

ОТ РЕДАКЦИИ

DOI: 10.15838/ptd.2019.6.104.1

УДК 332.1 (470.2) | ББК 65.050.23 (2Рос-12)

© Ускова Т.В., Ворошилов Н.В.

КОМПЛЕКСНОЕ РАЗВИТИЕ СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЙ – ЗАДАЧА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВАЖНОСТИ¹



ТАМАРА ВИТАЛЬЕВНА УСКОВА

Вологодский научный центр Российской академии наук
Российская Федерация, 160014, г. Вологда, ул. Горького, д. 56а
E-mail: tvu@vscc.ac.ru
ORCID: [0000-0001-9416-1136](https://orcid.org/0000-0001-9416-1136); ResearcherID: [O-2232-2017](https://orcid.org/O-2232-2017)



НИКОЛАЙ ВЛАДИМИРОВИЧ ВОРОШИЛОВ

Вологодский научный центр Российской академии наук
Российская Федерация, 160014, г. Вологда, ул. Горького, д. 56а
E-mail: niks789@yandex.ru
ORCID: [0000-0002-5565-1906](https://orcid.org/0000-0002-5565-1906); ResearcherID: [I-8233-2016](https://orcid.org/I-8233-2016)

Российская Федерация обладает огромным потенциалом для развития. Однако используется он весьма неэффективно. Речь, прежде всего, о потенциале ее сельских территорий, который не используется из-за большого числа острых социально-экономических проблем, характерных для российского села. В перечне наиболее острых проблем спад сельскохозяйственного производства, сокращение его ресурсной базы, низкий уровень и качество жизни селян, отсутствие работы и, как результат, сокращение численности сельского населения и деревень. Следствием этих негативных процессов является снижение устойчивости системы расселения и национальной безо-

Для цитирования: Ускова Т.В., Ворошилов Н.В. Комплексное развитие сельских территорий – задача государственной важности // Проблемы развития территории. 2019. № 6 (104). С. 7–20. DOI: 10.15838/ptd.2019.6.104.1

For citation: Uskova T.V., Voroshilov N.V. Integrated development of rural territories – a task of national importance. *Problems of Territory's Development*, 2019, no. 6 (104), pp. 7–20. DOI: 10.15838/ptd.2019.6.104.1

¹ Статья подготовлена в соответствии с государственным заданием для ФГБУН ВолНЦ РАН по теме НИР № 0168-2019-0004 «Совершенствование механизмов развития и эффективного использования потенциала социально-экономических систем».

пасности. Все это свидетельствует о том, что реализуемая политика в отношении сельских территорий не привела к качественным изменениям ситуация на селе. Нарастание проблем в развитии сельских территорий актуализирует вопросы государственного регулирования территориального развития, что потребовало принятия государственной программы, направленной на комплексное развитие сельских территорий. Ее принципиальное отличие заключается в том, что ее финансирование предусматривается преимущественно за счет средств федерального бюджета и внебюджетных источников. В ходе обсуждения проекта программы были выявлены недостатки и возможные риски ее реализации, что требует дальнейшей проработки механизма реализации, мер по снижению рисков, организации мониторинга и совершенствования законодательства. Успех реализации программных мероприятий и решение острых проблем развития сельских территорий в определяющей степени будут зависеть от объединения усилий органов местного самоуправления и органов государственной власти субъектов федерации при ведущей роли последних.

Сельские территории, социально-экономическое развитие, государственное регулирование территориального развития, программа комплексного развития сельских территорий.

Введение

Развитие страны зависит от множества факторов, в числе которых потенциал входящих в ее состав территорий. В Российской Федерации мощным экономическим, природным, демографическим, экологическим и духовно-нравственным потенциалом обладают сельские территории. По данным Росстата², эти территории занимают две трети площади страны, здесь проживает более четверти населения (в 2018 году – 25,5%), сельской экономикой в 2018 году произведено почти 3,5% валового внутреннего продукта страны.

Однако имеющийся потенциал используется не в полной мере. Такой вывод позволяет сделать наличие чрезвычайно острых социально-экономических проблем в развитии сельских территорий, не решаемых длительное время.

