Для цитирования: Лангинен А. В. Малонаселённые и сельские территории в Великобритании: меры по решению проблем управления // Социум и власть. 2020. № 6 (86). С. 29—39. DOI: 10.22394/1996-0522-2020-6-29-39.

DOI: 10.22394/1996-0522-2020-6-29-39

УДК 35.076.13

МАЛОНАСЕЛЁННЫЕ И СЕЛЬСКИЕ ТЕРРИТОРИИ В ВЕЛИКОБРИТАНИИ: МЕРЫ ПО РЕШЕНИЮ ПРОБЛЕМ УПРАВЛЕНИЯ

Лангинен Алексей Владимирович,
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Пермский филиал?
доцент кафедры теории и практики управления, кандидат философских наук.
Российская Федерация, 614060, г. Пермь, бульвар Гагарина, 10
E-mail: langinen77@mail.ru

Аннотация

Введение. Проблемы государственного и местного управления на малонаселённых и сельских территориях являются актуальными для Российской Федерации ввиду наличия депрессивных территорий, депопуляции села, малых городов, моногородов, миграции сельского населения в крупные города, региональные столицы, другие регионы и за рубеж. Данные процессы характерны для многих других современных государств. Решение проблем сельских и малонаселённых территорий включает обеспечение социально значимых услуг, защиту здоровья и безопасности жителей, развитие образования, создание и содержание социальной инфраструктуры, создание рабочих мест.

Цель. Выявить важнейшие проблемы управления сельскими и малозаселёнными территориями и раскрыть возможные пути их решения на примере Великобритании.

Методы. Основу исследования составляет системный подход к управлению на сельских и малонаселённых территориях. Анализ фактических данных, правовых источников, опубликованных результатов опросов, зарубежных интернет-источников. Сравнительный анализ проблем и мер государственной политики в двух государствах.

Научная новизна исследования. Автором выделены направления государственной политики на центральном, местном уровнях в целях преодоления проблем сельских и малозаселённых территорий Великобритании. Данные мероприятия в качестве основы для выработки практических рекомендаций могут иметь значение для решения подобных проблем в российских регионах, в том числе в условиях эпидемии COVID-19 и экономических проблем в ближайшей перспективе.

Результаты. Результатом исследования являются выявленные проблемы в сфере управления на сельских и малозаселённых и труднодоступных территориях, а также возможные направления государственной политики в Великобритании по преодолению данных проблем.

Выводы. Важнейшее направление государственной политики по решению выделенных в исследовании проблем — развитие местных интересов сообщества, интеграция мер государственной поддержки и местных мероприятий. В качестве мер, направленных на решение социальных и инфраструктурных проблем малонаселённых территорий в Великобритании, можно выделить правительственные программы, реализуемые на национальном и региональном уровне при участии промышленных предприятий и бизнеса, грантовый механизм осуществления финансовой поддержки в сочетании с расширением прав и полномочий местных сообществ. В России примеров разработки и реализации подобной политики пока нет.

Ключевые понятия:
Великобритания,
малозаселённые территории,
сельские территории,
муниципальные услуги,
местная община,
пути решения проблем малозаселённых территорий.

Введение

Проблема публичного (государственного и местного) управления на малонаселённых и сельских территориях, включает обеспечение социально значимых услуг, защиту здоровья жителей, создание и содержание социальной инфраструктуры, создание рабочих мест. Всё это является актуальным для многих современных государств. В Российской Федерации, по данным Министерства регионального развития, в период с 1990—2010 г. по причине депопуляции количество населённых пунктов сократилось на 23 тысячи, в том числе около 20 тыс. сёл и деревень. В 2010 г. 19 тыс. населённых пунктов не имели постоянного населения, ежегодно с карты России исчезает около 1 тыс. сельских поселений [17; 18]. Из 130 тыс. сельских населённых пунктов в России медицинская помощь жителям может быть оказана в 45 тыс. из них. В 2000—2015 гг. количество больниц в России сократилось в два раза, с 10,7 тыс. до 5,4 тыс.[1] Закрытие объектов и учреждений социальной инфраструктуры (начальных и средних школ, детских садов, учреждений здравоохранения, домов культуры, библиотек) мотивируется соображениями «оптимизации». По программе оптимизации в 2010 г. на территориях Пермского края было закрыто 47 учреждений для детей и подростков. Из них в малонаселенных пунктах — 15 дошкольных учреждений, 25 общеобразовательных учреждений, 5 приютов, 1 учреждение для детей-сирот, оставшихся без попечения родителей, 1 учреждение начального и среднего профессионального образования.[2] В 2014 г. в адрес Уполномоченного по правам человека в Пермском крае по проблемам территориальной доступности медицинской помощи для населения поступило 16 жалоб, в том числе 9 коллективных (подписали 1 325 человек). Из них 5 обращений связаны с проблемой географической удаленности ряда территорий и отсутствия транспортного сообщения, в связи с чем граждане практически полностью лишены возможности получения медицинского обслуживания[3]. Данный процесс ведёт к дальнейшей депопуляции села, оттоку населения в райцентры, региональные столицы, другие регионы и за рубеж. [21]

Государственная политика в Великобритании и России

Анализ действующего федерального и регионального законодательства и подзаконных актов позволяет сделать вывод, что правовое регулирование и планирование развития малозаселённых территорий в России не имеет системного характера, достаточно фрагментарно и не учитывает масштаб проблем и возможные последствия в долгосрочной перспективе. В правительственных, региональных программных документах и стратегиях развития федеральных округов проблемы малонаселённых территорий, за исключением Дальнего Востока и Арктики, едва упомянуты, меры по решению проблем малонаселённых территорий фактически не выделены в отдельное направление[4]. В 2011 г. Правительство Пермского края утвердило список труднодоступных и малонаселённых территорий региона с целью обеспечения населения данных местностей услугами адвокатов[5]. Что, безусловно, важно, но не исчерпывает всех проблем жителей.

