализуют целый спектр промыслов, среди которых развит не только добывающий, но и производящий труд в рамках практик ЛПХ и творческих работ, вроде работы по дереву или валяния шерсти (см. таблицы 8, 10 в приложении 2). Также для этих регионов разное значение имеют межгосударственные границы: сельскому населению Алтая они дают лишь преимущества в виде рынка сбыта конины и продуктов охоты, а для жителей Прибрежного района приграничные государства — палка о двух концах. «Пока китайцы есть у нас, с одной стороны хорошо, с другой стороны плохо»<sup>61</sup>, — говорят приморские охотники и искатели женьшеня, продающие добычу в Китай, в то же время непричастные к браконьерству люди просят закрыть границы, так как не выдерживают раздражитель в виде северных корейцев и китайцев, работающих и промышленяющих в Приморском крае.

То, что жители Удмуртии и Алтая *традиционно* живут на своей земле, отражается в стремлении домохозяйств применять широкий диапазон практик: они осваивают землю под огороды и покосы, разводят скот, в разумных пределах пользуются природными богатствами, практикуют традиционные кустарные промыслы. Но,

---

<sup>61</sup> Из интервью с егерем охотничьего хозяйства в Приморском крае.

естественно, жители Удмуртии просто из-за отсутствия таежных и морских биоресурсов (еще и располагаясь в зоне рискованного земледелия) не могут получать от самозанятости заработки, сравнимые с заработками приморских и алтайских рыбаков и охотников.

Тем не менее в удмуртских селах наиболее распространены промыслы на государстве (см. приложение 2, таблица 8), в двух других регионах, особенно в Приморском крае, такие промыслы (кроме как у КМНС) встречались довольно редко, только одна из информанток (пенсионерка ~80 лет) в деревне Старожилово получала компенсацию в 10 000 рублей за затопленный огород. Некоторые сельские жители даже отказываются от объективных возможностей заработка на государственных промыслах. Например, внук той же информантки не хочет оформлять себе инвалидность по болезни, мешающей ему заниматься физическим трудом: «Ну их к черту, будут эти потыкать, скажут: такой молодой, а уже инвалид».

Квоты на вылов кеты и сима, которые получают малочисленные народы в Старожилово и в Капустино, иногда используются для легализации промысла браконьеров, не относящихся к малочисленным народам: «Ага, отъедешь вот сейчас от <Капустино> на 3–4 км и увидишь, как стоит куча лодок и один этот узкоглазый сидит. А как погранцы подойдут, так он говорит, что все сети в море его. Так вот они и рыбачат...»<sup>62</sup>.

В субсидиях на покупку техники жители Алтая и Приморского края не нуждаются, вместо этого у них есть заработки от сбора дикоросов, охоты, рыбалки<sup>63</sup>. У жителей удмуртских деревень таких возможностей нет, поэтому они берут кредиты или же получают помощь от государства. Фермеры-предприниматели получают субсидии на покупку техники, молодые семьи — на строительство жилья. Часть работников СПК и кочегары встают на биржу труда во время отсутствия работы. Домохозяйства, пользующиеся государственной поддержкой, действительно повышают уровень

---

<sup>62</sup> Из интервью со сторожем пристани из пос. Капустино.

<sup>63</sup> Информанты часто выражали уровень своего дохода от промысла в купленной технике или недвижимости.

своего благосостояния, но среди рассмотренных регионов деревни Удмуртии все же самые бедные. Можно говорить, что промыслы на государстве сигнализируют об отсутствии иных доходных промыслов.