Каковы же причины такого положения и что необходимо предпринять для кардинального изменения ситуации на селе? Эти вопросы волнуют российских ученых и практиков уже не одно десятилетие. На современном этапе развития Российской Федерации вопросы комплексного развития сельских территорий, форм и методов участия органов власти всех уровней в их решении не потеряли своей остроты. В связи с этим акцентирование внимания на наиболее

острых проблемах села, формах участия и необходимости усиления государственного регулирования социально-экономических процессов в сельских территориях является весьма актуальной задачей.

Методологические основы исследования

Вопросы развития сельских территорий, государственного регулирования социально-экономических процессов на селе находятся в поле зрения ведущих отечественных и зарубежных исследователей. Среди российских ученых, изучающих проблемы села и сельской экономики, можно назвать В.А. Иванова [1], Д.А. Логинову [2], С.В. Киселева [3], В.К. Крутикова [4], А.В. Мерзлова [5], Ф.З. Мичурину [6], Т.Г. Нефедову [7], И.В. Стародубровскую [8], А.Я. Троцкого [9] и др. Вопросы государственного регулирования развития сельских территорий с помощью программно-целевого подхода представлены в работах Р.Х. Адукова, А.Н. Адуковой [10], А.В. Мерзлова [11], О.Г. Овчинникова [12], И.Г. Ушачева [13] и др. Заметим, что проблемы сельских территорий, вопросы эффективности управления их развитием отражены и в работах ученых ВолНИЦ РАН [14–16 и др.].

Зарубежные авторы также не обходят стороной вопросы села. Различные аспекты устойчивого развития села в России исследуются в работах С.К. Вегрена [17; 18]. Он анализирует институциональные предпо-

² Федеральная служба государственной статистики. URL: <https://www.gks.ru/statistic> (дата обращения 30.10.2019).

сылки обезлюдения села. Вопросы развития сельских территорий в Европе подробно рассмотрены, например, в монографии Ф. Мантино [19]. Анализ развития сельских районов Польши и Словакии представили J. Michalek и N. Zarnekow [20]. Отметим, что в странах Европейского союза регулирование развития сельских территорий осуществляется в рамках Единой аграрной политики ЕС (Common Agricultural Policy – CAP), составной частью которой является политика в области развития сельских районов. Финансирование осуществляет Европейский сельскохозяйственный фонд развития сельских районов (EAFRD): на 2014–2020 гг. выделено 100 млрд евро. При этом финансовые ассигнования получает каждая страна ЕС. Кроме того, создана Европейская сеть по развитию сельских районов (The European Network for Rural Development – ENRD), деятельность которой направлена на объединение всех заинтересованных в улучшении результатов развития сельских районов сторон. Одной из ключевых технологий реализации проектов в сфере сельского развития является проект ЛИДЕР (LEADER), нацеленный на привлечение местных субъектов к разработке и реализации стратегий, принятию решений и распределению ресурсов для развития их сельских районов [21; 22]. Государственная политика в этом направлении проводится и во многих других странах мира [23].

Результаты исследования

Проблемы сельских территорий

Еще в советский период государство ставило задачу стирания различий между городом и деревней. Вместе с тем преодолеть этот разрыв так и не удалось, а некоторые проблемы сельских территорий приобрели особую остроту. В числе наиболее острых проблем сельских территорий современной России нужно отметить следующие.

Во-первых, продолжение спада сельскохозяйственного производства, сокращение ресурсной базы и, как следствие, отсутствие условий для альтернативной занятости на селе.

Эта проблема характерна для значительной части субъектов РФ. Например, в Вологодской области за период с 2000 по 2017 год объем производства сельхозпродукции в регионе сократился более чем на треть. Негативные тенденции в сельскохозяйственном производстве характерны для всех муниципальных районов Вологодской области, кроме Грязовецкого, Шекснинского, Устюженского. За весь трансформационный период сельскохозяйственное производство в Вологодской области снизилось на 54%. Еще более значительное сокращение физического объема производства продукции сельского хозяйства зафиксировано в Республике Карелии (на 73,9%), Архангельской и Мурманской областях (на 76,6 и 87,9% соответственно).

