

УДК 338.43.01

ПРОБЛЕМЫ И МЕХАНИЗМЫ РАЗВИТИЯ СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЙ

Коваленко Е.Г.

ФГБОУ ВПО «Мордовский государственный университет им. Н.П. Огарева»

Минобрнауки России, Саранск, e-mail: kovelena@mail.ru

Продовольственная безопасность России невозможна без устойчивого развития сельских территорий. Затянувшийся кризис сельского хозяйства, сопровождающийся ростом импорта продовольствия, не удастся преодолеть, несмотря на меры государственной поддержки. Решение проблем требует формирования эффективного организационно-экономического механизма в рамках активной политики сельского развития. Сельские территории регионов должны быть типизированы по основным условиям, потребностям местного сообщества и возможностям развития. Для оценки потенциала, эффективности деятельности органов местного самоуправления или реализации принятых программ необходим мониторинг развития территорий на основе системы сбалансированных показателей с приведением их к интегральному коэффициенту. В рамках муниципального образования для каждой сельской территории необходимо подобрать приемлемый вариант стратегии, разработать программу социально-экономического развития.

Ключевые слова: сельские территории, демографические процессы, механизм государственной сельской политики, программы и мониторинг устойчивого развития

PROBLEMS AND MECHANISMS OF DEVELOPMENT OF RURAL TERRITORIES

Kovalenko E.G.

Ogarev Mordovia state university, Saransk, e-mail: kovelena@mail.ru

Food safety in Russia is impossible without sustainable development of rural areas. The continuing crisis of agriculture accompanied by the increase of food import cannot be overcome despite the measures of the state support. For the solution of problems it is required to form an efficient organizational and economic mechanism in the frameworks of rural development active policy. Rural territories of the regions should be divided into different types according to the basic conditions, the needs of the local community and development opportunities. For the evaluation of the efficiency potential of municipal organs' functioning or for the realization of the accepted programs, a monitoring of the territory development based on a system of balanced indicators brought to the integral index is needed. In the frameworks of the municipal formation it is required to find an acceptable version of the strategy and to prepare a program of socio-economic development for each of the rural areas.

Keywords: rural areas, demographic processes, mechanism of the state rural policy, programs and monitoring of sustainable development

Продовольственная безопасность страны базируется на стабильном поступательном развитии агропромышленного комплекса и его ядра – сельского хозяйства. Его обязательным условием является воспроизводство трудовых и земельных ресурсов, которое невозможно без устойчивого развития сельских территорий. Сельская местность нашей страны обладает уникальным природным, демографическим, экономическим и историко-культурным потенциалом, который при эффективном использовании может обеспечить устойчивое развитие, высокий уровень и качество жизни населения. Несмотря на мощный потенциал, российское село в настоящее время переживает системный кризис, проявляющийся в ухудшении демографической ситуации в сельской местности, низком уровне жизни и высоком уровне безработицы сельского населения, снижении качества жизни на селе, разрушении эволюционно сложившейся системы сельского расселения.

В последние годы в России предпринимаются определенные меры, направленные на сельское развитие. В составе Министерства сельского хозяйства РФ, так же, как в развитых государствах, создан Департамент

сельского развития и социальной политики, в полномочия которого включены функции по устойчивому функционированию сельских поселений. Кроме того, приняты и реализуются Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008–2012 годы, федеральная целевая программа «Социальное развитие села до 2012 года», Концепция устойчивого развития сельских территорий на период до 2020 года [1], основными целями которых являются устойчивое развитие сельских территорий через укрепление социальной сферы, повышение занятости и уровня жизни сельского населения. К сожалению, на большинстве территорий достигнуть поставленных целей, как по производству сельскохозяйственной продукции, так и по стабилизации демографической ситуации и росту качества жизни селян, пока не удалось.

Это связано не только с дефицитом ресурсов, но и с другими причинами: не проводится глубокого анализа дифференциации природно-экономических и социально-демографических условий отдельных сельских территорий и их возможностей само-

развития; разработка стратегии и программ развития осуществляется формально по единому шаблону без выявления особенностей объекта программирования; содержание программ нуждается в совершенствовании, поскольку они часто не подкреплены необходимыми расчетами и научно-методическим обеспечением.