Из-за отсутствия таких промыслов сельские жители Удмуртии уверены, что с развалом СПК их село вымрет. Для сокращения подобных рисков необходимо развитие альтернативных видов занятости: ЛПХ, КФХ, малого предпринимательства. Хорошим примером рассеивания и последующего развития фермерского хозяйства служит село Медовка, где «обанкротилось и закрылось сельхозпредприятие, и скот, и частично земли разобрали будущие фермеры, а некоторое время спустя в село “зашел” сторонний инвестор и воссоздал сельхозпредприятие. Фермеры туда, естественно, вливаться не стали, и теперь в Медовке есть и “колхоз”, и КФХ»<sup>64</sup>. Другой пример относительно успешной для деревни трансформации колхоза — Рейшино, где некоторые жители вышли из колхоза и поныне держат скот в рамках ЛПХ, а предприятие позже перешло в руки приезжего покупателя. Хотя хозяйственный уклад Рейшино в силу наличия крупного сельхозпредприятия схож с хозяйственным укладом удмуртских деревень, жителям Рейшино доступны почти те же ресурсы, что и жителям Алтая. Однако в Рейшино скотоводство пока не получило такого развития, как в деревнях Алтая, но, безусловно, здесь оно более развито, чем в Удмуртии (2–3 крупных фермы с поголовьем свыше 50 коней или коров). Сельхозпредприятие в Рейшино, по словам местных жителей, находится на грани банкротства, в чем винят нового владельца. Однако развал селообразующего предприятия в данном случае не обязательно приведет к вымиранию села, так как некоторые жители<sup>65</sup> начинают понимать, что официальная работа — не единственный возможный гарант стабильности. С другой стороны, предприятие помогает с ремонтом детского садика и школы, финансирует выезды школьников на спортивные мероприятия. Кто возьмет на себя социальные функции «колхоза», остается неясным.

---

<sup>64</sup> Позаненко А. А. Этноконфессиональные особенности сельских хозяйственных укладов (отчет)...

<sup>65</sup> Такое мнение выразили 2 информанта-фермера.

## Рекомендации по государственной политике

В Удмуртии существуют очевидные проблемы развития ЛПХ, которые можно решать: зависимость домохозяйств от дешевых кормов, покупаемых в СПК, и отсутствие рынка сбыта продукции ЛПХ (либо же монополия скупщика, занижающего цены). Для поддержки сельского населения Удмуртии необходимо обеспечить условия, в которых жители будут организовывать снабженческо-сбытовые кооперативы для ЛПХ, которые при этом должны быть максимально независимы от СПК (см. таблицу 4).

Более инновационная платформа сбыта может быть построена в интернете, например, виртуальный рынок купли-продажи продуктов ЛПХ (молоко, яйца, хлеб и т.д.). Условия для такого рынка вполне существуют. В деревнях нет проблем с выходом в сеть: у многих жителей уже есть спутниковые тарелки, и обычно в библиотеке или на почте есть общественно-доступный компьютер. В качестве клиентов можно рассматривать уже не только разного рода перекупщиков и небольшие предприятия, но и конечного потребителя продукции или же небольшие магазины, рыночные прилавки: популярность здоровой пищи, правильного питания, экопродукции растет. Например, некоторые жители экопоселений уже продают свои товары через социальные сети<sup>66</sup>.

На виртуальном рынке для жителей деревень станет возможна реализация не только продуктов ЛПХ, но и ягод, грибов, рыбы. Если такие платформы будут создаваться по инициативе государства, то появится возможность сформировать базу самозанятых. В таком случае государство не просто урежет неформальные доходы сельских жителей, но сначала создаст возможность эти доходы получать и справедливо возьмет свой процент. Конечно, изначально требуются финансовые вложения на реализацию проекта, но это, в первую очередь, социальный проект, который, впрочем, может и окупиться в будущем. Вероятно, сначала платформой воспользуются только уже зарегистрированные ИП, ведущие ско-

---

<sup>66</sup> Из интервью с фермерами, проживающими в экопоселениях ПРП. Экспедиция НИУ ВШЭ. Владимирская область. 2018 г.

рее бизнес, чем промысел, поскольку люди неактивно стремятся сменить промысловые практики на легальный бизнес<sup>67</sup>.