Не переломлены тенденции по выбытию из оборота посевных площадей и поголовья скота и птицы. Так, в Вологодской области во всех категориях хозяйств количество посевных площадей снизилось по сравнению с 2000 годом почти на 47%, поголовье крупного рогатого скота – на 47,6%. Не теряет остроты проблема устаревания материально-технической базы и нехватки у ряда хозяйств техники и оборудования [24].

Во-вторых, низкий уровень жизни, прежде всего заработной платы. В 2018 году среднемесячная номинальная начисленная заработная плата в сельском хозяйстве составила только 59% от средней по стране³. Соотношение среднемесячной номинальной начисленной заработной платы в сельском хозяйстве и величины прожиточного минимума крайне мало. Например, в 2017 году во всех районах Вологодской области, за исключением Нюксенского, этот показатель оказался меньше, чем в среднем по области, а в двух районах (Кичменгско-Городецком и Никольском) размер среднемесячной номинальной начисленной заработной платы не достигал даже двух прожиточных минимумов [25].

³ Федеральная служба государственной статистики. URL: http://old.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/wages/labour_costs (дата обращения 30.10.2019).

В-третьих, исторически сложившийся низкий уровень обеспеченности сел объектами социальной и инженерной инфраструктуры, высокий уровень ее физического и морального износа. В 2018 году в российском селе удельный вес общей площади, оборудованной водопроводом, составлял 61%, водоотведением – 50%, отоплением – 69%, ваннами (душем) – 38%, горячим водоснабжением – 38% (рис.).

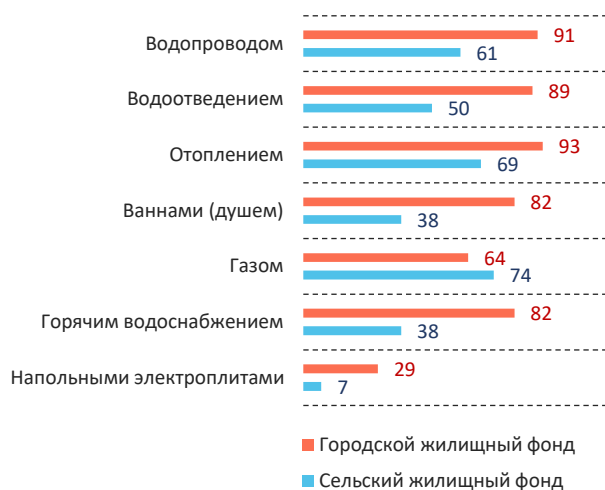


Рис. Благоустройство жилищного фонда РФ (на конец 2018 года), %

Источник. Федеральная служба государственной статистики. URL: http://old.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/housing (дата обращения 30.10.2019).

В периферийных регионах ситуация значительно хуже. Так, по итогам 2017 года в Вологодской области водопроводом было оборудовано только 32,8% общей площади сельского жилищного фонда, водоотведением (канализацией) – 21,1%, отоплением – 28,0%, ваннами (душем) – 17%, горячим водоснабжением – 14,2%⁴. Аналогичная ситуация наблюдается и в других северных регионах [26].

Крайне низкий уровень коммунального благоустройства населенных пунктов является наиболее острой проблемой большинства сельских территорий. Так, в 2018 году лишь 34% сельского жилищного фон-

да России было оборудовано всеми видами благоустройства. Наиболее остро эта проблема проявляется в субъектах федерации, расположенных на периферии. Так, если в Северо-Западном федеральном округе в целом около 28% площади сельского жилищного фонда обеспечено всеми видами благоустройства, то в республиках Карелии и Коми, Архангельской области – менее 7%, в Ненецком автономном округе этот показатель не достигает и 4%. При этом существенного улучшения благоустройства жилищного фонда не наблюдается (табл. 1).

В реформационный период практически прекратилось строительство на селе объектов социально-культурного назначения, а возведенные в советский период не ремонтировались и постепенно закрывались. Так, если в Вологодской области за период с 2000 по 2017 год число дошкольных образовательных организаций уменьшилось с 683 до 387 единиц, т. е. на 35,5%, то в муниципальных районах (а это в большей части на селе) – с 518 до 224 единиц, т. е. на 56,8%. Число больничных организаций в сельской местности снизилось на 70%, фельдшерско-акушерских пунктов – на 26% (с 696 до 518 единиц), больничных коек – на 58% (с 5781 до 2455 коек), общедоступных (публичных) библиотек – на треть (с 685 до 450 единиц), учреждений культурно-досугового типа – почти на четверть (с 789 до 453 единиц)⁵.