На первый взгляд, Великобритания является прямо противоположным примером. В сравнении с Россией, для данного государства свойственна очень небольшая территория при высокой плотности населения, численность которого увеличивается за счёт миграции (в 1994 г. — 58,3 млн, в 2017 г. — 66,02 млн).[6] Развитая диверсифицированная

[1] Оптимизация российской системы здравоохранения в действии : доклад Центра экономических и политических реформ. URL: http://cepr.su/wp-content/uploads/2017/04/ (дата обращения: 19.10.2019)

[2] О санитарно-эпидемиологической обстановке в Пермском крае в 2010 году : государственный доклад (подготовлен Управлением Роспотребнадзора по Пермскому краю и ФГУЗ «Центр гигиены и эпидемиологии в Пермском крае»).

[3] Ежегодный доклад Уполномоченного по правам человека в Пермском крае. 2014.

[4] Стратегия устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года : Распоряжение Правительства РФ от 02.02.2015 № 151-р; Стратегия социально-экономического развития Приволжского федерального округа на период до 2020 года : утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 7 февраля 2011 г. № 165-р. URL: http://pfo.gov.ru/district/projects/srategia (дата обращения: 19.01.2019); Стратегия социально-экономического развития Уральского федерального округа на период до 2020 года : Распоряжение Правительства РФ от 6 октября 2011 г. № 1757-р. URL: uralfo.gov.ru/media/files/file/dtBh5AxMmi0arGBIpCxm7nSSqH4F2wWA.pptx (дата обращения: 19.10.2019).

[5] Об утверждении перечня труднодоступных и малонаселенных местностей Пермского края на 2011 год : Распоряжение Правительства Пермского края от 1 мая 2011 г. № 81-рп.

[6] Office for National Statistics, General Register Office for Scotland, Northern Ireland Statistics and Research Agency. Census 2001 Definitions. London : The Sta-

экономика (включая высокотехнологичное производство, IT-отрасли, сферу услуг, туризм, малый и средний бизнес), современная дорожная и транспортная инфраструктура, — всё это должно было бы позволять жителям сельских территорий трудиться в малых и средних компаниях близко к месту жительства, добираться до места работы в городе или даже работать дистанционно [2]. Однако при более детальном изучении фактических сведений и прогнозов экспертов можно прийти к выводу, что в данном государстве имеют место проблемы, сходные с российскими. [3] Это связано с оттоком населения в крупные города, ростом урбанизации и депопуляцией сельских и труднодоступных территорий. Для системы государственного и местного управления данный процесс означает значительный дисбаланс между муниципалитетами в крупных городах и сельскими общинами в вопросах обеспечения населения социально значимыми благами и услугами здравоохранения, образования, культуры, общественного транспорта, жилья, ЖКХ, торговли, связи, трудоустройства молодёжи, налоговых и неналоговых доходов местных бюджетов.

К концу XX в. стало очевидно, что данные проблемы невозможно решить бюджетными вливаниями, финансовым выравниванием, передачей соответствующих полномочий и финансовых обязательств «наверх», с местного на региональный или субрегиональный уровень [16]. С 1992 г. в Великобритании правительством было предпринято выделение из состава графств (counties) крупных городов с пригородами и спутниками (агломераций) в отдельные муниципальные единицы, унитарные советы (unitary authorities) со своими бюджетами и полномочиями[1]. Путём внесения изменений в законодательство правительством неоднократно менялась территориальная основа местного управления, количество уровней управления, полномочия и компетенция местных органов [20]. Аналогичные административные мероприятия осуществляются со второй половины 2000-х гг. по настоящий момент в российских регионах в виде создания городских округов на основе «укрупнения» и присоединения более мелких, «финансово слабых» и «убыточных» муниципальных образований к более крупным, на первый взгляд, обеспеченным доходами. Так, в Пермском крае за 2018 г. было создано шесть новых городских округов, к двум округам были присоединены новые поселения, в 2019—2020 гг. планируется создать одиннадцать округов.[2] Законодательное собрание Пермского края выступило с инициативой создания новых крупных единиц — сельских округов (что потребовало внесения соответствующих изменений в Федеральный закон № 131 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»). Особого положительного эффекта от политики «укрупнения» в данном регионе пока не наблюдается (например, повышение качества муниципальных услуг, развитие соответствующей социальной инфраструктуры, рост социально-экономических показателей новых единиц или приостановка темпов миграции населения из сельской местности в города и в другие регионы).

В Великобритании термин *«сельская территория»* определён Государственным департаментом по окружающей среде, продовольствию и сельским делам (DEFRA) в 2011 г. с использованием данных последней переписи населения Соединенного Королевства 2001 г. Это определение имеет разные точки отсчёта, но сельским считается любой район местного самоуправления, более 26 % населения которого проживает в сельском населённом пункте или торговом городе («рыночный город» определяется как любое поселение, имеющее разрешение на устройство уличного рынка). В свою очередь критерием определения сельского населённого пункта является численность населения, которая не должна превышать 10 тысяч жителей. Правительством был принят ряд мер для защиты британской сельской местности, в том числе «зеленые пояса» [6].

