

МЕХАНИЗМ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЙ РЕГИОНА

Коваленко Е. Г.

ФГБОУ ВПО «Мордовский государственный университет им. Н.П. Огарева» Минобрнауки России, Саранск, Россия (430005, г. Саранск, ул. Полежаева, д. 44, каб. 318), kovelena@mail.ru

Важнейшей задачей современной России является устойчивое развитие сельских территорий, при котором эффективное функционирование аграрной экономики происходит одновременно с повышением качества жизни сельского населения. Ее актуальность подтверждается кризисом сельского хозяйства, приведшим к продовольственной зависимости страны, депопуляцией сельского населения за счет высокой естественной убыли и миграции, сокращением сети учреждений социальной инфраструктуры, снижающим качество жизни селян. Действующие меры государственной поддержки не обеспечивают решения перечисленных проблем в большинстве регионов страны, что диктует необходимость разработки активной политики и организационно-экономического механизма ее реализации. Политика устойчивого развития сельских территорий должна формироваться на федеральном, региональном и муниципальном уровне с определением полномочий органов управления на основе активизации партнерства государства, науки, бизнеса и местного общества.

Ключевые слова: сельские территории, демографические процессы, принципы устойчивого развития, цели и механизм государственной политики.

THE MECHANISM OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF RURAL TERRITORIES OF THE REGION

Kovalenko E.G.

*Mordovian state university N.P. Ogarev
Russia, Saransk (430005, Saransk, ul. Polezhaev, etc. 44, kab. 318), kovelena@mail.ru*

The most important task of modern Russia is a stable development of rural territories, in which the effective functioning of the agrarian economy occurs simultaneously with the improvement of the quality of life of the rural population. Its relevance is confirmed by the crisis of agriculture, leading to food dependency of the country, depopulation of the rural population due to a high natural attrition and migration, reduction of a network of establishments of social infrastructure, which reduces the quality of life of the villagers. Existing measures of state support do not provide the solution of the listed problems in most regions of the country, which dictates the need to develop an active policy and the organizational-economic mechanism of its implementation. The policy of sustainable development of rural areas should be formed at the federal, regional and municipal level with the definition of the powers of the management bodies on the basis of activation of partnership of the state, science, business and the local community.

Key words: rural areas, demographic processes, the principles of sustainable development goals and the mechanism of the state economic policy.

Введение. Во все время существования современной России в аграрном секторе экономики происходят преобразования, которые сопровождаются изменениями социальной структуры села, всего облика сельской местности и сельских поселений. Изменились условия хозяйственной деятельности в сельской местности, которые существенно усугубили проблему занятости и доходов населения. Заработная плата работников сельского хозяйства продолжает оставаться самой низкой среди других отраслей экономики. Серьезную тревогу

вызывают сельская бедность и высокий уровень безработицы, а также сложившиеся негативные тенденции в социальной сфере села: продолжает ухудшаться демографическая ситуация, сокращается сеть учреждений социальной инфраструктуры сельских территорий. Низкий уровень жизни сельского населения негативно влияет на воспроизводство трудовых ресурсов как основополагающего базиса стабильного социально-экономического развития сельских территорий. Определяющим условием продовольственной безопасности страны и фундаментом конкурентоспособности сельского хозяйства является развитие человеческого капитала сельских территорий, которое может быть обеспечено только высоким уровнем жизнеобеспечения.

С 2006 г. развитие сельского хозяйства является национальным приоритетом, осуществляется государственная поддержка сельскохозяйственного производства и социального развития села. Однако преодолеть кризисные тенденции в полной мере не удалось. Очевидно, что предпосылкой любых реформ должно выступать осмысление общей направленности развития социальных и экономических процессов в аграрной сфере. Для определения тенденций дальнейшего развития села, разработки и реализации федеральных и региональных программ развития агропромышленного комплекса целесообразно уточнение и обновление теоретических и эмпирических знаний об особенностях, динамике изменений, новых явлениях в жизни сельских сообществ.

Цель исследования. Аграрные реформы привели к формированию многоукладной экономики, резкому сокращению государственного сектора, наиболее важную роль в сельскохозяйственном производстве стали играть крупные сельхозпредприятия различных организационно-правовых форм и форм собственности и хозяйства населения, производящие существенную долю товарной продукции. Крупные сельскохозяйственные организации, размеры которых против дореформенных возросли в 3–5 раз, помимо выполнения главной задачи – производства продовольствия, играют роль жизнеобеспечивающего центра сельского сообщества. Устойчиво функционирующие сельскохозяйственные предприятия являются основной ресурсной базой личных подсобных хозяйств сельского населения. Хозяйственная эффективность и рентабельность сельхозпредприятий, наличие у них доступа к кредитам и инвестициям, направляемым на поддержание сельского хозяйства, являются определяющими факторами социально-экономического положения конкретных сельских поселений. Заметным сектором аграрной экономики стали личные подсобные хозяйства сельских жителей, которые заняли самостоятельную позицию среди других хозяйственных укладов, причем не как результат реформирования, а как условие выживания в условиях отсутствия работы и других источников доходов.