Цель исследования: поскольку до настоящего времени теоретические основы и научно-методическая база развития сельских территорий не сформированы, а также не отработаны в должной мере механизмы финансового обеспечения, целью исследования является формализация основных проблем и обоснование механизма сельского развития.

Материал и методы исследования

Аналитическое исследование проблем сельского развития проведено на основе данных государственной статистики, в соответствии с которыми численность сельского населения в Республике Мордовии на 1 января 2011 г. составляла 328,7 тыс. человек (39,4% населения), сократившись по сравнению с 1990 г. на 97,9 тыс. человек (на 21,1%). Только за 2010 г. сельское население уменьшилось на 6,4 тыс. человек или на 1,9% [2, с. 54]. Состояние демографической ситуации и здоровья сельского населения во многом определяется уровнем жизни и доходами населения. Это можно объяснить низкой заработной платой в сельском хозяйстве региона. В 2004 и 2005 годах она была на катастрофически низком уровне 2374 и 2971 руб. соответственно и составляла 59% от среднереспубликанского уровня. В 2010 г. ситуация немного меняется и среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работников организаций сельского хозяйства составляет уже 8769 руб. Тем не менее ее размер ниже средней начисленной заработной платы по республике на 36% [3, с. 14–15].

Приходится констатировать, что нынешнее село исследуемого региона представляет собой наиболее депрессивную социальную среду. Одной из главных причин сложившейся ситуации является констатируемый официально и практически повсеместно наблюдаемый уровень сельской бедности, которая существенно превосходит городскую. У 56% жителей села располагаемые доходы ниже прожиточного минимума (среди городских жителей таких 40%). Таким образом, уровень сельской бедности в стране превышает пороговое значение в 5–7 раз, составляющее по международным оценкам 7–10%. Дифференциация населения по показателям располагаемых ресурсов домашних хозяйств возрастает: в 2000 г. располагаемые ресурсы горожан в 1,53 раза превышали уровень ресурсов сельских домохозяйств, в 2010 г. – в 1,72 раза [4].

Известно, что сельские территории существенно отличаются друг от друга по плотности населения, размерам сельских поселений, уровню развития социальной, производственной и рыночной инфраструктуры, кадровой и бюджетной обеспеченности и иным характеристикам. Например, численность сельских поселений Республики Мордовии в 2010 г. составила 1250, из их общего числа почти 39% относятся к категории мелких (число жителей менее

50 чел.), более 60% являются средними (с числом жителей от 51 до 1000 чел.). Крупных поселений (с числом жителей свыше 1000 чел.) всего 49 или менее 4% [2, с. 62]. Муниципальные районы существенно различаются по структуре поселений и другим социальным и экономическим характеристикам, в связи с чем темпы и пути их развития не могут быть одинаковы. Поэтому целесообразно применение вариантного подхода к разработке мер развития сельских территорий, предварительно осуществив их типизацию по перечисленным и другим наиболее значимым признакам, применяя статистические и социологические методы. Необходимо в каждом субъекте РФ и муниципальном районе выделить 3–5 однородных групп сельских поселений для выявления типичных проблем, условий и возможностей развития.

Результаты исследования и их обсуждение

К настоящему времени в ряде научных центров разрабатываются подходы к решению проблем территориального социально-экономического развития. В значительном числе работ, посвященных комплексному изучению развития сельских территорий, особую ценность представляют исследования Е.В. Аверьяновой, А.В. Апекова, Г.А. Баклаженко, П.П. Великого, З.И. Калугиной, А.И. Костяева, Е.Г. Лысенко, Т.Г. Нефедовой, И.Е. Штейнберга, Л.В. Бондаренко, Г.С. Широкаловой, Р.П. Кутенкова, В.Н. Рубцова, В.Я. Узуна, А.А. Хагурова и др., рассматривающих глубину, противоречивость и необратимость трансформации сельского хозяйства и сельских локальных сообществ в институциональной, экономической, социальной сферах. Однако, на наш взгляд, необходимо формирование государственной политики комплексного сельского развития, нацеленной на решения следующих приоритетных задач:

- стимулирование демографического роста и создание условий для переселения в сельскую местность;
- диверсификация сельской экономики и расширение источников формирования доходов сельского населения;
- улучшение жилищных условий сельского населения;
- создание современной социальной, инженерной и транспортной инфраструктуры в сельской местности.

