

О ПРОБЛЕМАХ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЙ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Создание условий для устойчивого развития сельских территорий является одной из важных стратегических целей государственной социально-экономической политики.

Аграрный сектор является многофункциональным и не только производит продукцию, но также вносит значительный вклад в поддержание жизнеспособности сельской местности, сохранение аграрного ландшафта, культурного наследия, агробиологического разнообразия и поддержание здоровья человека, животных и растений, то есть обеспечивает воспроизводство общественно значимых ценностей, которые не всегда поддаются количественной или стоимостной оценке. Финансовая значимость этой функции очень высока. Эти непродовольственные аспекты имеют характеристики общественных благ, но не являются предметом торговли и не могут в полной мере оцениваться рыночными критериями эффективности.

Под устойчивым развитием сельских территорий понимается стабильное развитие сельского сообщества, обеспечивающее: выполнение им его экономических функций (производство продовольствия, сельскохозяйственного сырья, несельскохозяйственных товаров и услуг, а также общественных благ; сохранение сельского образа жизни, сельской культуры и ландшафтов); рост уровня и улучшение качества жизни сельского населения; поддержание экологического равновесия.

1. СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ, ПРОБЛЕМЫ И ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЙ

В России сельские территории (обитаемые территории вне городских поселений) занимают более двух третей площади страны. В целом в сельской местности проживает 39,2 млн. человек, или 27% населения, со своим привычным укладом жизни. Около 150 тыс. сельских населенных пунктов объединены в 24 409 сельских администраций и 1865 административных районов.

Вместе с тем имеют место существенные различия в социально-экономическом развитии территориальных образований, а природно-климатические условия значительной части регионов являются неблагоприятными для сельскохозяйственного производства (рис. 1).

Реализация проводимых на федеральном и региональном уровнях мер позволила сформировать в 1999–2003 годах тенденции наращивания отечественного производства и повышения доходности отраслей АПК; укрепить финансовое положение товаропроизводителей и, соответственно, экономику комплекса.

В то же время, несмотря на то, что отмеченные тенденции очень существенны как в экономическом, так и в социальном плане, значительных положительных сдвигов в развитии сельских территорий при этом не произошло. Сохраняется ряд проблем, основными из которых являются:

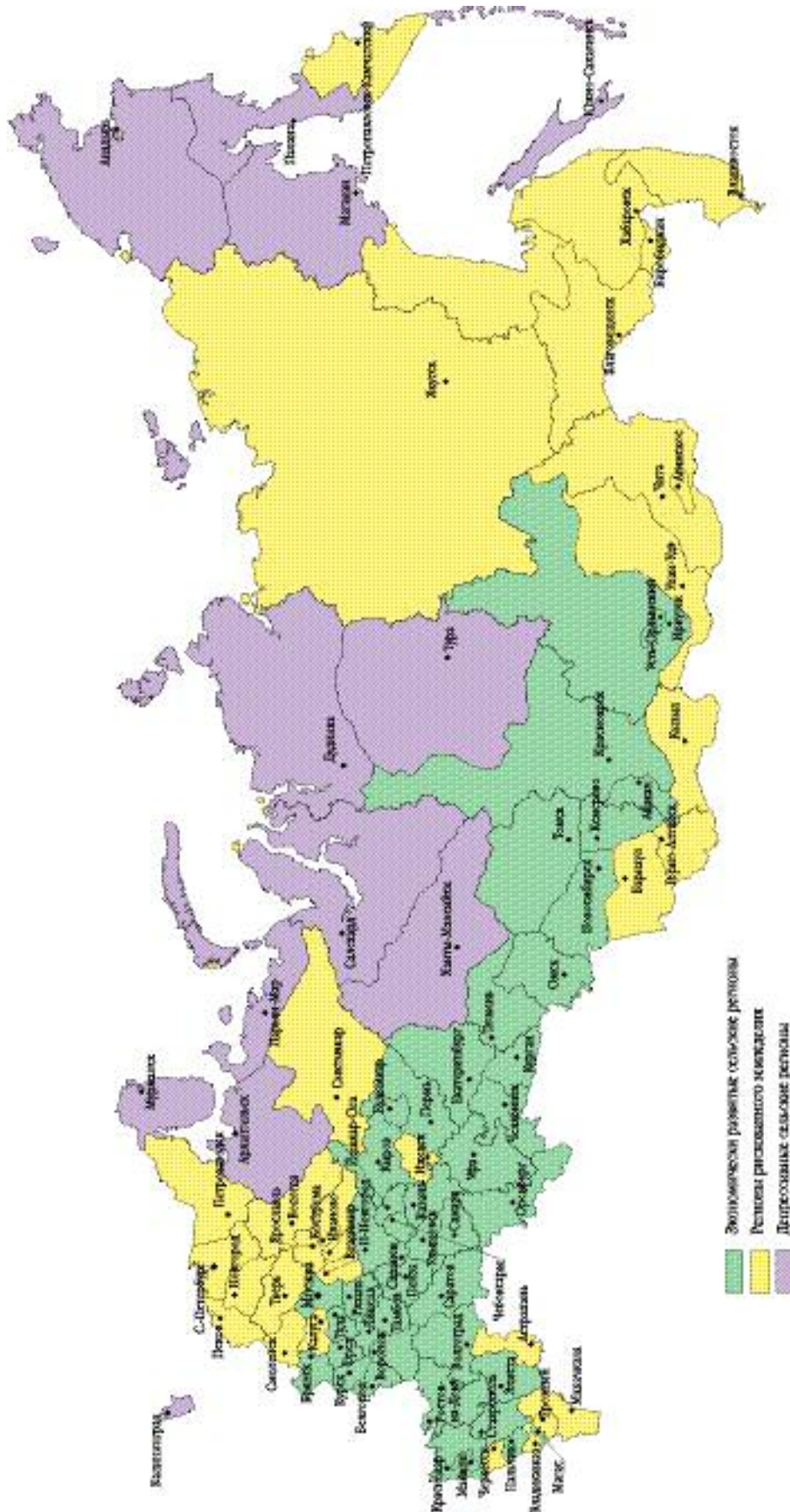
1. Ухудшение демографической ситуации в сельской местности.

