ВЕСТНИК РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК, 2021, том 91, № 4, с. 316–325

С КАФЕДРЫ ПРЕЗИДИУМА РАН

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ КОМПЛЕКСНОГО РАЗВИТИЯ СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЙ РОССИИ

© 2021 г. И. Г. Ушачев[a,*], Л. В. Бондаренко[a,], В. С. Чекалин[a,***]**

[a]*Федеральный научный центр аграрной экономики и социального развития сельских территорий — Всероссийский научно-исследовательский институт экономики сельского хозяйства, Москва, Россия*

**E-mail: 9037761@mail.ru*

***E-mail: bondarenko_l@mail.ru*

****E-mail: checkalin@gmail.com*

Поступила в редакцию 04.02.2021 г.
После доработки 08.02.2021 г.
Принята к публикации 10.02.2021 г.

В статье рассматриваются основные проблемы развития сельских территорий России. Особое внимание уделяется вопросам занятости, бедности, обеспеченности жильём, качественной питьевой водой, сетевым газом, а также развития автодорожной сети, поскольку сегодня почти 1/3 сел и деревень находится в транспортной изоляции. Проанализировано состояние социальной сферы. Дана оценка реализации государственной программы комплексного развития сельских территорий, предлагаются направления её совершенствования. Представленные результаты исследований по типологизации субъектов Российской Федерации и муниципалитетов с учётом социально-экономических и экологических показателей могут послужить основой для более эффективного распределения государственной поддержки. Авторами подчёркивается важность научного обеспечения комплексного развития сельских территорий.

Статья подготовлена на основе доклада, заслушанного на заседании президиума РАН 22 декабря 2020 г.

Ключевые слова: сельские территории, занятость, доходы, жильё, социальная инфраструктура, инженерная инфраструктура, демография, экология, региональная дифференциация, государственное регулирование, пространственное развитие.

DOI: 10.31857/S0869587321040113

На протяжении последнего десятилетия российский агропромышленный комплекс демонстрирует активную динамику. Укрепляя продовольственную безопасность, обеспечивая рост показателей внешней торговли, он тем самым вносит важнейший вклад в экономику страны. Так, за 2014–2019 гг. ВВП страны вырос на 4.5%, промышленное производство — на 11.8%, производство продукции сельского хозяйства — на 19.3% (рис. 1). Прирост в растениеводстве составил 25.8%, в животноводстве — 12.6%. В последние годы достигнуты рекордные показатели по таким культурам, как пшеница, кукуруза, сахарная свёкла, подсолнечник, соя, рапс. За 10 лет ва-

УШАЧЕВ Иван Григорьевич — академик РАН, научный руководитель ФНЦ ВНИИЭСХ, БОНДАРЕНКО Людмила Васильевна — член-корреспондент РАН, заведующая отделом социального развития сельских территорий ФНЦ ВНИИЭСХ, ЧЕКАЛИН Вячеслав Сергеевич — кандидат экономических наук — заведующий отделом аграрной политики и прогнозирования развития АПК ФНЦ ВНИИЭСХ.

Рис. 1. Динамика индексов ВВП, промышленного и сельскохозяйственного производства, в % к предыдущему году

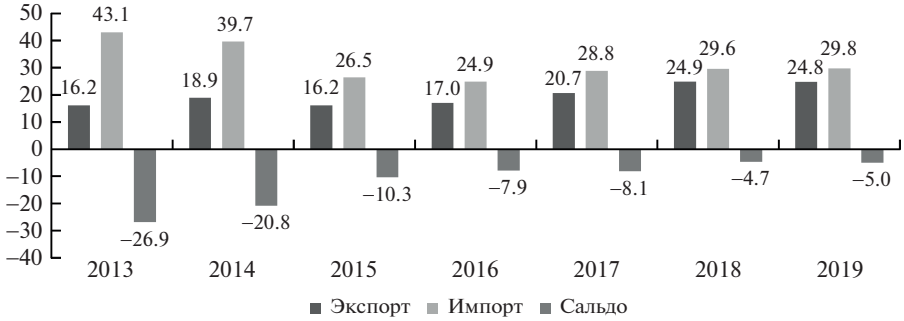

Рис. 2. Динамика внешней торговли продовольственными товарами и сельскохозяйственным сырьём (кроме текстильного), млрд долл

Источник: по данным таможенной статистики.

ловой сбор зерновых возрос в 1.4 раза, в том числе кукурузы в 3 раза, сахарной свёклы в 1.7 раза, масличных культур в 2.5 раза (сои в 3.4 раза), овощей закрытого грунта в 5.3 раза. Производство мяса птицы увеличилось за это же время в 1.8 раза, свинины – в 1.7 раза.

Значительный прирост объёмов производства продукции сельского хозяйства позволил не только добиться импортозамещения на внутреннем рынке, но и перейти к экспортоориентированной политике [1]. За семь лет экспорт увеличился в денежном выражении на 53% – с 16.2 млрд долл. в 2013 г. до 24.8 млрд долл. в 2019 г. Отечественные поставки сельскохозяйственного сырья и продовольствия на мировой рынок приблизились к объёму их импорта. В результате отрицательное сальдо внешней торговли продовольствием за 2013–2019 гг. уменьшилось с 26.9 до 5 млрд долл. (рис. 2).