Кроме того, жилищный фонд сельской местности довольно быстро ветшает. Такой вывод позволяет сделать динамика доли ветхого жилищного фонда в его общем объеме. Например, в Вологодской области этот показатель увеличился с 1,9% в 2000 году до 2,6% в 2017 году, а ряде районов – в разы. В результате, в Белозерском, Вашкинском, Вожегодском, Грязовецком, Междуреченском и Сокольском районах более 10% жилищного фонда является ветхим⁶.

В-четвертых, в сельской местности остается высоким уровень безработицы. В боль-

⁴ Статистический ежегодник Вологодской области, 2017: стат. сб. Вологда: Вологдастат, 2018. С. 112.

⁵ Статистический ежегодник Вологодской области, 2017: стат. сб. Вологда: Вологдастат, 2018. С. 82, 86, 88, 91, 92, 94.

⁶ Статистический ежегодник Вологодской области, 2017: стат. сб. Вологда: Вологдастат, 2018. С. 52.

Таблица 1. Доля площади жилищного фонда в сельских населенных пунктах, обеспеченного всеми видами благоустройства, в общей площади жилищного фонда субъекта Российской Федерации (значение показателя за год), %

Территория	2016 год	2017 год	2018 год	2018 год к 2016 году (+/-), п. п.
Российская Федерация	31,5	32,6	34,2	2,7
Северо-Западный федеральный округ	24,9	27,5	27,9	3,0
Мурманская обл.	82,9	82,1	79,8	-3,1
Калининградская обл.	62,1	63,5	65,8	3,7
Ленинградская обл.	45,0	51,3	52,2	7,2
Псковская обл.	14,8	15,3	16,1	1,3
Вологодская обл.	13,2	13,3	13,4	0,2
Новгородская обл.	9,1	9,0	9,1	0,0
Архангельская обл. (без АО)	6,6	6,4	6,6	0,0
Архангельская обл.	6,5	6,3	6,5	0,0
Республика Коми	6,3	6,1	5,9	-0,4
Республика Карелия	4,2	4,7	4,7	0,5
Ненецкий АО	2,9	3,7	3,7	0,8

Источник: Единая межведомственная информационно-статистическая система (ЕМИСС). URL: <https://www.fedstat.ru>

шей части сельских населенных пунктов этот показатель доходит до 30% и более, что в разы выше ее официального уровня [10].

Данные социологического опроса, проведенного ВолНЦ РАН в 2017 году в сельских территориях СЗФО⁷, показали, что отсутствие работы – одна из острейших проблем села; так ответили 67,9% опрошенных. В числе ключевых проблем местные жители называют низкий уровень господдержки граждан населенного пункта – 50,1%; низкий уровень бытовых условий – 48,8%; низкое качество обслуживания населения (больницы, школы, детские сады и др.) – 38,6%.

Приведенные значения позволяют сделать вывод о более низком качестве жизни на селе. Сельские территории становятся не привлекательными для экономически активного населения, особенно молодежи, и, как результат, численность сельского населения сокращается быстрыми темпами. Только за 2000–2018 гг. доля сельского населения в общей численности населения субъектов Российской Федерации сократилась на 1,3%, несмотря на то что вхождение в состав

России Республики Крым в 2014 году дало существенный прирост сельского населения. В Северо-Западном федеральном округе, во всех регионах, кроме Ленинградской области и г. Санкт-Петербурга, происходит снижение доли сельского населения, наиболее значительное – в Ненецком автономном округе (на 10,8 п. п.) и Республике Карелии (на 6,2 п. п.). В 2018 году среди субъектов СЗФО самая высокая доля сельского населения была зафиксирована в Ленинградской области (35,9%), самая низкая – в Мурманской области (7,7%) (табл. 2).