Сокращение численности сельского населения наблюдается в 75 регионах Российской Федерации, что обусловлено как ростом естественной убыли, так и миграционными потерями. Миграционный прирост сельского населения, начавшийся в начале 90-х годов, к 2001 году сменился оттоком, который сохраняется и в 2002–2003 годах.

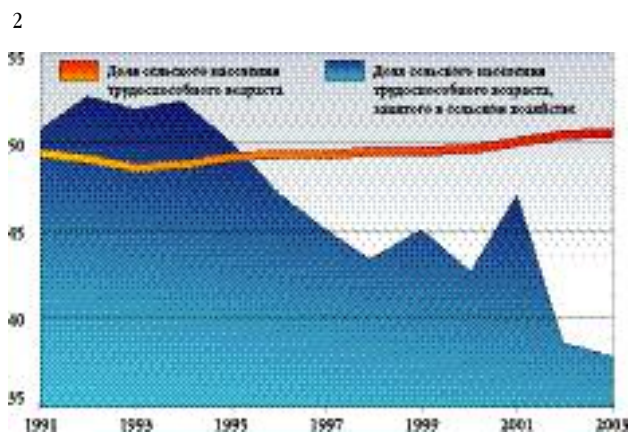
По данным Госкомстата России, ежегодно из села уходит порядка 80 тыс. человек. По данным МВД и ФМС России, реальная миграция почти на порядок выше (в 2002 году – около 750 тыс. человек). В основном это молодежь в возрасте до 30 лет, интенсивность миграции которой из села почти в 2 раза выше среднего уровня. При сохранении такой тенденции к 2010 году суммарный отток населения из сельских территорий достигнет более 6 млн. человек. Это приведет к возникновению новых проблем в городах и окончательной потере наиболее эффективной части трудовых ресурсов села.

Кроме того, при незначительной стабилизации уровня рождаемости смертность сельского населения продолжает расти во всех возрастных

1



СОСТОЯНИЕ СЕЛЬСКИХ РЕГИОНОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ



ИЗМЕНЕНИЕ ДОЛИ СЕЛЬСКОГО НАСЕЛЕНИЯ ТРУДОСПОСОБНОГО ВОЗРАСТА И ДОЛИ ЗАНЯТОГО В СЕЛЬСКОМ ХОЗЯЙСТВЕ (В ПРОЦЕНТАХ)

группах. Ожидаемая продолжительность жизни на селе (64,2 года) на 1,5 года ниже, чем в городе.