Скорость перемен в российской внешней торговле значительна, но следует отметить, что экспорт удалось нарастить прежде всего за счёт вывоза продукции низких переделов, на долю которых приходится 61% отгрузок (в основном злаки). По этой группе товаров Россия перешла от отрицательного сальдо в почти 9 млрд долл. к положительному в размере более 2 млрд долл. Увеличилась до 23% доля товаров средних переделов, к которым относятся мясо и растительное масло. По этой группе продукции почти удалось выйти на паритет во внешней торговле. Однако по продукции высоких переделов сохраняется внешнеторговый дефицит, превышающий 6 млрд долл., к тому же доля товаров этой группы в экспорте сократилась с 24 до 16%. Однако в целом роль агропродовольственной продукции в российском экспорте возросла – её удельный вес достиг почти 6% [2].

Вместе с тем продолжает увеличиваться дисбаланс между относительно высокими темпами развития агропромышленного производства и низкими темпами социального развития сельских территорий. Лишь немногие сельские жители смогли вкусить плоды аграрного успеха, большинство же ощутимых перемен в уровне и качестве жизни пока не наблюдают. Между тем именно сельские территории, кроме решения экономической задачи – обеспечения страны продовольствием, несут цивилизационную миссию – воспроизводства национальной идентичности. По своему предназначению

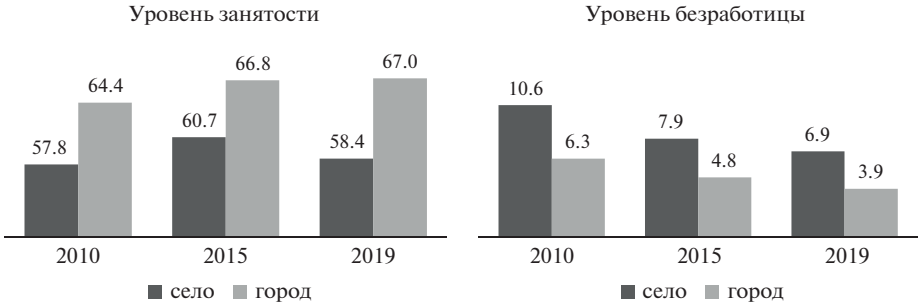

Рис. 3. Уровень занятости и общей безработицы среди населения в возрасте 15–72 лет в городской и сельской местности, в среднем за год, %

они играют роль многофункциональной системы, отвечающей за сложные функции демографического, пространственно-коммуникационного, природоохранного, рекреационного характера, именно благодаря им сохраняется традиционная национальная культура [3].

Обостряющаяся проблема дисбаланса в развитии агропромышленного производства и сельских территорий обсуждалась на заседании Государственного совета, состоявшемся в декабре 2019 г., где подчёркивалось, что при сохранении сложившейся ситуации АПК в дальнейшем не сможет успешно развиваться, выходить на новый уровень, привлекать молодые квалифицированные кадры, способные осуществить его технико-технологическую модернизацию.

Нельзя сказать, что этот дисбаланс не замечался или игнорировался органами власти. С 2003 г. был реализован ряд федеральных целевых программ по социальному развитию сельских территорий [4–6]. Правительством РФ приняты концепция и стратегия устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации, в 2019 г. утверждена Государственная программа “Комплексное развитие сельских территорий” [7–9]. Тем не менее ситуация остаётся неудовлетворительной, вызывает большую тревогу и озабоченность. Село по-прежнему намного отстаёт от города по уровню и качеству жизни, углубляется меж- и внутрирегиональная социально-экономическая дифференциация сельских территорий. По многим направлениям ещё не достигнуты даже те социальные показатели, с которыми село подошло к реформам 1990-х годов [10, 11].

Первое такое направление – *обеспечение уровня занятости и доходов сельского населения*. Следует констатировать, что масштабы безработицы в городе и селе существенно различаются, к 2019 г. разрыв достиг почти двукратного уровня: 6.9% в сельской местности против 3.9% в городах (рис. 3). При этом в 16 регионах уровень безработицы на селе превышает 10%, а, например, в Республике Ингушетия – 30%. Однако проблема состоит ещё и в том, что за границами безработицы на селе, учтённой по методологии Международной организации труда, остаётся огромная масса сельских безработных, лишённых социальной защиты прежде всего из-за наличия у них земельного пая. Так, в 2019 г., по официальным данным, численность сельских безработных в России составляла 1180 тыс. человек. Если к ним присовокупить лиц, не имеющих доходного занятия, но выражающих желание работать, эта численность возрастёт до 2.8 млн, а уровень безработицы – до 14.9%, что в 1.5 раза превышает предельно допустимый по международным меркам показатель.