Следует констатировать, что многолетний период трансформации всего хозяйственного механизма привел к сокращению физических объемов сельскохозяйственного производства, вследствие чего получили распространение такие негативные социальные явления, как массовая безработица, бедность работающих, недоступность населению села образовательных, культурных, бытовых услуг, медицинской помощи, что в целом породило социально-психологическую дезадаптацию, нравственную и культурную деградацию селян и, как следствие, высокую миграцию из сельской местности молодежи и специалистов. Обобщающим показателем неблагоприятной ситуации в социально-трудовой сфере на селе являются негативные демографические процессы. Тенденция депопуляции сельского населения создает угрозу утраты исторически освоенных территорий и продовольственной независимости за счет выбытия из сельскохозяйственного оборота значительных площадей земель сельскохозяйственного назначения, их потери для нужд общества. Кардинальное изменение ситуации требует формирования и реализации активной политики устойчивого развития сельских территорий, включающей широкий спектр методов и инструментов, которых в современной практике нет. В связи с этим целью данного исследования является разработка механизма устойчивого развития сельских территорий регионов.

Материал и методы исследования. Исследование проведено на примере Республики Мордовия на основе данных Федеральной службы государственной статистики [1]. Эмпирическое исследование демографических процессов показало, что сельским населением Республики Мордовии на 1 января 2011 г. является 328,7 тыс. человек или 39,4% населения республики (в РФ 26%). По сравнению с 1990 г. оно сократилось на 87,9 тыс. человек или на 21%. Только за 2010 г. сельское население уменьшилось на 6,4 тыс. человек (на 1,9%), в том числе на 64% за счет естественной убыли и на 36% за счет миграции. В настоящее время смертность в сельской местности почти в 2,2 раза превышает рождаемость, причем рождаемость в сельской местности на 12% ниже, а смертность в 1,5 раза выше, чем в городе. Коэффициент естественной убыли сельского населения в республике в 2010 г. составлял 10,9 на 1000 человек против 3,0 убыли городских жителей. Результатом этих процессов является рост населенных пунктов без проживающего населения – их на 1 января 2011 года в республике насчитывалось 52 (против 34 в 2010 г.). Из 1248 сельских населенных пунктов Мордовии 601 (48,2%) относится к категории мелких с числом жителей до 100 человек, в том числе 214 (17,2%) населенных пунктов с численностью до 10 человек. Уровень жизни в таких селах существенно ниже, а острота социально-экономических проблем выше, чем в среднем по республике.

По исследованиям Института экономики переходного периода, Республика Мордовия в числе 16 субъектов РФ по уровню жизни сельского населения относится к крайне неблагополучной группе (IV), находящейся в зоне риска. Этот вывод сделан по результатам региональной кластеризации по показателям уровня жизни, среди которых показатели демографического прироста в сельской местности, доля населения с уровнем среднедушевых располагаемых ресурсов ниже величины прожиточного минимума, соотношение среднедушевых располагаемых ресурсов и величины прожиточного минимума, удельный вес стоимости потребленной продукции личных подсобных хозяйств в общей стоимости питания в домашних хозяйствах, доля безработных среди сельского населения. По этим критериям выделено 4 кластера.

В 1 кластер включены субъекты РФ с относительно благополучным уровнем жизни сельского населения (около 10% численности селян России), в основном относящиеся к индустриально развитым регионам. Во 2 кластер с хорошими и средними показателями уровня жизни, но значительной депопуляцией сельского населения вошел 21 субъект РФ (почти 55% селян). 17 субъектов РФ (представлены кавказские республики, некоторые национальные образования, сибирские регионы) составили 3 кластер с хорошим демографическим потенциалом, но низким и крайне низким уровнем жизни, доля сельского населения в котором почти 26%. IV кластер представлен 16 субъектами РФ, в которых исчезающее сельское население живет в условиях, близких к нищете [2, с. 23-25]. Внутри отдельных субъектов РФ всех кластеров дифференциация уровня жизни сельского населения еще более существенна, но она часто не регистрируется органами статистики. Следует констатировать, что полноценная и достоверная статистическая информация в разрезе муниципальных образований фактически отсутствует. Вопрос о создании служб муниципальной статистики сегодня не обсуждается: поскольку сбор статистических показателей не входит в перечень вопросов местного значения, то включить его в расходные обязательства местного бюджета нельзя.