В течение первых десяти лет XXI в. комиссия Британского парламента по сельским общинам собирала сведения о состоянии малонаселённых сельских территорий Англии, крупнейшего из британских регионов. В итоге в 2010 г. был опубликован доклад, в котором выделены следующие ключевые показатели:

- 731 300 человек живут в малонаселенных районах по всей Англии (включая полуостров Корнуолл), что составляет 1,4 % населения. Рост

tionery Office, 2004; Великобритания и Ирландия. Географическая справка. М. : Федеральная служба геодезии и картографии, 1999.

[1] Local Government Act 1992. URL: https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1992/19/contents (дата обращения: 20.10.2019 г.)

[2] Доклад о состоянии и основных направлениях развития местного самоуправления в Российской Федерации (данные за 2017 г. — начало 2018 г.) Министерство Юстиции РФ. URL: Официальный сайт https://minjust.ru/sites/default/files/monitoring-msu-2018_18.docx (дата обращения: 20.10.2019 г.)

населения (в период с 2001 по 2008 г.) в малонаселенных районах составил 4,3 %.

- Население в малонаселенных районах заметно старше, чем население в более населённых районах, особенно на востоке страны, где 31,1 % населения относится к возрастной группе «выхода на пенсию».
- Респонденты, проживающие в малонаселенных районах, отмечают, что их приоритетами для улучшения качества жизни в сельской местности являются общественный транспорт (15,9 %), доступное достойное жилье (10,6 %) и перспективы трудоустройства (10,3 %).
- Можно отметить высокие цены на жилье, более низкие доходы жителей и, как следствие, меньшую доступность жилья, причем на западе страны ситуация хуже всего. Домохозяйства в деревнях и изолированных жилищах в малонаселенных районах тратят на жильё в среднем значительно больше, чем те, кто живёт на более населённых территориях.
- Половина всех домохозяйств в малонаселенных районах не имеют доступа к сети газоснабжения; этот показатель составляет 12 % для домохозяйств, расположенных в более населенных районах. Почти 25 % домохозяйств в малонаселенных районах испытывают недостаток топлива («топливная бедность») по сравнению с 16 % в более населённых районах.
- Независимо от того, были ли они рассчитаны до или после затрат на жилье, четверть всех домохозяйств в малонаселенных районах живут за чертой бедности, составляющей менее 60 % национального медианного дохода.
- В малонаселенных районах на востоке уровень занятости заметно снизился, и в 2009 г. он упал ниже 60 %.
- В малонаселенных сельских районах больше работников работают в фирмах с 1—2 (18,9 %) и 3—9 работниками (29,7 %), чем в более населённых сельских районах. Малонаселенные районы также характеризуются более высокими доходами в государственном секторе, чем в частном секторе. Характерна пропорционально бóльшая занятость населения в сельском хозяйстве и меньшая — в сфере услуг.
- Менее половины всех жителей малонаселенных сельских районов, имеют доступ к регулярным автобусным маршрутам с остановками в пределах 13 минут ходьбы от дома, в то время как в городских районах почти у всех есть такая возможность.
- В результате отдаленности и отсутствия общественного транспорта люди в малонаселенных сельских районах проезжают бóльшие расстояния (на 56 % больше пробега в год) по сравнению со средним по Англии, особенно в качестве водителей или пассажиров.
- Приблизительно 50 тыс. домашних хозяйств, расположенных в самых малонаселенных частях сельской Англии, имеют скорость нисходящего потока ADSL-интернета менее двух мегабит в секунду и не имеют альтернативного доступа в сеть [7—9].

Согласно официальным данным, к малонаселённым территориям Англии относятся:

- на востоке: части графств Норфолк и Линкольншир, окружающие бухту Уош;
- на севере: большие части северо-востока, северо-запада Англии и Йоркшира и Хамбер;
- на западе: Корнуолл, Девон и Западный Сомерсет, а также территории вдоль англо-валлийской границы в Западном Мидленде.[1]

Бóльшая часть территории *Уэльса* также относится к категории малонаселённых земель, к которым вполне применимы перечисленные выше характеристики и проблемы.

Шотландия и Корнуолл: опыт решения проблем малонаселённых и сельских территорий

Шотландия — британский регион, занимающий второе место после Англии по размерам территории и численности населения (5 млн 347 тыс. человек). Общая численность населения сельских территорий и маленьких городков (towns) определяется в 240 458 человек. При этом выделяется девять труднодоступных районов с территориями и населёнными пунктами, население которых ограничено цифрой 100 человек, проживающих в 30 минутах транспортной доступности от ближайшего населённого

[1] State of the countryside update: Sparsely populated areas. November 2010. Commission for Rural Communities (CRC). URL: www.ruralcommunities.gov.uk (дата обращения: 19.10.2019)

пункта. В основном это небольшие острова в составе архипелагов Оркнеи и Шетланд, областей Аргайл и Бьют[1].

Исследователи Отдела социально-экономических и географических наук Института Джеймса Хаттона констатируют *сокращение населения* на малонаселённых территориях Шотландии [11; 12] В среднесрочной и долгосрочной перспективе, по мнению исследователей, депопуляция грозит экономическими, социальными и даже экологическими проблемами и делает необходимым научный прогноз возможных последствий в следующих сферах:

1) последствия депопуляции для сельской экономики и для её ключевых секторов, таких как фермерство, земледелие и туризм;
2) исходя из этого, каковы могут быть последствия для землепользования и, следовательно, для окружающей среды и экосистем региона;
3) каковы будут последствия для экономики региона с точки зрения спроса и стоимости различных услуг, которые требуются населению и предприятиям;
4) в какой степени существует опасность того, что сокращение населения может ослаблять сельские общины и лишать их социального капитала, который определяет способность к самостоятельному развитию? [10]

Регион Корнуолл находится на юго-западе страны, при плотности населения 160 человек на км^2 относится к малонаселённым территориям[2]. Средняя плотность населения Великобритании — 270,7 человек на км^2. По классификации британского Департамента Окружающей среды Корнуолл полностью относится к сельским территориям Англии (тип «Rural-80», в котором не менее 80 % населения живут в сельской местности)[3].