Но даже занятость не гарантирует безбедного существования в сельской местности. На селе превалирует так называемая экономическая бедность, в наибольшей степени проявляющаяся в аграрном секторе. В бедности пребывает 16.6% занятого в экономике сельского населения. Для сравнения: в составе занятого в экономике городского населения бедных только 4.6%. Среднемесячная номинальная заработная плата в сельском хозяйстве не дотягивает и до 60% средней по экономике, а среднедушевые располагаемые доходы сельских домохозяйств, несмотря на дополнительный труд в личном подсобном хозяйстве, составляют 63.8% от городского уровня (табл. 1). Хотя в последние 10 лет заработная плата в сельском хозяйстве в сравнении со средней по экономике страны постепенно повышается (с 46% в 2008 г. до 59% в 2018 г.), доходы сельчан находятся на недопустимо низком уровне и даже к 2030 г., согласно Стратегии развития сельских территорий, планируется, что этот показатель может составить только 80%. То есть и спустя 40 лет после трансформации общественного строя мы не вернёмся к тем межотраслевым соотношениям в заработной плате, которые имели место в канун реформ [8]. В результате почти четверть (22%) сельского населения находится за чертой бедности, тогда как в городе доля малоимущих 7.1%. Есть все основания утверждать, что у российской бедности “крестьянское лицо” (табл. 2). В Указе Президента России поставлена задача к 2030 г. снизить уровень бедности в России в 2 раза, учитывая, что она представляет собой прямую угрозу

Рис. 4. Динамика производительности труда и числа замещённых рабочих мест в сельском хозяйстве, охоте и лесном хозяйстве

демографическому будущему нашей страны [12]. Но то, что эта проблема затрагивает преимущественно село, остаётся, к сожалению, в тени.

По данным Росстата, основным местом приложения труда в сельской местности остаётся агросфера, но её доля постепенно сокращается. Так, в 2019 г. в ней было занято 19.2% сельского населения. В настоящее время основная часть сельских жителей занята в производственном секторе экономики. При этом сфера услуг на селе развита относительно слабо, но в перспективе именно она будет привлекать всё больше рабочей силы.

Вместе с тем рост производительности труда в сельском хозяйстве не позволяет говорить о возможности массового вовлечения жителей села в агропромышленный сектор для решения проблемы занятости и стабилизации уровня доходов. За последние 10 лет производительность труда в сельском хозяйстве, охоте и лесном хозяйстве, по данным Росстата, увеличилась в 1.5 раза. При этом численность занятых в этом секторе экономики сократилась на 0.5 млн человек (рис. 4). Вот почему важна реализация следующих мер.

1. Необходимо осуществить переход от моноотраслевой к диверсифицированной модели экономики, которая предполагает организацию на селе и перенос из городов предприятий других отраслей. Нуждается в развитии и сфера услуг, при этом желательно не ограничиваться только сельским туризмом и народными промыслами. Эти меры обеспечат повышение уровня занятости и доходов сельского населения, позволят выдержать усиление давления на сельский рынок труда, обусловленное технологическим прогрессом в аграрном секторе.

2. Сельским территориям, прежде всего в нечернозёмной зоне, необходимо, на наш взгляд, придать особый статус – по типу территорий опережающего социально-экономического развития, имеющих преференции и особые условия ведения хозяйственной деятельности, направленные на привлечение инвестиций, создание комфортных условий жизнедеятельности населения.

3. В целях стимулирования развития на селе альтернативной занятости следует установить кредитные и налоговые льготы всем юридическим и физическим лицам, которые создают рабочие места в несельскохозяйственной сфере и регистрируют свою деятельность в сельской местности.

4. Необходимо способствовать созданию удалённых рабочих мест на селе путём содействия в подключении к широкополосному доступу к Интернету. В перспективе это станет драйвером для развития интернет-торговли на селе, ибо в настоящее время идёт переток прибыли из сельского хозяйства в торговлю, прежде всего в торговые сети.

Таблица 1. Номинальная начисленная заработная плата работников (по полному кругу организаций), руб. в месяц

Показатели	2010	2015	2019
Всего по экономике	20952	34030	47867
Сельское хозяйство	10195	19222	28524
Соотношение со среднероссийским уровнем, %	48.7	56.5	59.6
Абсолютная разница со среднероссийским уровнем	10757	14808	19343

Таблица 2. Распространение бедности в городе и на селе

Показатели	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Численность малоимущих на селе, млн человек	8.1	8.7	10.3	10.2	9.4	8.2
Доля малоимущих в общей численности населения, %						
в городе	5.2	5.5	8.4	8.3	8.1	7.1
на селе	22.0	23.4	27.8	27.1	24.9	22.0
Село к городу, раз	4.2	4.3	3.3	3.3	3.1	3.1

5. Ускоренными темпами следует развивать малый и средний бизнес в АПК. Однако практика показывает, что преимущественной поддержкой пользуются крупные хозяйства, с которыми банки работают охотнее, чем с представителями малых форм хозяйствования. В структуре аграрного бюджета необходимо увеличить долю расходов, специально направляемых на поддержку малых и средних сельскохозяйственных организаций, крестьянских (фермерских) хозяйств и индивидуальных предпринимателей.

