

© 1991 г.

**А.П. МИРОНЕНКОВ**

## **СЕЛЬСКАЯ СОЦИАЛЬНАЯ ИНФРАСТРУКТУРА В СРЕДНЕАЗИАТСКОМ РЕГИОНЕ (проблемы управления)**

В условиях перехода к рыночной экономике совершенствование социальной инфраструктуры в селах с учетом региональных особенностей представляет весьма актуальную научную и практическую задачу. В настоящей статье она рассматривается в рамках Узбекистана, региональные особенности которого особенно велики. Они сложились исторически и постепенно углубились вследствие резкого снижения эффективности использования потенциала АПК при одновременном росте капиталовложений в аграрный сектор хозяйства, а также неэквивалентного межотраслевого обмена продукцией, что привело к отставанию социальной сферы по сравнению с городом.

Длительное пренебрежение этими проблемами, недостаточность и некомплексность социальных преобразований приводят, как показывают недавние события в Ферганской долине, к социальным и межнациональным конфликтам, повышению социальной напряженности, дестабилизации обстановки. Растет недоверие к политике Центра, причем наиболее остро это проявляется в молодежной среде.

На территории Ферганской долины, занимающей 4,3% территории Узбекистана, проживает 27% населения республики, в том числе 30% сельского. Плотность населения здесь самая высокая в стране после Москвы и Московской области. В то же время на душу населения в долине приходится всего 0,16 га орошаемых угодий против 0,20 га в среднем по республике, что ограничивает использование избыточных трудовых ресурсов, создает дополнительные продовольственные проблемы [1, с. 17,18; 236]. Хронический недостаток объектов социальной инфраструктуры также обостряет недовольство, приводит к конфликтным ситуациям.

Перестройка помогла осознать остроту имеющихся проблем, ранее загнанных глубоко внутрь. Приняты важные решения по снижению влияния монокультуры на экономику региона, улучшению экологической и санитарной обстановки в районе Аральского моря. Инвестиционная политика приобретает социальную направленность, хотя принимаемые меры еще не вполне сняли существующую напряженность. Для решения всех накопившихся проблем потребуются долговременные целенаправленные усилия.

Гипертрофированное развитие хлопководства за счет пренебрежения всеми другими отраслями сельского хозяйства привело к дисбалансу его отраслей. Так, за 1981—1987 гг. на развитие материально-технической базы села направлено более 24,5 млрд рублей государственных и колхозных средств, причем 61% на мелиоративные работы и освоение орошаемых земель. В Средней Азии сосредоточено около трети орошаемых земель страны. Рост фондооснащенности, численности работающих и площади орошаемых земель значительно превышает увеличение валовой продукции. Эффективность капитальных вложений в аграрный сектор снизилась за последние 15 лет в 2,8 раза. В сельском и лесном хозяйстве (включая личное подсобное хозяйство) работает около 38% всех занятых, что почти в два раза выше, чем в целом по СССР. Вместе с тем (хотя сельское население составляет здесь 19,3% численности всего по стране, а работающие в сельском хозяйстве — 13,3% всех работающих в сельскохозяйственном производстве СССР) регион производит всего 8% сельскохозяйственной продукции [2, с. 16, 28—30; 3, с. 16—17; 4, с. 27, 31, 385, 387, 421].

В 1988 г. автором проведено комплексное социологическое исследование развития социальной инфраструктуры в сельской местности Узбекистана. К экспертному опросу было привлечено 77 управленцев, специалистов и ученых высокого уровня компетентности, в сферу деятельности которых входят изучаемые вопросы. Ниже мы постараемся осветить полученные результаты.