В Приморском крае присутствует диаметрально противоположные проблемы в связи с тем, что регион перенасыщен доступными природными ресурсами. Из-за возможности легкой добычи люди не готовы к производящему труду и зачастую даже к какой-либо переработке добытой продукции. Приморские браконьеры находятся в постоянном противодействии государству и вдобавок маргинализируют свой жизненный уклад тем, что сами про себя говорят «воруем». От государства, представители которого, в понимании местного населения, также воруют, сельские жители всегда ждут подлости. Яркий пример — распространение в Приморском крае слуха о грядущих запретах на собирательство; слух вырос из шуточных роликов в интернете о вымышленном приморском председателе исполнительного комитета Уссурийского района Виталии Наливкине, отбирающем у сельских жителей собранные дикоросы<sup>68</sup>.

В каком-то смысле законодательно ограничивать право деревенских жителей на добычу природных ресурсов бесполезно; несмотря на мобилизацию всех контролирующих инстанций, нерестовые реки перекрыты сотнями сетей. Необходимо ввести более жесткий контроль, но также следует создать вариант легализации промысла для местного населения, чтобы жители деревень не потеряли источник пропитания. С «залетными браконьерами» необходимо бороться, так как именно они обостряют социальную напряженность.

Наиболее эффективен в таком случае самоконтроль со стороны жителей, что доказывает пример Алтая, где браконьеры, действующие вне рамок моральных норм, подвергаются социальному ostracismu. В Приморском крае жители более прагматичны, поэтому необходимо создать условия, при которых пришедшие браконьеры будут нарушать хозяйственные интересы местных рыбаков (как ни странно, информанты указывали, что споров за участки реки до сих пор не происходило). Это представляется возможным при развитии в рыбо-

---

<sup>67</sup> Плюснин Ю. М. Промыслы провинции: архаические и современные экономические практики населения...

<sup>68</sup> BARAKuda Виталий Наливкин взял под контроль сбор грибов / Организация времени (видеоканал) // YouTube. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=BGGVOPzrDgw> (дата обращения: 20.06.2020).

ловной отрасли институтов по аналогии с охотничьими товариществами и охотничьим бизнесом. Местным жителям будет дано право покупать лицензии (как индивидуальные, так и коллективные) на вылов красной рыбы в период нереста. Реализация лицензии будет возможна только на арендованном участке реки протяженностью от 50–100 м на человека, на этом участке можно будет поставить только одну или две сети. У рыбинспекции останется право срезать оставленные без присмотра сети, чтобы их не оставляли на ночь. Количество сетей в реке в дневное время должно будет сократиться в 5–10 раз (так как в нынешних условиях на каждые 10 м протяженности нерестовой реки приходится одна рыболовная сеть), в ночное время оно должно быть сведено к минимуму. Имея официальные права на участок реки, рыбак будет заинтересован в том, чтобы устранить всех браконьеров, посягающих на его законный улов.

Таблица 4. Рекомендации по решению проблем сельского населения

<p>Развитие промыслов в сельском сообществе</p>	<p>Промыслы направлены только на самообеспечение из-за дефицита доходных ресурсов</p>	<p>Сбалансированное использование ресурсов добывающего и производящего труда</p>	<p>Развитие сугубо добычных промыслов</p>
<p>Рекомендация</p>	<p>Создавать снабженческо-сбытовые кооперативы и интернет-платформы сбыта продуктов ЛПХ (возможно продвижение под лозунгом экопродукции)</p>	<p>Давать вольное развитие, делать мягкие попытки к постепенной полной легализации доходных промыслов</p>	<p>Ограничивать возможности добычных промыслов пришлыми браконьерами, предоставлять возможность легальной добычи местным жителям посредством лицензирования и выделения участков реки в аренду; стимулировать рыбоводческие и охотничьи кооперативы и бизнес-предприятия</p>