Для малых и средних сельскохозяйственных товаропроизводителей особенно актуально улучшение доступа к рынкам ресурсов и готовой продукции. Для этого необходимо более активно развивать как вертикальную, так и горизонтальную сельскохозяйственную кооперацию, о чём учёные-аграрии говорят уже многие годы. В этой связи хотелось бы обратить внимание на успешный опыт Белгородской области, где для обеспечения альтернативной экономики на сельских территориях создаются небольшие промышленные предприятия в кооперации с крупными агрохолдингами, выступающими в роли интеграторов. Эта программа позволила обеспечить появление около 10 тыс. рабочих мест и вполне может быть распространена на другие регионы России.

Развитие малых форм хозяйствования, в том числе крестьянских (фермерских) хозяйств и хозяйств населения, которых в стране насчитывается более 2.3 млн, может стать стратегическим направлением структурной перестройки сельскохозяйственного производства. Постепенный перевод их работы на правовую основу и последовательное повышение товарности, в том числе на основе кооперации [13], послужит мощной базой для расширения предпринимательской деятельности в сельской местности. По нашему мнению, необходима государственная поддержка процесса перехода хозяйств населения в другие организационные формы.

Важное направление борьбы с бедностью на селе – помощь малоимущим, осуществляемая в форме социального контракта как инструмента мобилизации внутреннего потенциала семьи для выхода из трудной жизненной ситуации. С учётом концентрации российской бедности на сельских территориях и того обстоятельства, что в большинстве сельских малоимущих семей основным источником дохода служит личное подсобное хозяйство, нельзя допустить введения регистрации их владельцев в качестве самозанятых как обязательного условия получения поддержки на основании социального контракта. Это же относится и к введению 20%-й квоты на помощь в развитии личного подсобного хозяйства в общем объёме финансовых ресурсов, направляемых на социальные контракты.

Эффективной формой государственного содействия в снижении уровня бедности на селе может стать развитие продовольственной помощи в форме продуктовой поддержки малоимущих и социального питания на базе отечественного производства. Эта мера окажет позитивное воздействие на материальное положение сельского населения и будет способствовать повышению эффективности сельскохозяйственных товаропроизводителей.

Второе не менее важное направление – *обеспечение качественным жильём*. Сегодня средний уровень обеспеченности жильём в сельской местности составляет 27.3 м^2 на душу населения. Для сравнения: в Европе, где свободной земли намного меньше, на человека приходится в среднем 30–40 м^2 [14]. Кроме того, площадь жилищного фонда, имеющего износ выше 70%, на селе в 3 раза больше, чем в городе. При этом в Дальневосточном федеральном округе удельный вес сельского жилищного фонда с такой изношенностью достигает 7.9%, в Северо-Западном федеральном округе – 7%. Вместе с тем по обеспеченности всеми видами благоустройства сельский жилищный фонд в 2.2 раза уступает городскому (соответственно 36.3 и 80.1%).

Считаем необходимым расширить формы поддержки жилищного строительства на селе. Наряду с увеличением доли бюджетных ассигнований в рамках госпрограммы следует предоставлять гражданам, проживающим на селе и занимающимся несельскохозяйственными видами деятельности, социальные выплаты на улучшение жилищных условий, на которые в настоящее время имеют право только работники АПК и соци-

Таблица 3. Обеспеченность сельских населённых пунктов транспортными коммуникациями, 2018 г., %

Показатели	Всего	Из них с числом жителей:				
		50 и менее	51–100	101–500	501–1000	более 1000
Не имеют подъездных дорог	29.0	45.0	18.8	8.9	4.5	2.6
Не имеют связи с ближайшей ж/д станцией, морским или речным портом (пристанью)	1.2	1.2	1.2	1.4	1.5	1.3
Находятся в полной транспортной изоляции	27.7	43.8	17.6	7.5	3.0	1.3

альной сферы. Важно также обеспечить доступ сельского населения, прежде всего молодых семей и молодых специалистов, к мерам поддержки, предусмотренным Государственной программой "Обеспечение доступным и комфортным жильём и коммунальными услугами граждан Российской Федерации" на 2018–2025 гг., включая предоставление земельных участков под малоэтажное жилищное строительство. Масштабное возведение такого жилья в сельской местности позволило бы достигнуть плановых показателей строительства по всей стране.

Третье важнейшее направление в комплексном развитии сельских территорий – *развитие инженерной инфраструктуры*. Оно предполагает прежде всего обеспечение сельского населения качественной питьевой водой. В 2019 г. его уровень достиг лишь 68%. При этом канализацией были обеспечены всего 52% жилых помещений, а горячим водоснабжением только 40%. Уровень газификации в сельской местности составил 60% и только в 11 регионах – более 80%, в том числе в Республике Татарстан – 97.2%, Кабардино-Балкарской Республике – 97.6%, Оренбургской области – 99.7%.