2. Высокий уровень безработицы и низкий уровень доходов сельского населения.

Сложившаяся за последние годы тенденция снижения численности занятых в сельском хозяйстве (рис. 2) обусловлена рядом причин – избыточной численностью занятых в отрасли, сохраняющейся с доперестроечного периода; сложным финансово-экономическим состоянием сельскохозяйственных предприятий; снижением привлекательности рабочих мест в сельском хозяйстве по сравнению с другими отраслями экономики (более низкий уровень заработной платы, тяжелые условия труда и др.).

К началу 2003 года в народном хозяйстве страны было занято 65,8 млн. человек в возрасте от 15 до 72 лет, в том числе 15,6 млн. человек сельского населения. Таким образом, доля сельского населения в общей численности занятых в экономике составляет 23,7%.

Сопоставление долей сельского населения в общей численности занятых показывает, что уровень занятости на селе (54,8%) ниже, чем в городе (61,3%).

В настоящее время почти каждый четвертый из общей численности безработных и каждый третий из числа зарегистрированных в органах службы занятости безработных – житель сельской местности (в 1992 году – каждый шестой и каждый пятый соответственно).

Несмотря на наметившийся в последние 3 года рост занятости и доходов сельских жителей, их уровень продолжает оставаться низким. За чертой бедности по денежным доходам живут 29,5 млн. сельских жителей (75,6%), по располагаемым ресурсам – 23,8 млн. (61,1%). Располагаемые ресурсы 8,7 млн. сельских жителей (22,4%) в 2 и более раз ниже прожиточного минимума. Доля бедного населения на селе в 1,3 раза больше, чем в городе. Заработная плата в сельском хозяйстве составила в 2003 году около 35% от среднего общероссийского уровня (рис. 3).

3. Низкий уровень условий жизни в сельской местности.

Условия жизни сельских жителей до настоящего времени остаются непривлекательными. Существующая социальная и инженерная инфраструктура не соответ-

ствует современным требованиям. Основная часть сельского жилищного фонда не имеет элементарных коммунальных удобств. Наблюдается сокращение числа учреждений социальной инфраструктуры, снижение доступа сельских жителей к основным социальным услугам – образованию и здравоохранению. Практически прекратила функционировать сеть сельских предприятий бытового обслуживания. Существующая сельская дорожно-транспортная сеть не соответствует современным требованиям.

Отставание села от города по уровню и условиям жизни является тормозом формирования социально-экономических условий устойчивого развития сельских территорий.

4. Нарушение сложившейся системы сельского расселения.

По данным Госкомстата России, в период между переписями населения 1989 и 2002 годов в около 17 тыс. сельских населенных пунктов практически не осталось жителей. Сокращение численности сельских поселений сопровождается утратой социально-экономического контроля над значительными исторически освоенными территориями, снижением экономического потенциала сельских территорий за счет выбытия из сельскохозяйственного оборота около 40 млн. га земель.

Все это ведет к спаду трудовой активности, росту социального иждивенчества сельского населения и отторжению рыночных реформ и неприятию современного общественного строя, что подтверждается их устойчивой поддержкой в выборных кампаниях оппозиционных сил.

5. Низкий уровень развития в сельской местности рыночной и инженерной инфраструктуры.

Это обуславливает ограниченный доступ сельского населения к рынкам продукции, материально-технических и финансовых ресурсов, а также трудности со сбытом произведенной ими продукции непосредственно потребителям.

6. Сложное финансово-экономическое состояние значительной части сельскохозяйственных предприятий; техническое и технологическое отставание российского сельского хозяйства от развитых стран мира.

7. Информационная изолированность деревни.