Системный подход предполагает систематизацию и критический анализ определений устойчивого развития сельских территорий. Поскольку данное научное направление начало развиваться в России относительно недавно, то объект исследования был расширен до устойчивости социально-экономических систем с последующей адаптацией основных характеристик к сельским территориям. Сельская территория, с одной стороны, является сложной социально-экономической системой, внутреннюю среду которой составляют экономическая, социальная и экологическая подсистемы, а с другой – подсистемой более высокого иерархического уровня. Следовательно, устойчивость сельской территории зависит как от устойчивости социально-экономических систем более высокого уровня, в

частности субъекта РФ и страны в целом, так и от устойчивости входящих в ее состав подсистем и отдельных элементов, в том числе муниципальных образований, отраслей экономики, хозяйствующих субъектов всех форм собственности, сельского сообщества. Исследованием выявлено, что общепринятого понятия устойчивого развития территорий или социально-экономических систем современной наукой пока не выработано. Ученые обращают внимание, прежде всего, на способность системы функционировать, т.е. выполнять свои функции, сохраняя динамическое равновесие, при котором система периодически переходит от одного устойчивого состояния к другому; а также способность системы развиваться в долгосрочной перспективе, используя собственные адаптационные возможности.

В Концепции устойчивого развития сельских территорий на период до 2020 года [3], утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 ноября 2010 г. № 2136-р, под устойчивым развитием сельских территорий понимается стабильное развитие сельского сообщества, обеспечивающее рост эффективности сельской экономики, повышение качества и уровня жизни сельского населения, поддержание природно-экологической системы жизнеобеспечения.

На наш взгляд, устойчивое развитие – это непрерывный процесс, при котором общий вектор развития сельской территории характеризуется ростом возможностей удовлетворять потребности нынешнего и будущих поколений сельских жителей в длительной перспективе при сохранении баланса интересов, гармонии между экономической, социальной и экологической подсистемами.

Результаты исследования и их обсуждение. Начало перехода Российской Федерации на модель устойчивого развития, обеспечивающего сбалансированное решение социально-экономических задач и проблем сохранения благоприятной окружающей среды и природоохранного потенциала в целях удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений людей, было положено Указом Президента РФ от 01.04.1996 г. № 440 «О концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию». Комплексное решение экономических, социальных, демографических и иных проблем должно быть осуществлено в каждом регионе, в том числе на каждой сельской территории. Именно они выступают объектами внедрения принципов и механизмов устойчивого развития в российскую практику. Для решения проблем субъекты РФ и муниципальные образования наделены соответствующим юридическим статусом, обладают определенными полномочиями, имеют органы власти и управления [4]. В то же время сельские территории (отдельные населенные пункты или их группы) их часто не имеют.

Разработка основных положений активной политики устойчивого развития требует регионального подхода, так как реализация социально-экономических проектов и программ в сельской местности предполагает осуществление комплекса мер на конкретных территориальных структурных единицах, отличающихся не только ресурсным потенциалом, но и специфическими проблемами развития, в том числе особенностями трудовой деятельности. В зоне повышенного внимания отдельных регионов (субъектов РФ, муниципальных районов) должна стать неоднородность сельских территорий, существенная дифференциация экономического и социального развития, собственных возможностей для саморазвития. В общей разнообразной массе сельских территорий целесообразно выделять различные типы по местоположению (расположенные вблизи промышленных центров и с хорошей дорожно-транспортной сетью и периферийные), по половозрастной структуре населения (по способности к воспроизводству и доле трудоспособного населения), по отраслевой структуре экономики и уровню развития социальной сферы.

Практически все сельские территории можно разделить на два экономических типа, определяющих образ жизни населения: территории с конкурентоспособной экономикой (на которой функционируют эффективные предприятия) и территории с неконкурентоспособной экономикой, откуда население (в первую очередь – молодежь) уезжает в города. Следует подчеркнуть, что большая часть сельских территорий страны относится ко второму типу хозяйствования. В такой ситуации необходимо для каждой территории определить локальный вариант экономики, использующий все имеющиеся возможности модернизации и инновационного развития, а также перспективы социального развития села. Для этого необходимо для каждой сельской территории разрабатывать программы социально-экономического развития. В настоящее время программы социального развития села разрабатываются и реализуются на уровне страны, субъектов РФ и муниципальных районов, причем преобладающая часть муниципальных программ носит схематичный характер и не представляет комплексного развития всех сельских территорий (в них представлены отдельные проекты и объекты социальной инфраструктуры).

Положительный опыт разработки и реализации новой политики сельского развития накоплен в Европе, начало которому было положено Европейской конференцией по сельскому развитию (Ирландия, Корк, 7-9 ноября 1996 г.), где была принята декларация, в которой подчеркивалась необходимость повысить степень конкурентоспособности сельских территорий через диверсификацию экономики (развитие малого и среднего бизнеса и сферы услуг в сельской местности), управление природными ресурсами, использование функций окружающей среды, продвижение культуры, туризма и использования свободного времени.