Ключевую роль в комплексном и устойчивом социально-экономическом развитии сельских территорий играет автодорожная инфраструктура. Однако сегодня почти 1/3 сёл и деревень России находятся в транспортной изоляции (табл. 3). Оставляет желать лучшего и качество автомобильных дорог. Так, в Северо-Западном федеральном округе 61.2% местных и 64.1% региональных (межмуниципальных) дорог не отвечают нормативным требованиям, в Дальневосточном – 53.5 и 62.1%, Приволжском – 49.3 и 63.7%. В целях улучшения ситуации необходимо включить строительство и реконструкцию сельских дорог, особенно подъездов к сельским населённым пунктам, в национальный проект "Безопасные и качественные автомобильные дороги" и Государственную программу "Развитие транспортной системы".

В сельской местности всё шире используются современные информационные технологии, расширяется доступ к сети Интернет. В 2018 г. 60.5% домохозяйств в сельской местности имели персональный компьютер, доступ к сети Интернет – 67.1%, что на 8.0 и 20.7% соответственно выше уровня 2014 г.

Необходимо возобновление поддержки из федерального бюджета информационно-консультационных организаций, предоставляющих услуги в области развития села. Следует улучшить информированность сельского населения о реализуемых программах и доступных мерах государственной поддержки (субсидии, гранты, кредиты).

Четвёртое направление комплексного развития сельских территорий – *совершенствование их социальной сферы*. Необходимо отметить, что в целях сокращения затрат долгое время проводилась политика так называемой оптимизации сети учреждений социальной сферы, что привело к массовому закрытию маловместимых сельских школ, детских садов, клубов, библиотек, медицинских учреждений, не восполняемому вводом новых объектов. В результате плотность размещения объектов социальной сферы на сельских территориях значительно снизилась, а радиус их доступности увеличился. В частности, в 2019 г. средний радиус доступности сельской больницы составлял 90 км (в 1990 г. – 36.9 км), амбулаторно-поликлинического учреждения – 38.7 км (28.8), фельдшерско-акушерского пункта – 15.1 км (12.8), школы – 16.6 км (12.6), детского сада – 22.5 км (13.7), клуба – 14.2 км (11.1) (рис. 5).

Сегодня правительством принимаются меры по исправлению печальных результатов "оптимизации" в этой сфере. Но, на наш взгляд, при социальном обустройстве сельских территорий целесообразно использовать нормативный метод. Он предполагает разработку социальных стандартов, обеспечивающих условия реализации конституционных гарантий "на достойную жизнь и свободное развитие человека". В настоящее время Минсельхоз России совместно с учёными вплотную занимается этой проблемой с учётом характера сельского расселения, образа жизни и других региональных особенностей. Вместе с тем в программах профильных министерств необходимо выде-

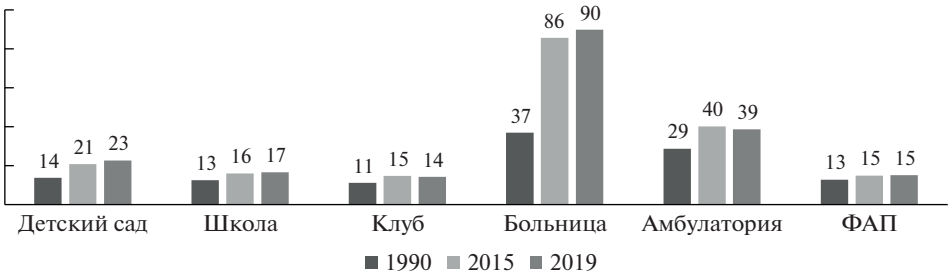

Рис. 5. Средний радиус доступности объектов социальной сферы в сельской местности, км

лить отдельной строкой строительство социальных объектов в сельской местности.

Пятое направление ассоциировано с *демографической ситуацией в сельских поселениях,* на которой, конечно же, сказываются неудовлетворительные условия жизнедеятельности и большая региональная дифференциация. Нельзя не обратить внимания на то, что в числе последствий деградационных процессов возникло новое, весьма необычное и несвойственное для нашей страны явление – по рождаемости российское село впервые уступило городу. Только за последние 5 лет (2015–2019) село вследствие естественной убыли утратило 473.5 тыс. человек. При этом смертность хотя и снижается, но остаётся выше городской, в результате село значительно превосходит город по интенсивности (в расчёте на 1 тыс. жителей) естественной убыли населения. Так, в 2019 г. она была вдвое выше, чем в городе.

Число сельских населённых пунктов без населения увеличилось более чем на 10 тыс., а с численностью до 10 жителей – на 20%. Таким образом, идёт процесс измельчения сельской поселенческой сети, что ведёт к удорожанию социального обустройства села (табл. 4).