Одной из проблем сельских малозаселённых и труднодоступных территорий является обеспечение для жителей медицинской помощи и услуг здравоохранения [13; 15]. На территории Корнуолла и Силли действует британская государственная Национальная система здравоохранения (NHS). При этом британское законодательство предусматривает такую категорию, как «сельский пациент». В Англии пациент NHS считается сельским, если он живет на расстоянии более 1 мили (1,6 км) от ближайшего врача или аптеки. В Шотландии действуют другие критерии [13]. Это важно для определения того, будет ли пациент с выписанным рецептом направлен в аптеку или имеет право получить набор лекарств непосредственно в том учреждении, где был осуществлён приём врача. В сельской местности власти в лице NHS обязаны обеспечить аптеку с рецептурными лекарствами при каждой больнице или кабинете врача общей практики[4]. В Шотландии набор необходимых лекарств, выписанных врачом, оплачивается государством.

Местная система здравоохранения включает три центральные Королевские больницы, двенадцать сельских (общинных) больниц[5], одну детскую больницу и пять врачей общей практики, Колледж Медицины и стоматологии, Медицинская школа Университета Эксетера. Следует отметить, что три Королевских больницы являются основным поставщиком неотложной и специализированной помощи в Корнуолле. Они обслуживают население около 430 тыс. человек, и эта цифра может значительно увеличиться с посещением туристами в самые загруженные времена года. Больницы финансируются из регионального фонда (траста), принадлежащего NHS, в них работает около 5000 сотрудников, имеется 750 мест, а общий годовой бюджет составляет около 380 млн фунтов стерлингов[6].

В целях обеспечения здравоохранения для жителей Совет Корнуолла осуществляют местное партнёрство при участии

[1] Population potential in Scotland: defining a Sparsely Populated Area. Demographic change in remote areas: Research Note 1 — August 2017. Jonathan Hopkins and Andrew Copus. The Social Economic and Geographical Sciences Group The James Hutton Institute. URL: https://www.hutton.ac.uk/sites/default/files/files/RD3_4_1%20Note%201.docx.pdf (дата обращения: 20.10.2019 г.)

[2] Office for national statistics. Estimates of the population for the UK, England and Wales, Scotland and Northern Ireland. URL: https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/populationandmigration/populationestimates/datasets/populationestimatesforukenglandandwalesscotlandandnorthernireland (дата обращения: 12.08.2020)

[3] Defra Classification of Local Authority Districts and Unitary Authorities in England. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/137661/la-class-updated-technical.pdf (дата обращения: 12.08.2020)

[4] Improving access for all: reducing inequalities in access to general practice services. URL: https://www.england.nhs.uk/wp-content/uploads/2017/07/inequalities-resource-sep-2018.pdf (дата обращения: 12.08.2020)

[5] На Островах Силли находится одна из сельских больниц, Больница Св. Марии.

[6] The Royal Cornwall Hospitals NHS Trust. URL: https://www.royalcornwall.nhs.uk/our-organisation/about/ (дата обращени:я 12.07.2020)

коммерческих структур[1]. После 2015 г., в рамках политики деволюции (предоставление регионам новых полномочий по решению центральных властей), оба совета должны были принять совместный план развития служб здравоохранения и социальной помощи, которые должны перейти под местный контроль. В ноябре 2016 г. все основные организации здравоохранения и здравоохранения государственного сектора опубликовали общий план по улучшению услуг, основанный на пятилетнем прогнозе NHS и соглашении о передаче полномочий в сфере здравоохранения Корнуоллу. Этот план известен как Партнерство в области здравоохранения и ухода Корнуолла и является приоритетом для всех, кто работает в сфере здравоохранения и социальной помощи. Программа мер в частности предусматривает создание местного совета по здравоохранению, местного медицинского фонда (траста), общей электронной базы пациентов.

Скорая медицинская помощь жителям обеспечивается вертолётом службы медицинской авиации Корнуолла (Cornwall Air Ambulance)[2]. Важным является тот факт, что финансирование медицинской авиации на данной территории осуществляется на общественных началах из трастового фонда. Cornwall Air Ambulance — это благотворительная организация, которая поддерживается исключительно за счет пожертвований, поскольку не получает никакого официального финансирования. Представители общественности финансируют санитарную авиацию за счет пожертвований, различных мероприятий по сбору средств, покупки еженедельных лотерейных билетов и завещаний. За 2018 г. доход благотворительной организации составил 5,7 миллиона фунтов стерлингов, а расходы — 4,3 миллиона фунтов. Операционные расходы включают аренду вертолёта, пилотов, сервисных инженеров и страховку; а также почасовые расходы на полеты, включая топливо, запчасти и обслуживание техники. Стоимость услуг парамедиков интенсивной терапии оплачивается совместно с их работодателем, Юго-Западной Службой скорой медицинской помощи (SWASFT)[3]. За 2019 г. служба медицинской авиации Корнуолла совершила 1144 вылета на территории Корнуолла. Каждый год в среднем парамедики оказывают скорую медпомощь более одной тысячи больных и пострадавших.