Как уже отмечалось выше, остаточный принцип финансирования, ведомственный диктат — вот первопричина малой обеспеченности села бытовыми услугами, медицинским

## Ранжировка основных причин отставания сельской социальной инфраструктуры

Причины	В целом по массиву		Ранги (по группам экспертов)			
	Ранг	% опрошенных	Совет министров	Госплан	НИИ	Областные органы
Приоритет производственных объектов перед социальными	1	87,0	3	2	1	1
Укоренившаяся практика «остаточного» планирования объектов социальной сферы	2	84,4	4	1	1	2
Слабая активность местных Советов народных депутатов	3	80,5	1	3	1	7
Недостаточная координирующая роль Госагропрома УэССР	4	76,6	2	2	2	3
Неудовлетворительная работа подрядных организаций на селе	5	70,1	5	1	3	3
Слабая строительная база	6	66,2	7	2	3	3
Неудовлетворительная работа заказчиков	7	55,8	6	7	7	7

оборудованием, детскими дошкольными учреждениями и т.д. Так, удельный вес капитальных вложений снизился с 21,9% (1966—1970 гг.) до 19,4% в одиннадцатой пятилетке [5, с 152], а намеченные планы строительства, как правило, не выполнялись.

Беспомощность местных органов управления, разобщенность заказчиков и подрядчиков, отсутствие единых планов и их координации приводили к хаотичной застройке, снижению отдачи вложений. Результаты подобной деятельности представлены в табл. 1.

Максимальное значение — 87% ответивших, минимальное — 56%. Более 87% экспертов отметили утвердившийся приоритет производственных объектов при реализации планов строительства, 84,4% указали кроме того, и на укоренившуюся практику остаточного планирования объектов социальной сферы.

Вторую группу (3 и 4 ранг) причин образуют организационные факторы. Показательна оценка роли местных органов управления: эксперта Совета Министров, министерств и ведомств республики (100%) и научные работники (100%) безоговорочно считают, что именно местные Советы повинны в отставании сельской социальной сферы, в то время как эксперты на уровне областных органов столь же категорично отводят этой причине последнее место. Налицо противоречие в понимании задач и возможностей местных Советов народных депутатов на различных уровнях управления а, следовательно, и необходимость конкретизировать их функции.

Характерно, что на заднем плане оказались такие, традиционно считающиеся основными, причины, как неудовлетворительная работа подрядных организаций и заказчиков, а также слабая строительная база. Следовательно, суть отставания сельской инфраструктуры не столько в недостатках строителей, сколько в управлении ими на всех уровнях, ориентации на нужды производства.

Одним из существенных резервов решения жилищной проблемы справедливо считается индивидуальное жилищное строительство. Однако до последнего времени его объем снижался и в расчете на душу населения сократился с 0,20 в 1980 г. до 0,16 в 1987 г. При планировании государственных капвложений на жилищное строительство приоритет всегда отдавался городу. В результате жилищный фонд, находящийся в личной собственности крестьян, составляет 83,2% (в два раза выше, чем в городе) [6, с. 214, 215, 219]. Этим же обусловлено и плохое инженерное обустройство жилья. Уменьшение индивидуальной

застройки связано и с ростом его стоимости (с 1970 г. стоимость 1 м<sup>2</sup> выросла в три раза, а доходы населения — на 59%) [6, с. 213, 214, 216].

Оценивая причины, сдерживающие развитие индивидуального жилищного строительства, 89,6% экспертов на первое место поставили нехватку стройматериалов. Далее следует неудовлетворительная организация застройки, безынициативность местных Советов, предприятий и организаций. 70% респондентов отметили дефицит мощностей в подрядных организациях и низкую заинтересованность их в этом виде строительства. Только 60% экспертов (5 ранг) ссылались на низкие доходы населения.