Прогноз численности сельского населения неблагоприятен. Согласно расчётам Росстата, к началу 2036 г. в случае реализации среднего варианта прогноза численность сельского населения сократится по сравнению с началом 2020 г. на 2.8 млн и составит 34.4 млн человек (табл. 5). В этой связи мы предлагаем объединить интересы экономического и демографического развития сельских территорий путём предоставления долгосрочного кредита на строительство собственного дома и организацию бизнеса, увязав возврат кредита с количеством детей в семье. За каждого родившегося ребенка списывать часть кредита. Такой подход позволит улучшить демографию не только на селе, но и в стране в целом. Притоку квалифицированных кадров на село может способствовать предоставление военнослужащим, выходящим в отставку, возможность выбора между квартирой в городе и равноценным жильём на селе.

Шестое направление комплексного развития сельских территорий связано с *экологической ситуацией*. На значительной части сельских территорий она действительно тревожна, что обусловлено рисками, возникающими в результате как природных, так и антропогенных процессов (последние вызваны прежде всего функционированием крупных животноводческих комплексов): растёт загрязнение и заражение воды, почвы и воздуха, происходит деградация лесного фонда, возрастает эрозия почв. В этих условиях, по нашему мнению, следует:

• наряду с расширением масштабов мелиорации разработать проект перевода сельского хозяйства на зелёный стандарт и развития производства органической продукции;

• более активно поддержать внедрение альтернативной энергетики на сельских территориях;

• разработать национальный проект по адаптации отраслей экономики, включая аграрную сферу, к глобальному изменению климата;

Таблица 4. Сельская поселенческая сеть (по данным всероссийских переписей населения)

Показатели	1989	2010	Изменение, %
Число сельских населённых пунктов, всего	162231	153124	94.4
в том числе без населения	9309	19416	208.6
с численностью жителей до 10	30170	36225	120.1
	1990	2020	
Общая численность сельского населения, млн человек (на 01.01)	38.9	37.2	95.6

Таблица 5. Прогноз численности сельского населения, на начало года, млн человек

Численность сельского населения, всего	Варианты		
	высокий	средний	низкий
2020 г.	37.3	37.2	37.2
2036 г.	36.3	34.4	33.4
Сокращение	0.9	2.8	3.8

• постепенно отказаться от применения пластика в технологических процессах и в качестве упаковочного материала.

В поисках решения обозначенных выше системных проблем развития сельских территорий большие надежды возлагаются на Государственную программу комплексного развития сельских территорий [9], ключевыми целями которой являются: сохранение доли сельского населения в общей численности населения России на уровне не менее 25.1%; доведение соотношения среднемесячных располагаемых ресурсов сельского и городского домохозяйств до 75.5%; повышение доли общей площади благоустроенных жилых помещений в сельских населённых пунктах до 43.2%.

В структуре госпрограммы выделены четыре ключевых направления (подпрограммы):

• аналитическое, нормативное, методическое обеспечение комплексного развития сельских территорий, которое предполагает их мониторинг, аналитическую и информационную поддержку развития;

• создание условий для обеспечения доступным и комфортным жильём сельского населения, предполагающих развитие жилищного строительства и повышение уровня благоустройства домовладений;

• развитие рынка труда (кадрового потенциала) на сельских территориях, способствующее занятости сельского населения;

• создание и развитие транспортной и инженерной инфраструктуры на сельских территориях, которое включит в себя мероприятия по их благоустройству, формированию современного облика.

К сожалению, слабой стороной программы оказалось её недостаточное финансовое обеспечение. Первоначально утверждённый правительством вариант был рассчитан на финансирование в объёме 2.3 трлн руб. Вместе с тем, несмотря на усилия Минсельхоза России, аграрных комитетов Госдумы и Совета Федерации, её финансирование уже дважды было сокращено, что ставит под сомнение возможность достижения её основных целей (табл. 6) [15]. Поэтому мы должны либо добиваться увеличения финансирования, привлекая к обоснованию его необходимости учёных, либо скорректировать цели и задачи, отодвинув в очередной раз решение проблем российского села на более отдалённую перспективу. Однако в будущем, о чём не следует забывать, решение этих проблем может обойтись ещё дороже.

В условиях крайней ограниченности финансового обеспечения развития сельских территорий возрастает значение эффективного использования выделяемых ресурсов. Этого можно достичь путём дифференциации государственной поддержки на основе типологии сельских территорий на всех уровнях. В связи с этим учёными ВНИИЭСХ по заказу Минсельхоза России были проведены масштабные научные исследования в области типологизации субъектов и муниципалитетов с учётом социально-экономических и экологических характеристик. Результаты типологизации показали, что к высокоразвитым могут быть отнесены только 14 субъектов Российской Федерации (Курская, Калужская, Орловская, Ростовская, Воронежская, Тамбовская, Самарская, Ленинградская, Липецкая, Белгородская, Брянская области, республики Адыгея, Башкортостан, Татарстан), к среднеразвитым – 24, к низкоразвитым – 35, к депрессивным – 8 регионов (Ульяновская, Псковская, Магаданская, Костромская, Новгородская области, Забайкальский край, республики Бурятия, Ингушетия). Из 1764 муниципальных районов страны 954 (54.6%) низкоразвитые и депрессивные. При этом количество депрессивных районов в 1.8 раза превышает количество высокоразвитых (рис. 6). Эта типологизация послужит основой для более эффективного распределения государственной поддержки с учётом дифференциации выделенных типов сельских территорий. Однако это не решает принципиальной проблемы хронического недофинансирования российского села и обеспечения его комплексного развития. Поэтому можно согласиться с мнением, что необходима перестройка процесса развития сельских территорий с ориентации исключительно на доминирование внешней поддержки к максимально возможному использованию внутреннего потенциала [16].