Проблема малокомплектности начальных и средних школ, что требует дополнительных расходов, также свойственна для малозаселённых сельских территорий [4]. «Академия Пяти островов», единственная школа на архипелаге, имеет отделения уровня начальных классов на островах Св. Агнессы, Св. Марии, Св. Мартина и Треско и отделение средней ступени до возраста 16 лет на острове Св. Марии. Общее количество обучающихся составляет 280 детей.[4] Управление делами образования осуществляется не администрацией, а общественным Школьным советом Силли, одним из самых маленьких в Англии. В течение недели ученики средней школы, прибывшие с других островов, живут в интернате при школе. Среднее количество пансионеров (проживающих учеников) составляет 25—30 человек. Важнейшим показателем качества обучения в начальной школе считается средний балл, набранный учениками на экзаменах по пяти учебным дисциплинам в возрасте 11 лет (General Certificate of Secondary Education). Подростки в возрасте от шестнадцати до восемнадцати лет имеют право на бесплатное место в шестом классе государственной школы или шестого класса колледжа на «большой земле», а также на бесплатные перелеты и субсидию на проживание.

Развитие ситуации в 2020 г. и меры по решению проблем в Великобритании

Появление и распространение *вируса COVID-19* на Островах Силли произошло в 2020 г. относительно поздно в сравнении с «континентальными» регионами страны. Довольно быстро стало очевидно, что негативное воздействие вируса на экономику и общественную сферу окажет серьезное влияние на деятельность Совета, предприятия и жителей островов. Поскольку на Силли наблюдается высокий уровень развития туризма и количество посетителей, *меры по предотвращению распространения коронавируса* потенциально могут оказать значительное пагубное воздействие на экономику островов. Существует ряд механизмов центрального правительства для оказания поддержки местной общине во время кризиса,

[1] The Cornwall and the Isles of Scilly Health and Care Partnership. URL: https://cioshealthandcare.nhs.uk/about (дата обращения: 12.07.2020)

[2] Cornwall Air Ambulance. URL: https://cornwallairambulancetrust.org (дата обращения: 12.07.2020)

[3] South Western Ambulance Service — подразделение Национальной системы здравоохранения Великобритании. URL: https://www.swast.nhs.uk/welcome (дата обращения: 12.07.2020)

[4] Five Islands Academy. URL: https://www.fiveislands.scilly.sch.uk (дата обращения6 12.08.2020)

в том числе:

- Отсрочка платежей, осуществляемых Советом в государственный бюджет в первые три месяца для обеспечения временной поддержки движения денежных средств;
- Выделение дополнительного финансирования для компенсации увеличения затрат или потери дохода;
- Дополнительные гранты отдельным категориям бизнеса, действующего на островах.

Выход Великобритании из Евросоюза — ещё один негативный фактор, влияющий на управление на уровне сельских малозаселённых территорий. [14] По прогнозам все местные органы власти будут переживать несколько трудных лет с точки зрения доходов бюджета, т. к. неопределенность по поводу Brexit сохраняется, и Совет островов Силли будет вынужден работать над предоставлением услуг местному сообществу в условиях снижения финансовой поддержки со стороны центрального правительства. Это потребует внесения изменений в планы стратегического развития общин малозаселённых сельских территорий. В силу выделенных выше факторов в дальнейшей перспективе есть основания ожидать обострения социальных проблем на малозаселённых сельских территориях, рассмотренных в данном исследовании.

В данной ситуации государство и общество не могут ограничиваться одними научными прогнозами, необходимы системные меры по решению растущих проблем, учитывающие потребности жителей малонаселённых территорий. По результатам анкетирования, в малонаселенных сельских районах Англии жители ожидают, чтобы правительство принимало меры по конкретным направлениям:

1) сельское хозяйство, включая помощь фермерским хозяйствам, диверсификацию ферм, развитие рыболовства;
2) жилищное строительство;
3) развитие коммуникационных технологий (особенно в северных малонаселенных сельских районах);
4) дома престарелых (особенно на малонаселенном сельском востоке);
5) семь процентов жителей в малонаселенных сельских районах отмечают в качестве абсолютного приоритета «создание возможностей и проведение мероприятий для подростков»[1].

В 2011 г. Британским парламентом был принят *Акт о местных интересах (The Localism Act 2011)*.[2] Данный правовой акт предусматривает значительное расширение полномочий и самостоятельности в принятии решений органов местного управления и местных общин, в том числе на сельских и малонаселённых территориях. Прежде всего, это касается сферы контроля над жилищной сферой, планирования территории, социальной политики местных органов, местных публичных услуг [19].

Закон предусматривает следующие ключевые права местных сообществ.

- *Право сообщества на участие в торгах* позволяет жителям выражать заинтересованность в приобретении собственности, такой как здания или земля, в интересах своего сообщества, если они будут выставлены на продажу.
- *Право сообщества на оспаривание* позволяет сообществам выразить заинтересованность в принятии на себя услуг, управляемых местными властями.
- *Право сообщества на строительство* нацелено на облегчение процедуры разрешения на строительство местными жителями небольших построек, включая жилые дома и общественные здания.

Согласно закону, жители получили право на референдумах определять структуру местных органов с выборным мэром, местные советы имеют право устанавливать систему комитетов, как исполнительных органов. Жители могут инициировать проведение референдума по любому вопросу, относящемуся к компетенции местных органов, в том числе имеют право вето на чрезмерное повышение муниципальных налогов. В свою очередь местные советы пользуются бóльшей свободой снижения ставок налогов на бизнес.

В качестве мер, направленных на решение социальных и инфраструктурных проблем малонаселённых территорий в Великобритании, можно выделить правительственные программы, реализуемые на национальном и региональном уровне при участии промышленных предприятий и бизнеса. Прежде всего — программы *строительства и модернизации жилья*. Важной особенностью данных программ является

[1] State of the countryside update: Sparsely populated areas. November 2010. Commission for Rural Communities (CRC) C12. URL: www.ruralcommunities.gov.uk (дата обращения: 19.01.2019).