Другой острой проблемой давно уже стало состояние здравоохранения. Здесь все более развиваются тревожные тенденции. Хотя в целом по региону коэффициент смертности несколько ниже, чем по стране (из-за более молодого населения), смертность сельских жителей значительно превышает средние показатели. Особую тревогу вызывает младенческая смертность. Ее коэффициент в 1988 г. составил 46.0%, что в 1,2 раза выше, чем в городе. В Киргизии это соотношение — 1,3, в Таджикистане — 1,1. Самое трагичное положение в Туркмении, где умирает каждый 18 ребенок в возрасте до одного года [7, с.474, 476], а в Каракалпакской АССР — каждый 14. Эти показатели в три-пять раз превышают аналогичные по Литве и в 6—12 раз в скандинавских странах. В таких районах, как Бахористанский, Учкудукский, Лениньюльский, Нукусский и Бозатузский, показатели детской смертности в 1987 году колебались в пределах от 80 до 118 случаев на тысячу детей в возрасте до одного года [8], т.е. на уровне Индии.

Численность врачей на 10 тыс. населения составила в 1988 г. 64—80% от средней по стране [9, с. 222, 223], среднего медицинского персонала — 66—89%, а врачей-педиатров — 58—72% [10]. В Узбекистане на селе не хватает 8400 врачей, в том числе 3769 педиатров, 2830 акушеров-гинекологов. О квалификации врачей говорит тот факт, что более половины акушеров-гинекологов не владеют техникой оперирования [8]. Даже при некоторой условности этих сравнений они достаточно объективно отражают картину убогого состояния здравоохранения.

Большую тревогу экспертов вызывает неудовлетворительное состояние материально-технической базы здравоохранения и экологии, ухудшение санитарно-эпидемиологической обстановки. Существенное значение имеет низкая медицинская грамотность населения, отдаленность специализированных учреждений. Только 41,5% респондентов отмечают негативное влияние на указанные выше процессы неконтролируемости демографической ситуации, хотя это вызывает возрастающую озабоченность специалистов. Возможные пути решения видятся в укреплении и развитии материально-технической базы здравоохранения, усилении профилактической работы, формировании здорового образа жизни.

По уровню образования республики Средней Азии за короткий исторический период вышли на достаточно высокие позиции и по многим параметрам количественно превосходят среднесоюзные показатели. Однако качество образования справедливо ставится под сомнение, существуют сильные диспропорции в образовании городского и сельского населения. В Узбекской ССР на тысячу жителей в 1979 г. приходилось лиц с высшим образованием в 1,8, а среди женщин — в 5,2 раза меньше, чем в городе, лиц с начальным образованием — в 1,4 раза больше. В городе женщины имеют среднее специальное образование в 3,2 раза чаще, чем на селе [11, с. 568]. По итогам выборочного социально-демографического обследования (1985 г.) у таджиков на селе приходилось на тысячу человек лиц с высшим и Средним образованием 626 человек, в городе — 684, у узбеков, соответственно, 663 и 760 [12].

Причины следует искать в качестве подготовки сельской молодежи, постановке системы образования. Подавляющее большинство экспертов (92,2%) считает отвлечение школьников на сельскохозяйственные работы главным фактором отставания в учебе. По различным подсчетам, до недавнего времени они проводили там до 90—100 учебных дней в году. И хотя сейчас положение дел изменяется, последствия будут сказываться еще долго.

На второе место 87% респондентов поставили уровень профессиональной подготовки учителей средней школы. Его красноречиво характеризует тот факт, что две трети абитуриентов не выдержали в 1987 г. экзамен по математике в Ташкентский институт народного

хозяйства и более половины - по физике в Ферганский политехнический институт [13]. Доля поступивших в вузы в 1987 г. из сельских школ в три раза ниже, чем из городских (а всего было принято 5—7X). В результате в Узбекистане и Таджикистане 66—67% юношей и девушек остается на работе в колхозах, в Туркменистане — более 70% [14]. Следует отметить, что в сельской местности в одиннадцатой пятилетке было введено школ на IX меньше, чем в десятой, а в 1985 г. было построено школ на 44X меньше, чем в 1975 г. [6, с.252, 253]. Отставание в развитии материально-технической базы школы отводится экспертами на третье место. Ситуация с обеспеченностью сельских детей школьными учреждениями предопределяет отставание их в подготовке к школе и последующей учебе, на что указали 68.8% респондентов. Отмечается также влияние недостаточного образовательного уровня родителей (46.7%), текучести учительского состава (35%).