За период рыночных преобразований в среднем по Северо-Западному федеральному округу численность сельского населения сократилась на 19%. Более всего этот показатель снизился в Мурманской и Архангельской областях, а также Республике Коми (на 35–42%) [24].

Стремительно сокращается число сельских населенных пунктов, значительную долю которых составляют маленькие деревни: более чем в половине всех сельских населенных пунктов (54%, или около 82,8 тыс.

⁷ Выборочная совокупность репрезентативна по полу и возрасту, ее общий объем составил 238 респондентов. В рамках исследования опрашивались сельчане, проживающие на территории 17 деревень, 12 сел, 12 поселков. Среди респондентов 42% проживает в поселках, 34% – в селах, 24% – в деревнях, по удаленности от райцентра: 13% – жители районных центров, 57% – население, проживающее в радиусе до 20 км, 20% – 21–50 км, 10% – дальше 50 км.

Таблица 2. Доля сельского населения в общей численности населения субъектов Российской Федерации, %

Территория	Год							2018 год к 2000 году (+/-), п. п.
	2000	2005	2010	2015	2016	2017	2018	
Российская Федерация	26,8	26,8	26,3	25,9	25,8	25,6	25,5	-1,3
Северо-Западный федеральный округ	17,8	17,4	16,6	15,9	15,8	15,7	15,6	-2,3
Ненецкий АО	37,8	35,0	32,5	27,9	27,6	27,4	27,0	-10,8
Республика Карелия	25,6	23,9	22,1	20,2	20,0	19,7	19,4	-6,2
Псковская обл.	34,5	32,0	30,0	29,5	29,4	29,2	29,0	-5,5
Вологодская обл.	31,3	31,5	29,6	28,1	27,9	27,7	27,5	-3,7
Архангельская обл.	25,2	25,6	24,5	22,8	22,4	22,1	21,8	-3,3
Архангельская обл. (без АО)	24,8	25,2	24,3	22,6	22,2	21,9	21,6	-3,1
Республика Коми	24,6	24,3	23,2	22,2	22,1	21,9	21,8	-2,8
Новгородская обл.	30,4	29,4	29,4	29,2	29,2	29,1	28,8	-1,6
Калининградская обл.	22,4	22,4	22,6	22,3	22,2	22,1	22,2	-0,2
Мурманская обл.	7,8	7,8	7,2	7,5	7,5	7,6	7,7	-0,1
Ленинградская обл.	33,7	33,9	34,3	35,6	35,9	36,1	35,9	2,3

Источник: Единая межведомственная информационно-статистическая система (ЕМИСС). URL: <https://www.fedstat.ru/>

населенных пунктов) проживают от 1 до 100 человек. Только в 5% сельских населенных пунктов (около 7,8 тыс.) численность населения превышает 1000 человек⁸. Проблема вымирания российской деревни является одной из острых социально-экономических проблем современной России. Как результат, возникает разреженность экономического пространства России, снижается устойчивость национальной системы расселения и, как следствие, национальной безопасности страны.

Государственное регулирование территориального развития

Наращение социально-экономических проблем на селе требует усилить государственное регулирование территориального развития с целью улучшения качества и повышения уровня жизни сельского населения.

В настоящее время решение вопросов местного значения государство возложило на местное самоуправление. Однако этот ин-

ститут власти не способен решить большую часть проблем сельских территорий. Одна из главных причин – отсутствие финансовых возможностей. Большинство сельских муниципальных образований являются дотационными (в Вологодской области – все сельские поселения). По мнению 67,9% опрошенных глав сельских поселений⁹ обеспеченность муниципалитетов собственными доходами низкая и крайне низкая. Поэтому не удивительно, что руководители сельских муниципалитетов, отвечая на вопрос о том, от кого же зависит социально-экономическое развитие возглавляемых ими муниципалитетов, указывают на региональные органы государственной власти. В 2019 году так ответили более 72% респондентов. В то же время только около 40% от числа всех опрошенных глав районов и сельских поселений отмечают позитивные изменения в действиях региональных органов власти, направленных на поддержку муниципальных образований. При этом доля глав сельских поселений, ука-

⁸ Россия – страна умирающих деревень. URL: <http://rusrand.ru/analytics/rossiya--strana-umirayuschih-dereven-chast-I> (дата обращения 01.11.2019).