[2] Localism Act 2011 — UK Parliament. URL: https://services.parliament.uk/bills/2010-11/localism.html (дата обращения: 19.08.2020).

то, что их показатели должны учитывать потребности в жилье на малонаселённых территориях. Так, если в 2008 г. британское правительство планировало построить 150 тыс. доступных домов и квартир, потребности жителей удалённых деревень и изолированных населённых пунктов учитывались в объёме 0,1 % от общего количества возводимого жилья. Если к этому обязательству применить простые пропорции (1,4 % населения страны живёт на малонаселённых территориях), то в наиболее малонаселенных районах Англии следовало построить еще 2100 новых домов, относящихся к категории доступного жилья[1].

Государственные *энергетические программы* дают возможность улучшить относительно низкие энергетические показатели жилья в малонаселённых районах и снизить уровень «топливной бедности» [7; 9]. Важными считаются такие меры, как сплошная тепловая изоляция стен домов и модернизация систем отопления. Программа стимулирования использования возобновляемых источников тепла и энергии также открывает возможности для многих удалённых домохозяйств, которые не имеют подключения к магистральному газу и могут извлечь выгоду из установки возобновляемых видов отопления. Для обеспечения того, чтобы эти программы и стимулы охватывали малонаселённые районы, для местных органов власти важно развивать партнерство на местах с энергетическими компаниями и поставщиками услуг.

Программы развития доступа населения малонаселённых территорий к *сети Интернет* требуют учёта фактора развития технологий: современные приложения и интернет сервисы, в том числе обеспечивающие дистанционный доступ к публичным (государственным и муниципальным) услугам становятся всё более требовательными к скорости и стабильности соединения. Практика дистанционного обучения школьников в период самоизоляции в условиях вируса COVID-19 также подтверждает необходимость обеспечения данного вида коммуникации для местных сообществ.

В британской практике, как и в российской, часто возникают ситуации, когда удалённые общины с малым количеством жителей теряют *доступ к социально значимым сервисам*, которые традиционно обеспечивались и обеспечиваются частным сектором экономики. Например, по причине нерентабельности закрывается единственный сельский магазин (аптека, почта, кафе). Что приводит к обострению социальной ситуации в подобных сообществах. Британский опыт социального партнёрства предлагает ряд вариантов решения подобной проблемы, в том числе обеспечение предоставления данных услуг предприятием, находящимся в общественной собственности. Это требует от местного сообщества и публичных властей совместных усилий по обеспечению его успешного функционирования.

Выводы

Проблема малозаселённых и сельских территорий свойственна для Великобритании и России. Модели её решения в этих странах представляются различными. В качестве подходов, направленных на решение социальных и инфраструктурных проблем малонаселённых территорий в Великобритании, можно выделить правительственные программы, реализуемые на национальном и региональном уровне при участии промышленных предприятий и бизнеса. В качестве основного направления финансовой поддержки местных сообществ применяются гранты, в том числе как механизм поддержки местных проектов и инициатив. В законодательстве следует отметить такое направление, как *деволюция*, то есть передача ряда полномочий от центра на региональный и местный уровень, расширение прав местных сообществ, в том числе по осуществлению общественного контроля над действиями местных органов. Важным направлением является горизонтальная интеграция и сотрудничество жителей местных сообществ, механизм сбора добровольных пожертвований (пример Корнуолла). В России подобные тенденции выражены гораздо меньше в силу господствующих «вертикальных связей» и проблемы недоверия в обществе. В то же время, британским центральным властям, как и российским, свойственно стремление решать проблемы местных сообществ посредством административной политики «укрупнения» территориальных единиц и централизации, которая периодически сменяется обратной тенденцией «разукрупнения» и децентрализации отдельных функций (например, управление здравоохранением и образованием). В Британии данные тренды ограничиваются в силу действующих институтов (например, представительство, местные референдумы,

[1] State of the countryside update: Sparsely populated areas. November 2010. Commission for Rural Communities ...

петиции жителей, независимый суд), но смена этих циклов территориальной политики происходит чаще, чем в России.

Особенности самоорганизации населения, взаимодействия местных сообществ с органами публичной власти Великобритании в целях решения проблем малонаселённых территорий, в том числе в условиях эпидемии 2020 г. и её последствий для экономики, здравоохранения, образования и прочих сфер исследованы недостаточно. Специфика проблем малонаселённых и сельских территорий в различных регионах Великобритании (Шотландия, Уэльс, Северная Ирландия) — это вопрос, также требующий дальнейшего исследования. Представляется, что важнейшее направление государственной политики по решению выделенных в данном исследовании проблем — развитие местных интересов сообщества, интеграция мер государственной поддержки и местных мероприятий. В качестве мер, направленных на решение социальных и инфраструктурных проблем малонаселённых территорий в Великобритании, можно выделить правительственные программы, реализуемые на национальном и региональном уровне при участии промышленных предприятий и бизнеса, грантовый механизм осуществления финансовой поддержки в сочетании с расширением прав и полномочий местных сообществ. В России примеров разработки и реализации подобной политики пока нет.

1. Adams T. Countryside in crisis: why rural Britain needs a new deal // The Guardian. Sun 16 Jul 2017. URL: https://www.theguardian.com/uk-news/2017/jul/15/countryside-crisis-rural-britain-north-yorkshire (дата обращения: 12.08.2020).