На уровень обеспеченности сельского населения объектами и услугами социальной инфраструктуры особое влияние оказывают демографические процессы. По темпам естественного прироста населения регион в последние годы опережает показатели по стране в 2,4—3,2 раза. При этом естественный прирост сельского населения, несмотря на преобладание миграции в направлении «село—город», в 1,4—1,6 раза выше, чем городского. В результате численность населения с 1951 по 1989 год увеличилась в три раза, в том числе сельского — в 2,6 раза, тогда как в целом по стране численность населения возросла в 1.58 раза, а сельского даже снизилась на 10.9% [2, с. 16, 27, 128, 132, 139, 140, 142; 7, с.24-26].

В этих условиях задачи выравнивания уровней жизни значительно осложнились. В последние годы учеными, практиками и политическими деятелями все чаще высказывается мысль о необходимости проведения особой региональной демографической политики, под которой подразумеваются меры по планированию семьи, стимулированию миграции. Поскольку все вопросы проведения демографической политики обычно находятся в ведении союзных республик, они в соответствии со своими потребностями и ресурсами должны формировать соответствующие их интересам программы народонаселения. В связи с этим предпринята попытка исследования причин низкой миграционной подвижности населения Узбекистана, отношения к проблемам регулирования рождаемости.

На вопрос «Считаете ли Вы необходимым проведение активной демографической политики с целью регулирования рождаемости в регионе?» 63.6% респондентов ответили утвердительно, а 24.7% так не считают. Причем сторонники активного воздействия сосредоточены в областном звене экспертов — около 77% и в Госплане республики — 73.3%. В министерствах и ведомствах этого мнения придерживается 50% респондентов, однако в среде научных работников около 43% не считают эти меры необходимыми. Проведенный опрос свидетельствует о необходимости дополнительных исследований общественного мнения, предвещающих принятие практических мер по этому щепетильному вопросу.

Несмотря на избыток трудовых ресурсов, известна незначительная территориальная подвижность сельского населения региона. По данным переписи 1979 г. удельный вес проживающих в местах своего постоянного жительства не с рождения составлял 22.3% (в СССР — 47,1%), в том числе в городах 37.4% (в СССР - 36.5%), а в сельской местности 11,8% (в СССР — 31.8%). При этом узбеков, проживающих в местах постоянного жительства не с рождения, в общем количестве 13.4% [12, с. 77]. В целом за пределами Средней Азии и Казахстана узбеков проживало лишь 0.8% их численности, таджиков и туркмен — 1,5X, киргизов— 1,6% [15]. Здесь сказывается как приверженность традиционному образу жизни (оценка 63.6% экспертов), так и низкая профессиональная квалификация сельских жителей для применения их труда в городе (19.5%). Недостатки в управлении переселением отметили 14.3% и лишь 2.6% респондентов указали в качестве главной причины высокие доходы сельского населения.

Следует отметить влияние на процессы миграции недостатка жилья в городах, необустроенность мест переселения, отсутствие приусадебных участков. Представляется, что введение платы за трудовые ресурсы, отчисления в местные бюджеты за каждого вновь принятого иногороднего работника, тенденции к национальной обособленности

## Ранжировка приоритетов в развитии социальной инфраструктуры села

Элементы инфраструктуры	Ранги				
	В целом по массиву	По группам экспертов			
		Совет Министров СССР, Госагропром, мин-ва	Госплан	НИИ	Областные органы
Здравоохранение	1	1-2*	1	1	1
Детские дошкольные учреждения	2	1-2*	3	3-4*	2-3*
Коммунальное строительство	3	3-4*	2	5	
Общеобразовательные школы	4	5-6*	5	2	2
Жилищное строительство	5	5-6*	4	6-7*	4
Природоохранные мероприятия	6	3-4*	9	3-4*	8
Бытовое обслуживание	7	7	8	7-8*	6
База эксплуатации объектов социальной сферы	8	8	6	9	7
Объекты культуры	9	9	7	8	10
Объекты торговли	10	10	11	11	12
Дорожное строительство	11	11	10	12	9
Профтехобразование	12	12	12	6-7*	11