На деньги от продажи лицензий необходимо организовать большее количество постов рыбинспекции и водной полиции, что:

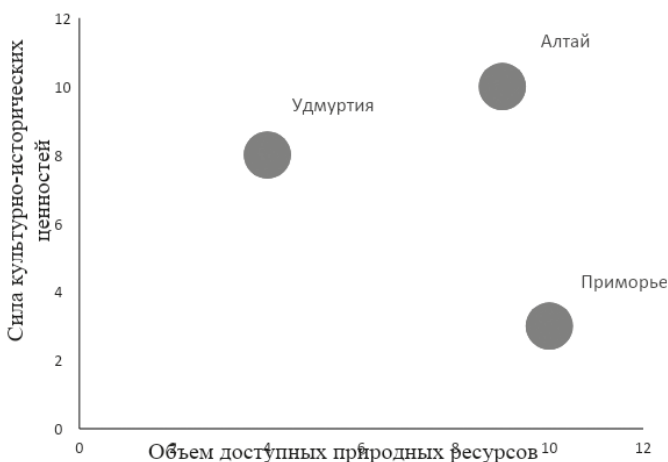
- а) даст дополнительные бюджетные рабочие места;
- б) позволит

купившим лицензии при вторжении на их участок браконьеров вызвать контролирующие службы. Таким образом, будут решены проблемы легализации самозанятости и сокращения браконьерского вылова. Все эти механизмы должны реализоваться на муниципальном уровне (лучше — на уровне сельских поселений), чтобы люди лучше понимали суть самоорганизации, а региональные чиновники и депутаты не забирали промысел у местного населения. Недостаток легализации рыболовства для местных жителей состоит в том, что может последовать негативная реакция со стороны рыбинспекторов, берущих взятки с браконьеров.

В море такие же функции по бережному освоению и охране водных ресурсов могут выполнять предприятия, занимающиеся рыбоводством, фермами морской капусты, гребешка и т.д. Чтобы понять, стоит ли инвестировать государственные и частные ресурсы в подобный бизнес, необходимо проводить дополнительные исследования.

Для того чтобы предложенные специализированные меры по развитию сельского хозяйства можно было использовать и в других регионах, предлагается следующая модель: на системе координат, оси которой отражают благоприятность внешних факторов, влияющих на хозяйственные уклады деревень, отображены области, в которых находятся деревни проанализированных регионов (см. рисунок 1).

Рис. 1. Факторы, определяющие уклады деревень



На основе данной модели можно получить представление о сельских хозяйственных укладах и других регионах, попадающих в выделенные области. Красная зона характеризуется приоритетом индивидуальных экономических стратегий над коллективными, акцентом на добычные промыслы. Хозяйственные уклады оранжевой зоны включают наиболее широкий спектр экономических стратегий. Разнообразные промыслы, реализуемые домохозяйствами, за счет множества коопераций и обмена разными товарами, образуют устойчивый коллективный уклад села. Домохозяйства деревень синей зоны из-за относительной скудности природных ресурсов характеризуются более низкими доходами и требуют внешней поддержки. Соответственно, будут совпадать и рекомендации по развитию сельского хозяйства в регионах, попадающих в предложенные области.

### **Заключение**

Регионы, в которых были собраны материалы, отличаются друг от друга по многим факторам. По географическим, климатическим, историко-культурным, социально-экономическим и прочим характеристикам Алтай, Удмуртию и Приморский край не удастся поставить в один ряд: даже если два из регионов имеют общую черту, третий будет отличаться, что ценно для анализа. Различаются этнический и культурный состав населения, географическое расположение и биоресурсная база, региональная политика и деятельность местных властей.