⁹ Данные мониторинга реформирования местного самоуправления, проводимого ВолНЦ РАН с 2007 года в форме анкетного опроса глав муниципальных образований Вологодской области. В нем ежегодно принимают участие около 170–200 руководителей районов, городских округов, городских и сельских поселений.

зывающих на отсутствие какой-либо помощи со стороны органов государственной власти региона, увеличилась с 12% в 2009 году до 15,1% в 2017 году.

Вместе с тем на региональном уровне также ведется определенная работа по решению наиболее острых проблем села. Так, в рамках программы «Здоровье Вологодчины» предусматривается приведение в соответствие с современными стандартами материально-технической базы всех медицинских учреждений, планируется организовать 117 опорных фельдшерско-акушерских пунктов, укомплектованных фельдшерами и оснащенных необходимым медицинским оборудованием и транспортом. В 2018 году в районы области уже передано 32 санитарных автомобиля, 10 машин скорой помощи и 10 передвижных ФАПов, которые обслуживают населенные пункты, где проживает менее 100 человек. Возрождается санитарная авиация. Все это необходимо для того, чтобы качественная медицинская помощь была доступна всем жителям Вологодской области. В сельских населенных пунктах реализуется ряд проектов в социально-культурной сфере и т. п. Большое внимание уделяется кадровому обеспечению села. Трудоустроенным на селе молодым специалистам: учителям, врачам, среднему медицинскому персоналу, работникам сельхозпроизводства – оказывается поддержка. Осуществляется грантовая поддержка сельхозтоваропроизводителей, фермеров и т. п. Однако проблем не становится меньше, качественного перелома в их решении пока не произошло.

Президент России В.В. Путин неоднократно указывал на необходимость комплексного решения проблем территорий, в частности, в 2018 году в Послании Федерально-

му Собранию поставил задачу «развернуть масштабную программу пространственного развития России, включая развитие городов и других населенных пунктов...»¹⁰. При этом отмечалось, что развитие городов и других населенных пунктов должно быть связано с комплексным решением проблем в сфере здравоохранения, образования, экологии, транспорта. В 2019 году принята Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года. В числе приоритетов пространственного развития провозглашено опережающее развитие территорий с низким уровнем социально-экономического развития, обладающих собственным потенциалом экономического роста, а также территорий с низкой плотностью населения и прогнозируемым наращиванием экономического потенциала¹¹. Однако следует признать, что общее направление государственной политики ведет к дальнейшей концентрации финансов, рабочих мест и, как следствие, населения в столице и других крупных городах. Проблемы села остались за рамками стратегического документа. В то же время отдельные меры по сдерживанию депопуляции сельских территорий, решению наиболее острых вопросов села предусмотрены государственными документами. Так, с 2010 года реализуется Концепция устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2020 года¹², в 2015 году принята Стратегия устойчивого развития Российской Федерации на период до 2030 года¹³; ряд государственных программ. Вместе с тем переломить ситуацию не удастся. Попытки сохранения численности сельского населения и стимулирования миграции населения в сельскую местность не работают, поскольку

¹⁰ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 1 марта 2018 г. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_291976

¹¹ Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года: утв. распоряж. Правительства РФ от 13 февраля 2019 г. № 207-р. URL: <http://static.government.ru/media/files/UVAIqUtT08o60RktoOXI22JjAe7irNxc.pdf> (дата обращения 06.11.2019).

¹² Концепция устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2020 года: утв. распоряж. Правительства РФ от 30 ноября 2010 г. № 2136-р. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/2073544> (дата обращения 06.11.2019).

¹³ Стратегия устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года: утв. распоряж. Правительства Российской Федерации от 2 февраля 2015 г. № 151-р. URL: <http://static.government.ru/media/files/Fw1kbNXVJxQ.pdf> (дата обращения 06.11.2019).

ку точечные меры проваливаются из-за фактического отсутствия условий для развития сельских территорий¹⁴.