Примечание: Ранжировка произведена с учетом коэффициента вариации и величины математического ожидания;

\* — одинаковые ранги означают равное предпочтение, отданное экспертами данному элементу инфраструктуры,

также создают ограничения для миграции. В то же время известные межнациональные конфликты вызвали резкий отток из региона русскоязычного и некоренного населения.

Социальная инфраструктура представляет собой сложную функциональную структуру, в которой все элементы взаимосвязаны и отставание в развитии одного ведет к неэффективному использованию других.

Поэтому крайне важно обеспечить ее комплексное развитие с учетом всех связей и зависимостей, особенностей города и села. При крайней отсталости и диспропорциях в развитии социальной инфраструктуры города и села, насущной проблемой становится выделение приоритетов. При отсутствии региональной системы социальных нормативов они могут быть выявлены при изучении общественного мнения.

Эксперты определили следующую градацию актуальности развития материально-технической базы социальной сферы (табл 2).

Как видим, на первое место выходит проблема здравоохранения. Приоритет в развитии сети дошкольных учреждений, объектов коммунального назначения общеобразовательных школ перед жилищной проблемой свидетельствует, на наш взгляд, о разрыве между сложившимися в республике и стране стереотипами в социальной политике, выдвигающими жилищную проблему на первый план, и действительными ценностными ориентациями населения.

Установление первоочередности необходимых преобразований происходит и под влиянием появившейся доступности информации о воздействии на здоровье загрязнения источников питьевой воды, более объективной оценкой уровня общеобразовательной подготовки сельских жителей

В то же время заметна тенденция к выдвиганию на первый план объектов социальной инфраструктуры повседневного пользования, тогда как культура, образование отошли на задний план. Это свидетельствует о ненасыщенности сельской местности объектами, создающими элементарные условия для жизни людей, в силу чего удовлетворение духовных потребностей вынужденно откладывается на будущее.

В условиях перехода к рыночной экономике особого внимания потребует создание эффективного механизма управления развитием социальной инфраструктуры сельской местности. Очевидно, что он не может быть одинаковым для всех регионов страны. Наиболее уязвимым в плане социальной защищенности оказывается сельское население Средней Азии, где уже сейчас более половины жителей находится за чертой бедности. Последующее при переходе к рынку вытеснение излишков рабочей силы еще более обострит обстановку. В связи с этим представляются эфемерными возможности создания полноценных фермерских хозяйств. Достаточно отметить, что в Узбекистане, например, на 12 млн сельских жителей приходится всего 4,2 млн. орошаемых земель, что составляет на душу населения 0,35 га. А ведь речь идет еще и о городских. Земельная реформа здесь непосредственно связана с водной в условиях полного исчерпания водных ресурсов. Несомненно, что попытка передачи земель в частную собственность будет сопряжена с опасностью чрезвычайных социальных потрясений. Выход видится в опережающем создании рабочих мест в трудоемких и неводоемких Производствах, глубоких структурных преобразованиях экономики, реализации мер по социальной защищенности сельского населения.