Политика сельского развития должна проводиться во всех сельских районах, концентрируя ресурсы через ориентацию софинансирования на наиболее нуждающихся районах [5, с. 91].

Исследование ретроспективы европейской политики сельского развития позволило выделить три концепции: отраслевую, которая идентифицирует сельское развитие с общей модернизацией сельского хозяйства и агропромышленного комплекса; перераспределительную, которая связывает сельское развитие исключительно с сокращением различий между наиболее отсталыми сельскими районами и остальными отраслями экономики (концепция сближения); территориальную, идентифицирующую сельское развитие с развитием сельских районов в целом, путем использования всех ресурсов, имеющихся в данном районе (человеческих, экономических, природных, ландшафтных и пр.) и интеграции между всеми компонентами и отраслями на местном уровне [9, с. 22]. Последняя концепция использует возможности территории в наиболее широком ее понимании, однако в России меры государственной поддержки села в основном соответствуют отраслевой концепции.

При разработке активной политики сельского развития России предпочтение следует отдавать территориальной модели, теоретической базой которой является развитие самопроизвольного процесса диверсификации сельскохозяйственных предприятий, растущая дифференциация внутри самих сельских территорий, новые явления, делающие разработку политики более сложной и детализированной.

Организационно-экономический механизм развития сельских территорий включает: обоснование и согласование целей и направлений функционирования объектов экономики и социальной сферы; основные принципы (развитие сельской территории как единой пространственной единицы; мобилизация ресурсного потенциала сельских сообществ; интерактивное планирование комплексного развития сельской местности с учетом экономических, социальных и экологических особенностей; ориентация на повышение качества жизни нынешнего и будущего поколений граждан; всесторонний учет, мониторинг и анализ развития сельских территорий); в качестве субъектов – органы управления, включая сельские администрации с уточнением их полномочий; ресурсное и финансовое обеспечение программ развития. Научному сообществу предстоит теоретическая и методологическая разработка организационно-экономического механизма развития сельских территорий различных типов.

Результаты исследований докладывались автором на IX–XI Российских муниципальных форумах, II Всероссийском форуме сельских поселений, а также частично реализованы в Концепции программы развития инженерной инфраструктуры сельских

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

Выводы. Проведенное исследование позволяет утверждать, что в современной государственной региональной политике недостаточно внимания уделено устойчивому развитию сельских территорий, в результате чего сохраняется и усиливается неоднородность отдельных территорий, становясь фактором их социальной нестабильности, создавая угрозу продовольственной безопасности страны. У сельских населенных пунктов и муниципальных образований с преобладающей аграрной экономикой практически отсутствуют финансовые ресурсы для саморазвития, поскольку в стране наблюдается централизация власти и концентрация финансовых ресурсов на федеральном и региональном уровне, что порождает иждивенческие настроения у муниципальной власти и местного сообщества. Кроме того, в настоящее время в стране отсутствует научно обоснованная система планирования устойчивого развития сельских территорий, а также механизмы согласования и синхронизации программ развития муниципальных образований, отраслей и отдельных населенных пунктов. Набор инструментов управления развитием муниципальных образований и сельских территорий ограничен, сводится, в основном, к бюджетным трансфертам и целевым программам, медленно внедряются современные инструменты управления. Научному сообществу предстоит разработать теоретические подходы и практические предложения по устойчивому развитию основных типов сельских территорий, включая методику стратегии развития сельских поселений, а также результативных инструментов поддержки возрождения российского села.

Список литературы

1. Концепция перехода Российской Федерации к устойчивому развитию [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://pravo.levonevsky.org/bazaru09/ukaz/sbor12/text12099.htm>.
2. 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).
3. Мантино Ф. Сельское развитие в Европе: политика, институты и действующие лица на местах с 1970-х годов до наших дней. – 272 с. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.eastagri.org/publications/pub_docs/Mantino.pdf (дата обращения: 17.03.2011).
4. Российский статистический ежегодник. 2011 : стат. сб. / Росстат. – М., 2011. – С. 77-78.
5. Серова Е.В. [и др.]. Сельская бедность и сельское развитие в России. – М. : ИЭПП, 2004. – 50 с.
6. Устойчивое развитие сельского хозяйства и сельских территорий: зарубежный опыт и проблемы России. – М. : Феникс, 2005. – 624 с.

Рецензенты

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

Полушкина Т.М., д.э.н., доцент, профессор кафедры экономики кооперации и предпринимательства Саранского кооперативного института (филиал) Российского университета кооперации, г. Саранск.

Савин К.Н., д.э.н., профессор, зав. кафедрой «Экономический анализ и качество», ФГБОУ ВПО «Тамбовский государственный технический университет», г. Тамбов.