Итак, спустя 30 лет после начала рыночных преобразований проблемы сельских территорий выходят на геополитический уровень, который связан с важнейшим вопросом: как нам сохранить контроль над громадными территориями нашей страны? Таким образом, российское село стоит перед вызовами, диктующими необходимость перехода к новой парадигме развития. Эта парадигма должна быть направлена на последовательную реализацию стратегической цели – формирование в сельских поселениях условий жизни, труда и хозяйственной деятельности, качественно равных городским. Для реализации стратегической цели необходимо предпринять следующие меры.

Таблица 6. Расходы федерального бюджета на реализацию Государственной программы комплексного развития сельских территорий в 2020–2023 гг., млн руб.

Годы	По паспорту госпрограммы комплексного развития сельских территорий от 31.03.2020 г.	По закону о федеральном бюджете			
		на 2020–2022 гг.		на 2021–2023 гг.	
		руб.	в % к паспорту	руб.	в % к паспорту
2020	35946.2	34378.9	95.6	36265.8	100.9
2021	34378.9	34378.9	100	30943.0	90.0
2022	34982.4	34982.4	100	31485.6	90.0
2023	201007.6	–	–	31485.6	15.7
2021–2023	270378.4	–	–	93914.2	34.7

1. Принять федеральный закон “Об устойчивом развитии сельских территорий”, в котором дать определения таких территорий, населённых пунктов, агломераций; указать полномочия федеральных и региональных органов государственной власти, местного самоуправления, касающиеся развития сельских территорий; сформулировать направления государственной политики развития села и меры по её реализации; закрепить новую модель управления и ресурсного обеспечения; отразить участие в преобразованиях граждан, общественных организаций, бизнеса [17].

2. Формирование новой модели управления и ресурсного обеспечения развития сельских территорий предусматривает переход от многоотраслевого (ведомственного) порядка управления к надведомственному. Для этого, на наш взгляд, необходимо создать новый федеральный орган исполнительной власти – Агентство по комплексному развитию сельских территорий, а в субъектах Российской Федерации – региональные агентства. Федеральное и региональные агентства наделяются полномочиями по формированию и использованию внебюджетных (федеральных, региональных и муниципальных) фондов сельского развития для ресурсного обеспечения мероприятий, реализуемых в рамках специальных государственных программ и национальных проектов, связанных с обустройством села. Другой моделью управления ресурсным обеспечением развития сельских территорий мог бы стать, на наш взгляд, отдельный национальный проект, что позволит не только аккумулировать средства, но и лучше координировать их использование.

3. Использовать нормативный метод формирования расходов на развитие села, взяв за основу разрабатываемые стандарты обеспечения комфортной жизнедеятельности. Это позволит создать условия для реализации конституционных гарантий “на достойную жизнь и свободное развитие человека” и социальных стандартов, предусматриваемых на перспективу (расчётный срок). Социальные стандарты разрабатываются с учётом характера сельского расселения, образа жизни и региональных особенностей.

4. Основным вектором региональной политики развития сельских территорий должно стать сокращение их региональной и внутрирегиональной дифференциации по уровню социо-эколого-экономического развития, что требует приоритет-

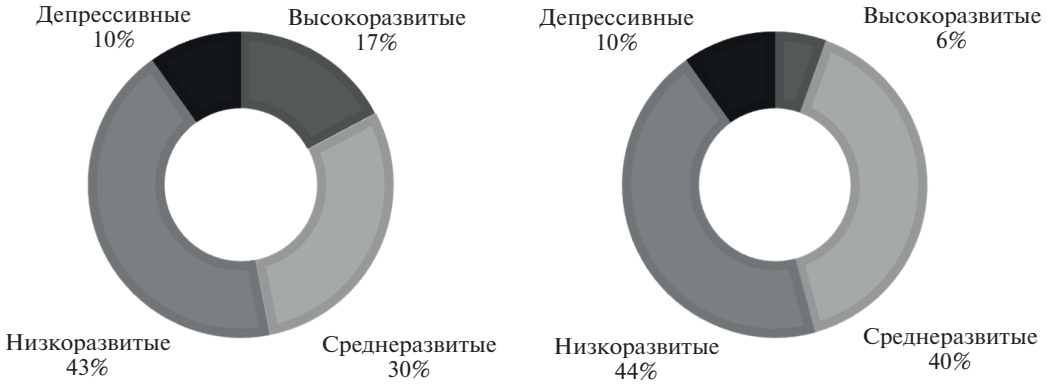

Рис. 6. Типологизация сельских территорий субъектов Российской Федерации и муниципальных районов по уровню социо-эколого-экономического развития

ной государственной поддержки низкоразвитых и депрессивных территорий. Задача первостепенной важности – повсеместное обеспечение условий жизнедеятельности на уровне не ниже минимальных социальных стандартов. Её решение должно сочетаться с поддержкой точек роста, которые могут обеспечить экономический эффект, не отложенный во времени.