Однако формирующими для сельских хозяйственных укладов являются только три внешних фактора: природно-географические условия определяют спектр ресурсов и возможностей, доступных домохозяйствам; историко-культурные особенности определяют, какие экономические стратегии (промыслы, бизнес, наемный труд) домохозяйство реализует и посредством каких практик оно это делает; государство же может ограничивать или создавать возможности заработка. Из природно-географических факторов решающее значение имеют природные ресурсы, которыми располагает сельское сообщество, и близость к рынкам сбыта этих ресурсов; из

культурно-исторических — освоенность территории проживания и окружающей среды, коллективная система ценностей, родственные связи; административные же факторы заключаются в стимулах, то есть государственных программах поддержки, и законодательных ограничениях.

### **Благодарности**

Выражаю благодарность преподавателям за предоставления отчетной документации по экспедициям: д.ф.н. Ю. М. Плюснину — за предоставление таблиц с промыслами в республике Алтай и Приморском крае, А. А. Позаненко — за отчет по экспедиции в Удмуртскую республику и аудиозаписи интервью Анастасии Иващенко с местными жителями деревни Комаровка. Также благодарю студентов НИУ ВШЭ, предоставивших свои дневники наблюдений по экспедициям, в которых был собран материал: Е. А. Солоненко, Р. А. Пантелеева, Е. Н. Гритчину, А. А. Попову, Д. И. Вилкова, А. Д. Спиридонычева.

# ПРИЛОЖЕНИЯ

## Приложение 1.

### Распределение наемных работников в удмуртских деревнях

Охотохозяйство					4			
Пенсионеры	160–170					218	62	
Самозанятые		1						
Дом ремесел					10			
Сторожа и т.д.	5	5						
Администрация	4							
Дом культуры	5	7				7		
ФАП	3	7						2
Магазины		5						
Отходники		20	4					
Почта	3	3	1					
Колхоз	42	137	30 (летом 60–70)		128	95 (зимой)	—	—
Школа	20	40	35	26		47	—	
Деревня	Бесприметово	Тюк	Медовка	Половичкино	Ремеслово	Близовка	Чижай	Выселково

## Приложение 2. Промыслы в деревнях

Таблица 5. Промыслы в деревнях: охота и рыбалка<sup>69</sup>

Деревня	Охота для добычи мяса	Охота для добычи элементов тела животных	Собольная охота	Турист. охота	Морская рыбалка (нета, сима, кальмар и проч.)	Речная рыбалка на нерест (красная рыба+икра)	Речная рыбалка (белая рыба)
Бесприметово							РР Д
Тюк	Р						РР Д
Медовка	РРР						
Половичкино							
Ремеслово	РРР	Р Д		РР Д			РР
Близовна							
Старостино	Р						
Выселково	Р	Р Д					
Комаровка	РРР	РРР ДД	РРР ДДД				РРР
Шахты	РРР	РРР ДД	РРР ДДД	РРР ДДД			РР
Панты	РРР	РРР ДД	РРР ДДД	РРР ДДД			РР
Николаевка	РРР	РРР ДД	РРР ДДД	РРР ДДД			РР
Рейшино	РР	РР ДД	РРР ДДД	РР			РР
Силовка	РРР ДДД		РРР ДДД	РР			РРР
Гребешково	РР ДДД	Р ДДД	РРР ДДД		РРР ДДД	РРР ДДД	РРР
Капустино	РРР ДДД	РРР ДДД	РРР ДДД	РР ДДД	РРР ДДД	РРР ДДД	РРР
Ульино	РРР ДДД	РРР ДДД	РРР ДДД	РРР ДДД	Р ДДД	Р ДДД	РРР
Егеревна	РРР ДДД	РРР ДДД	РРР ДДД	РР ДДД	Р ДДД	РР ДДД	РРР
Старожилово	РРР ДДД	РРР ДДД	РРР ДДД	РР ДДД		РРР ДДД	РРР
Зубово	РРР ДДД	РР ДДД	РРР ДДД	Р ДД		РР ДД	РРР
Рыбное	РР ДДД	РРР ДДД	РРР ДДД		Р ДДД	РРР ДДД	РРР

<sup>69</sup> Здесь и далее в таблицах: Р — распространенность, Д — доходность.