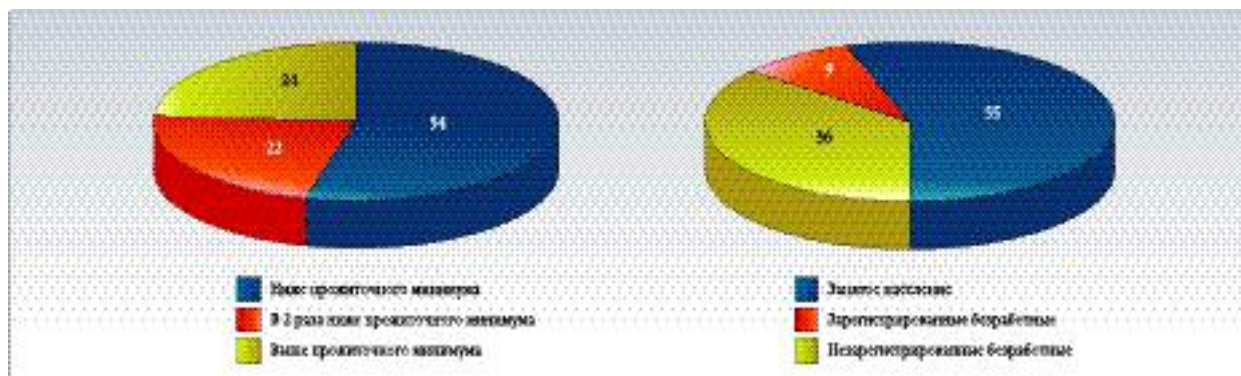
8. Слабость институтов гражданского общества в сельских районах, и прежде всего сельского самоуправления.

В большинстве субъектов Российской Федерации муниципалитеты сформированы на уровне административных районов, а не сельских поселений или их групп, что лишает локальные сельские сообщества институциональных возможностей реализации собственных интересов.

9. Ведомственная разобщенность в управлении сельской местностью на федеральном, региональном и местном уровнях и продолжающийся узкоотраслевой аграрный подход к развитию экономики села.

При этом недооценивается насущная необходимость развития альтернативных сельскому хозяйству сельских неаграрных сфер занятости населения, отсутствие надежных источников финансовой поддержки малого предпринимательства.

3



УРОВЕНЬ ДОХОДОВ И ЗАНЯТОСТИ СЕЛЬСКОГО НАСЕЛЕНИЯ В 2002 ГОДУ (В ПРОЦЕНТАХ)

Решение вопросов увеличения продуктивности сельского хозяйства и повышения уровня конкурентоспособности аграрного производства непосредственно связано с активизацией усилий и инициативы самого сельского населения. В то же время активное участие населения в конкретных инвестиционных и инновационных проектах в полной мере будет обеспечено при условии улучшения функционирования социальной инфраструктуры сельских поселений.

В связи с этим необходимо рассматривать устойчивое развитие сельских территорий в качестве одного из основных приоритетов в развитии АПК.

Опыт зарубежных стран свидетельствует о необходимости создания условий для закрепления населения на сельских территориях.

При этом задача развития сельскохозяйственно-го производства имеет паритетное значение с задачей обеспечения несельскохозяйственной занятости.

В Российской Федерации проводится определенная работа по решению этой важной проблемы, однако до настоящего времени не сформированы целостная стратегия устойчивого развития сельских территорий и эффективные механизмы ее осуществления.

Так, в 2001 году одобрена Программа развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года¹, которая наряду с комплексным подходом к системе финансовой помощи регионам предусматривает выравнивание доступа граждан вне зависимости от места их проживания к основным бюджетным услугам и социальным гарантиям при одновременном создании стимулов для проведения на региональном и местном уровнях рациональной и ответственной налогово-бюджетной политики, развитие и оптимальное использование налогового потенциала, повышение эффективности бюджетных расходов.

В настоящее время решение отдельных задач сельской экономики и инфраструктуры рассредоточено по 13 федеральным программам, а между министерствами и ведомствами, ответственными за их реализацию, отсутствует должная координация.

Исходя из задач социально-экономической политики страны на средне- и долгосрочную перспективу утверждена Федеральная целевая программа «Социальное развитие села до 2010 года»².

Эта программа³, безусловно, является необходимым документом, в котором предусматривается решение отдельных задач развития социальной сферы, инженерной инфраструктуры и информационно-консультационной службы в сельской местности, но не решается проблема в целом, в том числе вопросы сельской бедности и механизмы увеличения доходов сельского населения, особенно для дотационных регионов.

Кроме того, существует еще 12 федеральных целевых программ, ряд региональных программ («Юг России», «Развитие Калининградской области», «Дальний Восток и Забайкалье» и др.), а также общероссийских федеральных программ («Культура России», «Развитие информационно-телекоммуникационных систем», «Развитие образования» и др.), где имеются разделы или отдельные направления, в той или иной степени предусматривающие меры по решению отдельных задач сельской экономики.

Только в 2003 году по действующим ФЦП и части региональных программ на это должно быть израсходовано порядка 9 млрд. руб. Однако формирование мероприятий всех этих программ и их реализация не скоординированы в рамках общего направления.