При обсуждении вопросов пространственного развития часто высказывается мнение, что прорыв в экономике страны возможен только при опоре на крупные агломерации. Мы же придерживаемся другой точки зрения. Именно за счёт разумной деурбанизации мегаполисов можно высвободить дополнительные ресурсы на развитие села, так как ныне на одного жителя мегаполиса тратится в 100 раз больше средств по сравнению с жителем села [18].

Реализация основных направлений комплексного развития сельских территорий невозможна без научного обеспечения. Изучение проблем села входит в круг задач многих исследовательских организаций страны, однако в ходе проводимой реформы управления наукой масштаб таких работ в последние годы резко сократился. И это произошло прежде всего из-за практического закрытия региональных институтов агроэкономического профиля: они оказались включёнными в региональные научные центры, где в значительной мере утратили возможность координации работ. Вот почему сегодня как никогда актуально формирование на междисциплинарной основе комплексных планов научных исследований такого сложного объекта, как сельские территории.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Maslova V.V., Chekalin V.S., Avdeev M.V.* Agricultural Development in Russia in Conditions of Import Substitution // Herald of the Russian Academy of Sciences. 2019. № 5. P. 478–485; *Маслова В.В., Чекалин В.С., Авдеев М.В.* Развитие сельского хозяйства России в условиях импортозамещения // Вестник РАН. 2019. № 10. С. 1024–1032.
2. *Серков А.Ф., Чекалин В.С.* Трансформация аграрной политики на этапе повышения роли российской агропродовольственной продукции на мировом рынке // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. 2019. № 12. С. 8–12.
3. *Bondarenko L.V.* Urban and Rural Socioeconomic Disparities: Scientific Views and Domestic Practices // Herald of the Russian Academy of Sciences. 2018. № 5. P. 320–329; *Бондаренко Л.В.* Социально-экономические различия между городом и деревней: научные воззрения и отечественная практика // Вестник РАН. 2018. № 10. С. 867–878.
4. Постановление Правительства Российской Федерации от 03.12.2002 г. № 858 «О федеральной целевой программе “Социальное развитие села до 2013 года”».
5. Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008–2012 годы. Утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 14.07.2007 г. № 446 (ред. от 23.04.2012 г.).
6. Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы. Утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 14.07.2012 г. № 717 (ред. от 03.10.2020 г.).
7. Концепция устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2020 года. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 30.11.2010 г. № 2136-р.
8. Стратегия устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 02.02.2015 г. № 151-р.
9. Государственная программа Российской Федерации “Комплексное развитие сельских территорий”. Утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 31.05.2019 г. № 696; постановление Правительства Российской Федерации от 03.12.2002 г. № 858 «О федеральной целевой программе “Социальное развитие села до 2013 года”».
10. *Ушачев И.Г.* Основные направления стратегии устойчивого развития АПК России // Вестник РАН. 2017. № 12. С. 1074–1081.
11. *Ушачев И.Г., Папцов А.Г., Серков А.Ф. и др.* Основные направления стратегии устойчивого социально-экономического развития агропромышленного комплекса Российской Федерации на период до 2030 года. М.: Сам полиграфист, 2018.
12. Указ Президента Российской Федерации от 21.07.2020 г. № 474 “О национальных целях развития России до 2030 года”. http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202007210012
13. *Петриков А.В.* Политика сельского развития в России: направления и механизмы // Никоновские чтения. 2019. № 24. С. 1–10.
14. *Скальная М.М.* Приоритетные подходы к улучшению жилищных условий сельского населения в рамках государственной программы РФ “Комплексное развитие сельских территорий” // АПК: экономика, управление. 2020. № 4. С. 52–61.
15. *Бондаренко Л.В.* Город и деревня: дистанция и пути её преодоления // АПК: экономика, управление. 2020. № 12. С. 103–118.
16. *Костяев А.И.* К вопросу о научных основах разработки стратегий развития сельских территорий // Аграрная наука Евро-Северо-Востока. 2020. № 4. С. 462–474.
17. *Ушачев И.Г., Бондаренко Л.В.* Устойчивое развитие сельских территорий: проблемы и их решение // Аналитический вестник Совета Федерации Федерального Собрания РФ. 2019. № 5 (719). С. 13–17.
18. *Савченко Е.С.* Пространственное развитие сельских территорий: проблемы и решения // АПК: Экономика, управление. 2018. № 11. С. 4–7.