Таблица 6. Промыслы в деревнях: собирательство

Деревня	Сбор ягод	Сбор грибов	Сбор чаги	Сбор папоротника, ревеня, черемши	Сбор кедровой шишки	Сбор лекарственных трав, корней	Сбор женьшеня золотого, красного корня
Бесприметово	PPP	PPP					
Тюк	PPP	PPP Д					
Медовка	PPP Д	PPP Д					
Половичино	PPP	PPP					
Ремеслово	PPP	PPP	PPP ДДД				
Близовка							
Старостино	PPP	PPP	PP ДД				
Выселково	PPP Д	PPP Д					
Комаровка	PPP ДД	PPP	–	PPP ДДД	PPP ДДД	PPP ДДД	
Шахты	PPP ДД	PP	–	PPP	PPP ДДД	PPP ДДД	
Панты	PPP ДД	PP	–	PPP	PPP ДДД	PPP ДДД	PP ДДД
Николаевка	PPP ДД	PP	–	PPP	PPP ДДД	PPP	
Рейшино	PPP ДД	PP	–	PPP	PPP ДДД	PPP ДДД	
Силовка	PPP Д	PPP			PPP ДДД		PPP ДДД
Гребешково	PPP Д	PPP			PPP ДДД		PPP ДДД
Капустино	PPP Д	PPP			PPP ДДД		PPP ДДД
Ульино	PPP Д	PPP			PPP ДДД		PPP ДДД
Егеревка	PPP Д	PPP			PPP ДДД		PPP ДДД
Старожилово	PPP Д	PPP			PPP ДДД	P	PPP ДДД
Зубово	PPP ДД	PPP			PPP ДДД		PPP ДДД
Рыбное	PPP Д	PPP			PPP ДДД		PPP ДДД

Таблица 7. Промыслы в деревнях: ЛПХ

Деревня	Коневодство	Производство молока	Животноводство (коровы, овцы, свиньи, козы)	Птицеводство	Пасека	Морские фермы	Покос, перевозка, прессование сена, продажа сена и зерна
Бесприметово		Р ДД	РР ДД	РРР	РР		
Тюк		РР Д	РРР ДДД	РРР			РР ДД
Медовка		РР	РР	РРР			РРР ДД
Половичкино	РР Д	РРР ДД	РРР ДДД	РРР			РР
Ремеслово		РРР ДДД	РР	РРР			
Близовка		РР	РР	РРР			
Старостино	Р	РР	РР	РРР			Р
Выселново		РР ДДД	РРР ДДД	РРР	Р ДДД		РР
Комаровка	РРР ДДД	РРР ДДД	РРР ДДД	РРР	РРР ДД		РРР ДД
Шахты	РРР ДДД	РРР ДДД	РРР ДДД	РР			РРР ДД
Панты	РРР ДДД	РРР ДДД	РРР ДДД	РР			РРР ДД
Николаевка	РРР ДДД	РРР ДДД	РРР ДДД	РРР	РР ДДД		РРР
Рейшино	РР ДДД	РР ДДД	РРР ДДД	РРР	РР ДДД		РРР ДДД
Силовка			РР ДД	Р	Р		
Гребешково	Р	Р	Р	Р		Р	
Капустино		Р	Р	Р		Р ДДД	
Улыно		РР Д	Р ДД	РР	РР ДДД		
Егерева		Р	Р	РР			
Старожилово				Р			
Зубово	РР	Р	Р	Р			
Рыбное			Р	Р			