Отсутствие целостной стратегии и эффективных механизмов осуществления программ устойчивого сельского развития в Российской Федерации препятствует преодолению отставания села от города по уровню и условиям жизни, сдерживает формирование социально-экономических условий устойчивого развития сельских территорий.

Остается невостребованным опыт зарубежных стран в области управления программами сельского развития, где они получили широкое распространение, в том числе и потому, что затраты по ним относятся к «допустимым» расходам «зеленой» или «голубой корзин» соглашений по ВТО. При этом следует отметить, что сельское хозяйство в этих программах рассматривается

¹Постановление Правительства Российской Федерации от 15 августа 2001 года №584.

²Постановление Правительства Российской Федерации от 3 декабря 2002 года №858.

³Срок реализации – 2003–2010 годы; Государственный заказчик-координатор – Минсельхоз России.

как многофункциональное, то есть способное не только производить продовольствие, но и создавать другие осязаемые и неосязаемые ценности (общественные блага).

Вместе с тем в ряде регионов Российской Федерации накоплен значительный положительный опыт в комплексном обустройстве сельской местности, развитии сельской социальной и инженерной инфраструктуры, жилищном строительстве, финансовой поддержке экономической активности сельского населения, расширении сферы его занятости (Белгородская область, Республика Мордовия, Республика Татарстан, Чувашская Республика, Ленинградская область и другие регионы)⁴.

Этот опыт достоин внимания и обобщения с целью использования в других субъектах Российской Федерации, а также на федеральном уровне при разработке комплекса мер по развитию сельских территорий.

2. ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА И КОНЦЕПЦИЯ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЙ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

На современном этапе развития агропромышленного комплекса одним из основных аспектов идеологии агропродовольственной политики должна стать ее переориентация с отраслевых программ поддержки сельского хозяйства на программы комплексного развития сельских территорий.

Необходимо (не создавая новой гиперпрограммы) принятие концепции устойчивого развития сельских территорий, включающей определение ключевых проблем развития сельского общества в среднесрочной перспективе и выработку комплекса мер экономического, правового и административно-управленческого характера, направленных на снижение бедности сельского населения и рост качества жизни в сельской местности.

2.1. Принципы государственной политики в отношении устойчивого развития сельских территорий.

Устойчивое развитие сельских территорий, решение социальных проблем сельского населения является одним из основных условий бесконфликтного, демократического развития российского общества, его экономического и социального благополучия и потому должно стать приоритетным направлением развития государства.

Задача развития сельскохозяйственного производства имеет паритетное значение с задачей обеспечения устойчивого развития сельских территорий, которое в современных условиях прежде всего предполагает диверсификацию источников занятости (в том числе обеспечение несельскохозяйственной занятости) и увеличение доходов сельского населения, создание нормальных условий жизни на селе.

Государственная политика в отношении устойчивого развития сельских территорий должна исходить из следующих принципов:

- развитие села как единого социально-экономического, территориального, природного и культурно-исторического комплекса;

- сохранение традиционных сельских территорий;
- интегрирование села в единую общеэкономическую систему;
- развитие социального партнерства между государством, муниципалитетами и сельским населением;
- экономическая и территориальная доступность социальных услуг;
- сочетание мер государственной поддержки с мобилизацией местных ресурсов;
- выравнивание межрегиональных уровней экономического и социально-культурного развития сельских территорий;
- экологически щадящий подход и бережное отношение к невосполняемым природным ресурсам при разработке и реализации механизмов жизнеобеспечения сельских жителей;
- усиление мотивационных механизмов и повышение участия населения в реализации мер по развитию сельских территорий.

2.2. Концептуальные подходы и основные направления устойчивого развития сельских территорий.

В целях комплексного подхода к решению данной проблемы необходимы согласованные действия соответствующих федеральных и региональных органов исполнительной власти, сельских администраций, общественных и коммерческих организаций, представителей бизнеса и населения на местах, а также координация этой работы со стороны Правительства Российской Федерации, исключающая ведомственный подход.

Следует признать, что мы не сможем решить данную проблему на всей территории сразу. Достижение устойчивого развития сельских территорий и создание нормальных условий жизни во всех регионах – задача долгосрочная. Такие индустриально развитые и достаточные страны, как Великобритания, Австрия, шли к этому 20 лет.