Осознание этих особенностей и степени их влияния на социально-психологическую ситуацию в регионе приводят к выводу о необходимости неординарных решений. Одним из них было решение о передаче каждой сельской семье в Узбекистане 0,25 га орошаемых земель для организации личного подсобного хозяйства и индивидуального жилищного строительства. Только за 1989—1990 гг. дехканам передано 165 тыс. га земель и уже в текущем году это сказалось на насыщении рынков продукцией Полей и огородов, дало мощный толчок развитию индивидуального жилищного строительства. Всего лишь за девять месяцев 1990 г. здесь было построено за счет личных средств и с привлечением кредитов банков столько же жилья, сколько за весь 1989 год. При этом необходимо заметить, что по объему индивидуального жилищного строительства в сельской местности Узбекистан сопоставим со всей Российской Федерацией, а удельный вес его в общем объеме ввода жилья превышает 70%. Указанное обстоятельство свидетельствует, что село практически готово к переходу на рынок жилья, при котором государственные инвестиции направляются лишь на обеспечение жильем социально незащищенных слоев населения, сельской интеллигенции.

В целом формирование нового механизма должно основываться на децентрализации функций, когда более высокому уровню управления передаются лишь те, которые не может или не заинтересован решать нижестоящий. Такой принцип легко осуществить, условно разделив социальную инфраструктуру по элементам в зависимости от частоты их использования. Очевидно, что местные Советы заинтересованы не столько в развитии специализированных учреждений здравоохранения, среднего и высшего образования, сколько в строительстве жилья, школ, службы быта, торговли, т.е. пунктов повседневного пользования. Сельские райисполкомы должны взять на себя управление объектами периодического спроса и, соответственно, в ведение городов и областей передаются услуги эпизодического характера.

Республиканские органы управления могут осуществлять координацию деятельности Советов разных уровней. Они должны разрабатывать принципы налогообложения и распределения средств, формировать целевые социальные программы.

Учитывая особую остроту и социальную значимость жилищной проблемы, государство, переложив ее решение на плечи сельчан, должно подкрепить их экономически. Поскольку средства на строительство жилья изымаются из той части национального дохода, которая могла бы пойти на заработную плату, то при переходе на платное жилье предлагается определить долю средств, изъятую у каждого члена общества на жилищное строительство (например, пропорционально трудовому стажу), и засчитывать ее при выкупе

квартир у государства. По аналогии с таким подходом тому, кто самостоятельно решает проблему жилья, эту долю можно выдать в виде безвозмездной ссуды. При существующих низких доходах населения такие ссуды служили бы гарантией социальной справедливости в реализации права на жилище. Государство при этом могло бы воздействовать на архитектурный и эстетический облик сел, поставив условием выдачи ссуды необходимость согласования проекта будущего дома с архитектурными службами.

В результате этих мер будут созданы условия для последовательного сближения уровней обеспеченности объектами и услугами социальной инфраструктуры различных групп городского и сельского населения.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Народное хозяйство Узбекской ССР в 1988 году. Ташкент: Узбекистан, 1989.
2. Население СССР в 1987 году. М.: Финансы и статистика, 1988.
3. Труд в СССР. М.: Финансы и статистика, 1988.
4. Сельское хозяйство СССР. М.: Финансы и статистика, 1988.
5. *Саликов Р.А., Копылов И.Я., Юсупов Э.Ю.* Национальные процессы в СССР. М.: Наука, 1987.
6. Народное хозяйство Узбекской ССР за 70 лет Советской власти. Ташкент: Узбекистан, 1987.
7. Население СССР в 1988 году. М.: Финансы и статистика. 1989.
8. Правда Востока. 1988. 14 июля.
9. Народное хозяйство СССР в 1988 году. М.: Финансы и статистика, 1989.
10. Вестн. статистики. 1989. №1. С. 55.
11. Демографический энциклопедический словарь. М.: Сов. энциклопедия, 1985.
12. Вестн. статистики. 1986. № 7. С. 67.
13. Правда Востока. 1988. 12 апр.
14. Вестн. статистики. 1988. № 11. С. 53.
15. Развитие народонаселения и проблемы трудовых ресурсов республик Средней Азии (социально-демографический анализ) Отв. ред. Р.А. Убайдуллаева, И.Р. Мулладжанов. Ташкент: ФАН, 1988.