Таблица 8. Промыслы на государстве

Деревня	КМНС	Государственные гранты/субсидии, помощь МСУ	Биржа труда	Пенсия по инвалидности
Бесприметово				Р ДДД
Тюк		Р ДДД	Р ДД	
Медовка		РР ДДД	РРР ДДД	
Половичкино		Р ДД		Р ДДД
Ремеслово				
Близовка				
Старостино				
Выселково	Р Д	РР ДДД		
Комаровка	РРР Д			
Шахты	РР Д			
Панты			Р ДД	Р ДД
Николаевка			Р ДД	Р ДД
Рейшино			РР ДД	РР ДД
Силовка				
Гребешково				
Капустино	Р ДДД			
Ульино				
Егеревка				
Старожилowo	РРР ДДД			
Зубовo	Р ДДД			
Рыбное				

Таблица 9. Прочие промыслы

Деревня	Ремесленничество (валяние шерсти, ювелирные работы, работа по дереву)	Самогонварение	Выращивание конопля	Покос, перевозки прессование сена, продажа сена и зерна	Гостевые дома, туристические услуги	Покос бесхозных территорий	Рубка леса
Бесприметово							
Тюк				РР ДД		РР	РРР ДД
Медовка				РРР ДД	Р		
Половичкино	Р			РР			
Ремеслово	РРР ДДД				РР ДДД		РР ДД
Близовка					Р ДД		
Старостино	Р				Р Д		РР ДД
Выселково		РРР Д		РР		Р	РР ДД
Комаровка	Р	РРР Д		РРР ДД			РРР ДД
Шахты	РР	РРР		РРР ДД	РР ДД		РРР ДД
Панты	РР ДД			РРР ДД	РР ДД		РРР ДД
Николаевка	РР	РРР Д		РРР	РРР ДДД		РРР ДД
Рейшино	Р			РРР ДДД	РРР ДДД		
Силовка					Р ДД		
Гребешково							
Капустино		РР	РР Д		РР ДД		
Ульино			РР Д				
Егеревка			РРР Д				
Старожилово			Р				
Зубово		РР Д					
Рыбное			РР				

Приложение 3. Факторы, определяющие хозяйственные уклады деревень

Фактор	Удмуртская республика	Республика Алтай	Рейшино, Алтайский край	Приморский край
<b>Культурная идентичность</b>	До сих пор сильна для старшего поколения, но теряется для все больше уезжающей молодежи	Сильная. Жители знают историю, свои родословные, соблюдают обычаи и традиции. Сильная общинная самоорганизация	—	Отсутствует. Много приезжих. Царит жажда легкого заработка. Индивидуализированное общество
<b>Географические особенности</b>	Приуралье, удаленность от границ. Пихтовые и еловые леса. Зона рискованного земледелия	Горы. Тайга. Кедрач. Большие площади для выпаса. Близость Казахстана и Монголии		Море и нерестовые реки. Тайга, кедрач. Близость Китая, Северной Кореи, Японии
<b>Ресурсная база</b>	Колхозы	Кедрач, пушнина, площади под выпас		Рыбные ресурсы, пушнина, кедрач, женьшень
<b>Основные источники дохода</b>	Занятость в колхозе, пенсия	Скотоводство, охота, сбор дикоросов	Смешанные: животноводство и наемный труд	Морская и речная рыбалка, дикоросы, охота
<b>Доходы успешных домохозяйств</b>	40–50 тыс. рублей в месяц	2–4 млн. рублей ежегодно	—	2–4 млн. рублей ежегодно
<b>Настроение в селах</b>	Ностальгия по прошлому, ожидание помощи от государства	Рост культурных ценностей, автономности от государства. Саморегулируемое браконьерство. Рост сельского населения	Переходное, некоторые жители заинтересовано смотрят в будущее, некоторые живут в прошлом	Неконтролируемое браконьерство. Противостояние государству и иностранным промысловикам в гонке добычи биоресурсов

## АВТОРЫ

**Позаненко Артемий Алексеевич** — преподаватель Департамента политики и управления Факультета социальных наук НИУ ВШЭ, аналитик Проектно-учебной лаборатории муниципального управления НИУ ВШЭ, аналитик Центра прикладных и полевых исследований Института исследований культуры НИУ ВШЭ; arozanenko@hse.ru.