Для обеспечения устойчивости сельского хозяйства и развития сельских территорий необходимы:

- разработка комплексных мер по решению проблемы устойчивого сельского развития и обоснование механизмов их реализации на федеральном и региональном уровнях, включая многоканальное финансирование;
- формирование соответствующих направлений совершенствования качества услуг на селе (рис. 4) и организация мониторинга их достижения;
- пересмотр существующих ведомственных подходов к развитию села;
- реализация в ряде регионов Российской Федерации пилотных проектов по совершенствованию механизмов организационного, финансового и информационно-консультационного обеспечения сельского развития;
- создание механизмов межведомственной координации и взаимодействия при решении проблем сельского развития, включая определение порядка совместного финансирования программных меро-

⁴Определенный опыт в этом направлении получен в ходе реализации в России пилотных проектов (Ленинградская, Нижегородская

и ряд других областей), осуществляемых Министерством международного развития Великобритании.

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ КАЧЕСТВА УСЛУГ НА СЕЛЕ

(Статус – межведомственное соглашение)

Здравоохранение	Гарантированный своевременный доступ к первичной медицинской помощи. Расширение введения врачебных практик (семейный врач). Обеспечение средствами связи для экстренных и неотложных вызовов
Социальная защита	Гарантированное право на социальное обеспечение, а также социальное обслуживание престарелых и нетрудоспособных граждан, семей с детьми, лиц, нуждающихся в социальной помощи
Образование	Повышение качества образования на селе. Реструктуризация сельских школ. Компьютеризация сельских школ, развитие информационных технологий, включая доступ в Интернет
Телекоммуникации и почта	Обеспечение населения и учреждений социальной сферы телефонной связью и другими информационными услугами. Сохранение сети отделений связи в сельской местности, включая расчетно-кассовое обслуживание
Транспорт	Доступ к автобусному и железнодорожному сообщению
Торгово-бытовое обслуживание	Возможность приобретения товаров и услуг по месту жительства
Культура	Доступность и расширение структуры услуг сельских учреждений культурно-досугового типа и библиотек
Информационно-консультационная служба	100 %-ный доступ сельского населения к консультациям по юридическим, экономическим, агрономическим и другим вопросам

приятий из федерального, региональных и муниципальных бюджетов, внебюджетных источников, а также разработку методики оценки эффективности использования финансовых ресурсов.

Такой подход позволит устранить отмеченные негативные факторы и тенденции социально-экономического развития сельских территорий, что приведет к повышению качества сельской жизни и создаст основы для повышения престижности проживания в сельской местности.

Решение проблемы устойчивого развития сельских территорий – долгосрочная задача, достижение которой может быть осуществлено поэтапно. Исходя из этого, представляется целесообразным в краткосрочной перспективе:

- принять направления совершенствования качества услуг для сельских территорий;
- заключить межведомственное соглашение об их постепенном достижении в рамках действующих ФЦП в зависимости от ежегодных возможностей федерального бюджета;

- этим же соглашением определить порядок совместного финансирования программных мероприятий из бюджетов всех уровней, внебюджетных источников, исключая перекрестное финансирование;
- признать необходимым наличие в региональных программах блока по устойчивому сельскому развитию, имея в виду закрепление молодежи на селе;
- ввести практику заключения ежегодных межведомственных соглашений.

В среднесрочной перспективе:

- создать финансово-экономическую основу постоянно прогрессирующего развития сельских территорий;
- создать систему ассоциаций сельских муниципалитетов и малых сельских поселений;
- осуществить реализацию мероприятий, намеченных в Концепции устойчивого развития сельских территорий, и региональных программ социально-экономического развития, направленных на повышение качества сельской жизни.

РУКОВОДИТЕЛЬ ДЕПАРТАМЕНТА АГРОПРОМЫШЛЕННОГО
КОМПЛЕКСА И ПРОДОВОЛЬСТВИЯ МИНЭКОНОМРАЗВИТИЯ РОССИИ
Е.В. Масленникова

ЗАМЕСТИТЕЛЬ РУКОВОДИТЕЛЯ ДЕПАРТАМЕНТА АГРОПРОМЫШЛЕННОГО
КОМПЛЕКСА И ПРОДОВОЛЬСТВИЯ МИНЭКОНОМРАЗВИТИЯ РОССИИ
Е.Н. Борисова