2. Burgess S. Social isolation experienced by older people in rural communities. 2012. URL: https://www.basw.co.uk/system/files/resources/basw_111815-1_0.pdf (дата обращения: 12.08.2020).

3. Buske L. Availability of services in rural areas // CMAJ: Canadian Medical Association Journal. 2000. Т. 162. № 8. С. 1193.

4. Chapman P., Phimister E., Shucksmith M., Upward R. And Veratoscano, E. Poverty and Exclusion in Rural Britain: The Dynamics of Low Income and Employment. Yor : York Publishing Services, 1998.

5. Cox J. Poverty in rural areas // BMJ: British medical journal: International edition. 1998. Vol. 316. No. 7133. P. 722.

6. Fahmy E., Cemlyn S., Gordon D. Rural proofing and best practice in neighbourhood renewal. 2004. URL: https://www.researchgate.net/publication/228869709_Rural_proofing_and_best_practice_in_neighbourhood_renewal (дата обращения: 20.10.2019).

7. Gordon D. et al. Poverty and Social Exclusion in Britain, Joseph Rowntree Foundation. 2000. URL: // https://www.openedition.org/catalogue-journals (дата обращения: 20.10.2019).

8. Green R. Social work in rural areas: a personal and professional challenge // Australian Social Work. 2003. Vol. 56. No. 3. P. 209—219.

9. Hart J., Lavis J. Issues Facing Providers of Social Care at Home to Older Residents in Rural England // Rural England CIC, November 2017. URL: https://ruralengland.org/wp-content/uploads/2018/01/Launch-Report-Issues-Facing-Providers-Social-Care-in-Rural-England.pdf (дата обращения: 12.08.2020)

10. Hopkins J., Copus A. The Scottish Sparsely Populated Area (SPA): Agricultural and key rural industry trends. URL: https://www.hutton.ac.uk/sites/default/files/files/RD%203_4_1%20O2_2ii%20WP5%20October%202018%20-%20publish.pdf (дата обращения: 20.10.2019).

11. Hopkins J., Copus A. Population potential in Scotland: defining a Sparsely Populated Area. The James Hutton Institute. URL: https://www.hutton.ac.uk/publications/publications-list (дата обращения: 20.10.2019).

12. Hopkins J., Copus A. The Social Economic and Geographical Sciences Group. The James Hutton Institute URL: https://www.hutton.ac.uk/sites/default/files/files/RD3_4_1%20Note%201.docx.pdf (дата обращения: 20.10.2019 г.)

13. Reardon J. The presence of hospital systems in rural areas // Journal of Economic Issues. 1996. Vol. 30. No. 3. P. 859—876.

14. Shucksmith M. Social Exclusion and Poverty in Rural Areas of Britain // Belgeo. 2001. No. 3. URL: https://journals.openedition.org/belgeo/15081 (дата обращения: 10.08.2019).

15. Smith J. P. Rural communities feel isolated from health care in England // Journal of Advanced Nursing. 1991. Vol. 16. No. 1. P. 1. URL: https://www.elibrary.ru/item.asp?id=4988113 (дата обращения: 10.08.2019).

16. Ward N., Lowe Ph., Bridges T. Rural and regional development: the role of the regional development agencies in England // Regional Studies. 2003. Vol. 37. No. 2. P. 201.

17. Карцев И. С. Возможности сохранения и развития сельских поселений Российской Федерации // Государственная служба. 2017. № 3. С. 94—100.

18. Огарков А. П. Модель-методика обоснования выбора местных центров жизнеустройства на малозаселенных сельских

территориях, обеспечивающая управление их устойчивым социально-экономическим развитием // Финансы: международный опыт и российские реалии : сб. науч. тр. по материалам междунар. оч.-заоч. науч.-практ. онлайн-конф. М., 2016. С. 237—239.

19. Лангинен А. В. Государственное управление в Великобритании: функции и услуги // Современное управление: векторы развития : сб. науч. тр. междунар. науч.-практ. конф. Калининград, 15—16 нояб. 2018 г. Саратов : Амирит, 2018. С. 254—256.

20. Лангинен А. В. Основные результаты реформы местного государственного управления и самоуправления в Великобритании // Научный вестник Уральской академии государственной службы: политология, экономика, социология, право. 2009. № 4. С. 48—52.

21. Чужмаров А. И., Чужмарова А. А. Инновационные модели развития инфраструктуры слабоосвоеных и малозаселенных территорий // Экономика и управление: теория и практика. 2018. Т. 4. № 2. С. 58—65.

References

1. Adams T. (2017) Countryside in crisis: why rural Britain needs a new deal. Available at: https://www.theguardian.com/uk-news/2017/jul/15/countryside-crisis-rural-britain-north-yorkshire [in Eng].

2. Burgess S. (2012) Social isolation experienced by older people in rural communities. Available at: https://www.basw.co.uk/system/files/resources/basw_111815-1_0.pdf [in Eng].

3. Buske L. (2000) *CMAJ: Canadian Medical Association Journal,* vol. 162, no. 8, pp. 1193 [in Eng].

4. Chapman P., Phimister E., Shucksmith M., Upward R. And Veratoscano, E. (1998) Poverty and Exclusion in Rural Britain: The Dynamics of Low Income and Employment. York, York Publishing Services [in Eng].

5. Cox J. (1998) *BMJ: British medical journal: International edition*, vol. 316, no. 7133, pp. 722 [in Eng].

6. Fahmy E., Cemlyn S., Gordon D. (2004) Rural proofing and best practice in neighbourhood renewal. Available at: https://www.researchgate.net/publication/228869709_Rural_proofing_and_best_practice_in_neighbourhood_renewal [in Eng].