В целях усиления государственного регулирования в сфере развития сельских территорий Постановлением Правительства Российской Федерации от 31 мая 2019 года № 696 была утверждена государственная программа Российской Федерации «Комплексное развитие сельских территорий», ориентированная на период 2020–2025 гг. Программа нацелена на (табл. 3):

- сохранение доли сельского населения в общей численности населения Российской Федерации на уровне не менее 25,3%;
- достижение соотношения среднемесячных располагаемых ресурсов сельского и городского домохозяйств до 80%;
- повышение доли общей площади благоустроенных жилых помещений (т. е. всеми видами благоустройства) в сельских населенных пунктах до 50%.

На реализацию программы предполагается выделить 2288,0 млрд руб. Из них средства федерального бюджета составят 1061,1 млрд руб. (или 46,4%), бюджетные ассигнования консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации – 174,0 млрд руб. (7,6%), средства из внебюджетных источников – 1052,9 млрд руб. (46,0%).

Государственная программа включает в себя пять направлений (подпрограмм), в рамках которых будет реализовываться

три ведомственных целевых программы и пять ведомственных проектов (табл. 4).

Программой предусматривается охватить широкий спектр вопросов развития сельских территорий, среди них обеспечение сельских семей жильем и улучшение их жилищных условий путем развития строительства и предоставления ипотечных кредитов (займов) по льготной ставке; развитие деревенного домостроения; повышение уровня благоустройства сельских домовладений; ввод в действие распределительных газовых сетей и локальных водопроводов; обустройство инженерной инфраструктуры и благоустройство площадок на сельских территориях под компактную жилищную застройку; повышение доступности фельдшерско-акушерских пунктов; привлечение на село молодых специалистов; ввод в эксплуатацию автомобильных дорог общего пользования с твердым покрытием, ведущих от сети автомобильных дорог общего пользования к общественно значимым объектам населенных пунктов, расположенных на сельских территориях, объектам производства и переработки продукции; благоустройство сельских территорий; повышение уровня обеспеченности сельских населенных пунктов доступом к сети Интернет; активизация граждан в реализации инициативных проектов, направленных на решение приоритетных задач развития сельских территорий; формирование позитивного отношения к сельской

Таблица 3. Целевые показатели государственной программы «Комплексное развитие сельских территорий»

Наименование показателя	Год							2025 год к 2017 году, п. п.
	2017 (базовый год)	2020	2021	2022	2023	2024	2025	
Доля сельского населения в общей численности населения Российской Федерации, %	25,7	25,3	25,3	25,3	25,3	25,3	25,3	-0,4
Соотношение среднемесячных располагаемых ресурсов сельского и городского домохозяйств, %	67,0	70,0	73,0	75,0	77,0	79,0	80,0	13,0
Доля общей площади благоустроенных жилых помещений в сельских населенных пунктах, %	32,6	35,0	37,0	40,0	43,0	46,0	50,0	17,4

¹⁴ Россия – страна умирающих деревень. URL: <http://rusrand.ru/analytics/rossiya--strana-umirayuschih-dereven-chast-I> (дата обращения 01.11.2019).

Таблица 4. Финансовое обеспечение реализации ведомственных целевых программ и ведомственных проектов государственной программы

Направление (подпрограмма)	Наименование ведомственной целевой программы (ВЦП), ведомственного проекта (ВП)	Объем финансового обеспечения на 2020–2025 гг.
1. Аналитическое, нормативное, методическое обеспечение комплексного развития сельских территорий	ВЦП «Обеспечение государственного мониторинга сельских территорий»	0,4 млрд руб. (0,02%)
	ВЦП «Аналитическая и информационная поддержка комплексного развития сельских территорий»	0,4 млрд руб. (0,02%)
2. Создание условий для обеспечения доступным и комфортным жильем сельского населения	ВП «Развитие жилищного строительства на сельских территориях и повышение уровня благоустройства домовладений»	1058,5 млрд руб. (46,26%)
3. Развитие рынка труда (кадрового потенциала) на сельских территориях	ВП «Содействие занятости сельского населения»	317,9 млрд руб. (13,89%)
4. Создание и развитие инфраструктуры на сельских территориях	ВЦП «Современный облик сельских территорий»	690,0 млрд руб. (30,16%)
	ВП «Развитие транспортной инфраструктуры на сельских территориях»	90 млрд руб. (3,93%)
	ВП «Благоустройство сельских территорий»	122,3 млрд руб. (5,35%)
	ВП «Развитие инженерной инфраструктуры на сельских территориях»	8,2 млрд руб. (0,36%)
5. Обеспечение реализации государственной программы Российской Федерации «Комплексное развитие сельских территорий»	–	–

местности и сельскому образу жизни и др. Об успешности реализации этих и других мер можно будет судить по степени достижения основных показателей (табл. 5).