Основными инструментами реализации политики должны стать мониторинг и программы социально-экономического развития сельских территорий (отдельных населенных пунктов, а не муниципальных районов в целом). Обеспечить развитие сельских территорий невозможно без глубокого знания и понимания проблем и потенциала каждой из них, а для этого необходим постоянный мониторинг изменения состояния местной социально-эко-

номической системы, эффективности деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, бизнеса, оценок социального благополучия населения. Обобщая имеющийся мировой опыт в области разработки индикаторов устойчивого развития, можно выделить два подхода: построение интегрального, агрегированного индикатора, на основе которого можно судить о степени устойчивости социально-экономического развития; построение системы индикаторов, каждый из которых отражает отдельные аспекты устойчивого развития. Чаще всего в рамках общей системы выделяются следующие подсистемы показателей: экономические, социальные, экологические, институциональные.

Развитие сельских территорий может быть измерено определенной системой показателей, которые, во-первых, должны отражать изменяющиеся (улучшены, ухудшены) параметры и свойства социально-экономической системы в результате регулирующего воздействия со стороны различных субъектов (власти, населения, бизнеса), во-вторых, должны быть обеспечены достоверной информацией, регистрируемой органами статистики, администрациями и адекватно воспринимаемой населением.

В настоящее время наиболее развернутой является система оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов, реализуемая в соответствии с Указом Президента России от 28 апреля 2008 г. № 607 и включающая перечень из 30 показателей [5]. В субъектах РФ и муниципальных образованиях этот перечень расширен до 150–200 единичных показателей, отражающих состояние экономики, социальной сферы, демографических процессов, эффективности бюджетных расходов и управления. Часть этих показателей может характеризовать и уровень развития сельских территорий, но некоторые из них на уровне отдельных сельских населенных пунктов не регистрируются. Социологических опросов об удовлетворенности населения социальными услугами и деятельностью органов местного самоуправления в небольших сельских поселениях не проводится.

Первостепенной задачей современности является расширение базы муниципальной статистики за счет отражения в ней демографической ситуации по сельским населенным пунктам и проведения выборочного обследования сельских домохозяйств в целях обеспечения оценки уровня и качества жизни сельского населения.

Сельское развитие может быть обеспечено за счет разработки и реализации

программ социально-экономического развития, которые в настоящее время имеются в ряде муниципальных районов России. В большинстве случаев это муниципальные образования с конкурентоспособной экономикой, в которых функционируют эффективные предприятия и имеется потенциал для саморазвития. Однако большая часть сельских территорий страны и Республики Мордовия имеют неконкурентоспособную экономику с преобладанием средних и малых, часто убыточных сельскохозяйственных организаций, откуда население (в первую очередь – молодежь) уезжает в города. Такие муниципальные образования являются дотационными, не имеют финансовых ресурсов и программ социально-экономического развития. Вывод каждой такой территории из кризиса невозможен без обоснования локального варианта функционирования экономики, использующего все имеющиеся возможности модернизации и инновационного развития. В частности, при разработке программ развития сельских территорий необходимо:

- разработать стратегии развития, учитывающие потенциал территории (наличие объектов муниципальной собственности, кадрового, исторического, культурного, природно-климатического и минерального потенциала территории, возрастного и квалификационного состава населения, хозяйствующих субъектов и возможностей взаимодействия между ними), определяющие возможные сценарии и основные цели;

- учитывать структуру органов местного самоуправления для полного учета полномочий и ответственности администрации (сельской, районной), должностных лиц, бизнеса и сельского сообщества;

- помимо общепринятых разделов и показателей, в программе должны быть отражены основные потребности сельского сообщества в целом и по основным группам населения, а также внутренние резервы и пути их реализации;

- оценка реализации программы должна осуществляться на основе сбалансированной системы показателей экономической, социальной и экологической устойчивости с приведением их к сопоставимому виду (стандартизацией) и формированию интегрального показателя для определения тенденции изменения устойчивости территории.