7. Gordon D. et al. (2000) Poverty and Social Exclusion in Britain, Joseph Rowntree Foundation. Available at: https://www.openedition.org/catalogue-journals [in Eng].

8. Green R. (2003) *Australian Social Work,* vol. 56, no. 3, pp. 209—219 [in Eng].

9. Hart J., Lavis J. (2017) Issues Facing Providers of Social Care at Home to Older Residents in Rural England. Available at: https://ruralengland.org/wp-content/uploads/2018/01/Launch-Report-Issues-Facing-Providers-Social-Care-in-Rural-England.pdf [in Eng].

10. Hopkins J., Copus A. (2018) The Scottish Sparsely Populated Area (SPA): Agricultural and key rural industry trends. Available at: https://www.hutton.ac.uk/sites/default/files/files/RD%203_4_1%20O2_2ii%20WP5%20October%202018%20-%20publish.pdf [in Eng].

11. Hopkins J. and Copus A. (2017) Population potential in Scotland: defining a Sparsely Populated Area. The James Hutton Institute. Available at: https://www.hutton.ac.uk/publications/publications-list [in Eng].

12. Hopkins J., Copus A. (2018) The Social Economic and Geographical Sciences Group. The James Hutton Institute. Available at: https://www.hutton.ac.uk/sites/default/files/files/RD3_4_1%20Note%201.docx.pdf [in Eng].

13. Reardon J. (1996) *Journal of Economic Issues,* vol. 30, no. 3, pp. 859—876 [in Eng].

14. Shucksmith M. (2001) *Belgeo,* no. 3. Available at: https://journals.openedition.org/belgeo/15081 [in Eng].

15. Smith J.P. (1991) *Journal of Advanced Nursing,* vol. 16, no. 1, p. 1. Available at: https://www.elibrary.ru/item.asp?id=4988113 [in Eng].

16. Ward N., Lowe Ph., Bridges T. (2003) *Regional Studies,* vol. 37, no. 2, p. 201 [in Eng].

17. Karcev I.S. (2017) *Gosudarstvennaja sluzhba*, no. 3, pp. 94—100 [in Rus].

18. Ogarkov A.P. (2016) Model'-metodika obosnovanija vybora mestnyh centrov zhizneustrojstva na malozaselennyh sel'skih territorijah, obespechivajushhaja upravlenie ih ustojchivym social'no-jekonomicheskim razvitiem // Finansy: mezhdunarodnyj opyt i rossijskie realii. Moscow, pp. 237—239 [in Rus].

19. Langinen A.V. (2018) Gosudarstvennoe upravlenie v Velikobritanii: funkcii i uslugi // Sovremennoe upravlenie: vektory razvitija. Saratov, Amirit, pp. 254—256 [in Rus].

20. Langinen A.V. (2009) *Nauchnyj vestnik Ural'skoj akademii gosudarstvennoj sluzhby: politologija, jekonomika, sociologija, pravo,* no. 4, pp. 48—52 [in Rus].

21. Chuzhmarov A.I., Chuzhmarova A.A. (2018) *Jekonomika i upravlenie: teorija i praktika*, vol. 4, no. 2, pp. 58—65 [in Rus].

For citing: Langinen A.V. Sparsely populated and rural areas in the United Kingdom: measures to solve governance challenges // Socium i vlast'. 2020. № 6 (86). P. 29—39. DOI: 10.22394/1996-0522-2020-6-29-39.

DOI: 10.22394/1996-0522-2020-6-29-39

UDC 35.076.13

SPARSELY POPULATED AND RURAL AREAS IN THE UNITED KINGDOM: MEASURES TO SOLVE GOVERNANCE CHALLENGES

Alexei V. Langinen,
The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration Perm branch,
Associate professor of the Department of Management Theory and Practice
Cand.Sc. (Philosophy)
The Russian Federation, 614060, Perm, Gagarina boulevard, 10
E-mail: langinen77@mail.ru

Abstract

Introduction. The problems of state and local governance in sparsely populated and rural areas is relevant for the Russian Federation due to the presence of depressed areas, depopulation of the countryside, small towns, monotowns, migration of the rural population to large cities, regional capitals, other regions and abroad. These processes are typical for many other modern states. Solving the problems of rural and sparsely populated areas includes providing socially significant services, protecting the health and safety of residents, developing education, creating and maintaining social infrastructure, and creating jobs.
The purpose of the article is to identify the most important management problems in rural and sparsely populated areas and reveal possible solutions to these problems using the example of Great Britain.

Methods. The research is based on a systematic approach to management in rural and sparsely populated areas. Analysis of factual data, legal sources, published survey results, foreign Internet sources. Comparative analysis of problems and measures of state policy in different states.
Scientific novelty of the research. The author highlights the current measures taken in the UK at the central, local levels in order to overcome the problems of rural and sparsely populated areas. These activities as a basis for developing practical recommendations may be important for solving similar problems in Russian regions, including in the context of the COVID-19 epidemic and economic problems in the near future.
Results. As a result the author identifies problems in the field of management in rural and sparsely populated and hard-to-reach areas, as well as possible directions of state policy in the UK and Russia to overcome these problems.
Conclusions. The most important direction of state policy for solving the problems highlighted in the study is the development of local interests of the community, the integration of state support measures and local events. As measures aimed at solving social and infrastructural problems of sparsely populated areas in the UK, one can single out government programs implemented at the national and regional levels with the participation of industrial enterprises and businesses, a grant mechanism for the implementation of financial support, combined with the empowerment of local communities. There is no such policy in Russia yet.

Key concepts:
The United Kingdom,
rural areas,
sparsely populated areas,
services,
community,
measures to solve governance challenges.