**Иванова Олеся Андреевна** — выпускница образовательной программы бакалавриата НИУ ВШЭ «Государственное и муниципальное управление» 2020 г.; olesya.ivanova98@yandex.ru.

**Зыкова Дарья Александровна** — выпускница образовательной программы бакалавриата НИУ ВШЭ «Государственное и муниципальное управление» 2020 г.; zykova-d@yandex.ru.

**Гребенькова Анжелика Денисовна** — студентка 1 курса магистратуры ОП «Государственное и муниципальное управление» НИУ ВШЭ; gr.lika@mail.ru.

**Вилков Дмитрий Игоревич** — студент 1 курса магистратуры ОП «Прикладные методы социального анализа рынков» НИУ ВШЭ; dvilkov@inbox.ru.

**Аржиманова Анна Шакировна** — студентка 1 курса магистратуры ОП «Прикладные методы социального анализа рынков» НИУ ВШЭ, старший аналитик отдела исследований M-Vector; arzhimanova@gmail.com.

**Сварчевская Мария Владимировна** — стажер-исследователь Лаборатории исследований науки и технологий ИСИЭЗ НИУ ВШЭ, студентка 1 курса магистратуры ОП «Прикладные методы социального анализа рынков» НИУ ВШЭ; msvarchevskaya@gmail.com.

**Сталинов Георгий Андреевич** — аналитик ПУЛ МУ НИУ ВШЭ, студент 1 курса магистратуры ОП «Государственное и муниципальное управление» НИУ ВШЭ; wwwstal@bk.ru.



## О ФОНДЕ «ХАМОВНИКИ»

Современный мир разнообразен и многогранен; в нем невозможно ориентироваться, не обладая информацией. И главный ресурс сегодня — знание; это основное богатство, без него невозможны рациональные действия.

Цель благотворительного фонда «Хамовники» — сделать информацию, полученную в результате исследований, доступным знанием.

Мы считаем, что выявляемые в ходе качественных научных исследований тенденции очень важны, потому что именно они — а не политические решения или масс-медиа — определяют окружающую нас реальность. Человек должен быть свободен от любых стереотипов и шаблонов. Мы хотим, чтобы картина мира у людей стала более адекватной. Ведь от того, как человек видит ситуацию, зависят его решения и поступки.

Благотворительный фонд финансирует полевые научные исследования, способствующие описанию социальной реальности. Нас интересуют исследования, изучающие проявления социальных процессов в непосредственной деятельности людей.

Фонд «Хамовники» на конкурсной основе оказывает финансовую поддержку исследований по следующим направлениям: социальная антропология, социальная структура, муниципальное управление, местные сообщества, административные рынки и особенности их возникновения, информационное взаимодействие органов власти и др.

Результаты исследований становятся открытыми для всех; мы прилагаем усилия для того, чтобы исследователи были услышаны, чтобы неравнодушные умы получали качественную пищу для размышлений.

Коллективная монография

# ОТ РОДОВЫХ ПОМЕСТИЙ ДО ДАЛЬНЕВОСТОЧНОГО ГЕКТАРА

НЕТРИВИАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ  
ГОСУДАРСТВЕННОГО  
И МУНИЦИПАЛЬНОГО  
УПРАВЛЕНИЯ

Научный руководитель АРТЕМИЙ ПОЗАНЕНКО  
Редактор ИВАН АКСЕНОВ  
Выпускающий редактор АЛЕКСАНДР НАЗАРОВ  
Художник ЕВГЕНИЯ СТАВИЦКАЯ  
Верстка ФЕДОР ДЕРЕВЯНКИН

Подписано в печать 10.10.2021  
Формат 84x108/32  
Тираж 400 экз.  
Заказ № 161