Результаты исследований докладывались на IX–XI Российских муниципальных форумах, II Всероссийском форуме сельских поселений, реализованы в Концепции программы развития инженерной инфраструктуры сельских населенных пунктов

Октябрьского района городского округа Саранск на период с 2011 до 2015 г.

Заключение

Проведенное исследование позволяет утверждать, что в современной государственной региональной политике недостаточно внимания уделяется устойчивому развитию сельских поселений, в результате чего сохраняется и усиливается неоднородность отдельных территорий, становясь фактором их социальной нестабильности и создавая угрозу продовольственной безопасности страны. Решить проблему невозможно силами муниципальных образований ввиду отсутствия у них достаточных финансовых ресурсов. России необходима активная политика сельского развития, направленная как на решение демографических проблем и развития социальной инфраструктуры, так и динамичного роста экономики. Сформулированные в статье рекомендации позволяют повысить объективность планирования за счет доведения уровня разработки программ и планов до отдельных населенных пунктов. Кроме того, проводимую в последние годы оценку эффективности деятельности органов местного самоуправления необходимо детализировать в разрезе поселений, что повысит ее достоверность и адекватность. Все это будет способствовать формализации проблем и обеспечению эффективного использования имеющихся на территории ресурсов и резервов.

Список литературы

1. Концепция устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2020 года / Сайт Минсельхоза РФ. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.mcx.ru/> (дата обращения 17.03.2011).
2. Мордовия: статистический ежегодник. – Саранск: Мордовиястат, 2011. – 62 с.

3. Социально-экономические индикаторы бедности в 2006–2010 гг. – М.: Росстат, 2010. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat/rosstatsite/main/publishing/catalog/statisticJournals/doc_1252310752594 (дата обращения 12.03.2011).

4. Уровень жизни населения Республики Мордовия в 2006–2010 гг.: стат. сб. № 741. – Саранск: Мордовиястат, 2011. – 39 с.

5. Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов: указ Президента РФ от 28 апреля 2008 г. № 607 (с изменениями от 13 мая 2010 г.). [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://base.garant.ru/193208>.

References

1. *Kontsepsiya ustoychivogo razvitiya selskikh territoriy Rossiyskoy Federatsii* (Conception of sustainable development of rural areas in Russian Federation) Available at: <http://www.mcx.ru/> (accessed 17.03.2011).
2. *Mordoviya: statisticheskiy ezhegodnik* (Mordovia: statistical annual), Saransk, 2011. 62 p.
3. *Sotsialno-ekonomicheskie indikatory bednosti v 2006-2010 godakh* (Socio-economical indicators of poverty in 2006-2010 years), Moscow, 2010 Available at: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat/rosstatsite/main/publishing/catalog/statisticJournals/doc_1252310752594 (accessed 12.03.2011).
4. *Uroven zhizni naseleniya Respubliki Mordoviya v 2006-2010 godakh* (Standard of living of people of the Mordovia Republic in 2006-2010 years), Saransk, 2011. 39 p.
5. *Ob otsenke effektivnosti deyatelnosti organov mestnogo samoupravleniya* (About the evaluation of the efficiency of municipal organs' functioning) Available at: <http://base.garant.ru/193208/> (accessed 17.03.2011).

Рецензенты:

Зинчук Г.М., д.э.н., доцент, зав. кафедрой государственного и муниципального управления Российского экономического университета им. Г.В. Плеханова, г. Москва.

Бурланков С.П., д.э.н., профессор, ведущий научный сотрудник отдела современного регионального развития НИИ гуманитарных наук при Правительстве Республики Мордовия, г. Саранск.

Работа поступила в редакцию 06.02.2012.