Таким образом, в современной России впервые принята специальная госпрограмма по комплексному развитию сельских территорий. Она охватывает широкий спектр вопросов сельских территорий, носит межведомственный характер, предусматривает выделение значительных объемов финансовых ресурсов преимущественно из федерального бюджета и внебюджетных источников.

Экспертные мнения о государственной программе

Во время обсуждения проекта и после принятия программы в среде экспертов, об-

щественников, государственных деятелей и ученых развернулась дискуссия по поводу ее содержания, основных мероприятий и механизмов реализации.

В числе недостатков, упущений государственной программы «Комплексное развитие сельских территорий» эксперты [27; 28 и др.¹⁵] называют:

- недостаточно проработанные подходы инициативного бюджетирования, применение которого предусматривается программой;

- не предусмотрены меры, направленные на постановку человека во главу угла политики сельского развития; сложность привлечения квалифицированных специалистов для работы в сельской местности даже при наличии соответствующих мер поддержки;

¹⁵ Кашин В.И. Материалы заседания Правительственной комиссии по вопросам агропромышленного комплекса и устойчивого развития сельских территорий о проекте государственной программы по комплексному развитию сельских территорий до 2025 года. URL: <https://kprf.ru/dep/gosduma/activities/185478.html> (дата обращения 06.11.2019); Макаров А.П. На что нацелена «Комплексная программа развития сельских территорий». URL: <http://deputatmarkov.ru/daydzhest/724> (дата обращения 04.11.2019); Башмачникова О.В. Материалы обсуждения проекта Государственной программы комплексного развития сельских территорий. URL: <http://xn---7sbbk1a7aifeu8l.xn--p1ai/index.php/arhiv/5391-21-03-2019-v-obshcherossijskom-narodnom-fronte-proshlo-ekspertnoe-obsuzhdenie-proekta-gosudarstvennoj-programmy-kompleksnogo-razvitiya-selskikh-territorij> (дата обращения 04.11.2019).

Таблица 5. Показатели реализации проектов, ведомственных целевых программ

Наименование показателя	Год							2025 год к 2017 году
	2017 (базовый год)	2020	2021	2022	2023	2024	2025	
Разработка и реализация механизма обеспечения комплексного развития 100% сельских территорий, %	0,0	0,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0 п. п.
Информирование не менее 60% сельского населения о мероприятиях, направленных на комплексное развитие сельских территорий, %	0,0	20,0	35,0	45,0	50,0	55,0	60,0	60,0 п. п.
Доля сельских населенных пунктов, имеющих доступ к информационно-телекоммуникационной сети Интернет, %	70,0	75,0	80,0	85,0	90,0	95,0	95,0	25,0 п. п.
Средний радиус доступности сельскому населению фельдшерско-акушерских пунктов, км	15,0	15,0	12,0	10,0	8,0	7,0	6,0	40,0%
Уровень обеспеченности сельского населения питьевой водой, %	65,0	68,0	72,0	75,0	77,0	79,0	80,0	15,0 п. п.

– отсутствие надежных механизмов решения таких актуальных проблем, как снижение расслоения общества, повышение занятости и доходов населения, развитие диверсификации сельской экономики, переход на модель комплексной поддержки сельхозтоваропроизводителей, включая обеспечение доступности ресурсов, инновационную и маркетинговую поддержку, защиту прав собственности и т. д.;

– недостаточная роль органов местного самоуправления в реализации данной госпрограммы, ограниченность возможности реализовать свои полномочия и решать проблемы территорий;

– не уделено внимание строительству газовых и водопроводных сетей до объектов производства и переработки сельхозпродукции, расположенных за границами населенного пункта, установке газораспределительных и водонапорных сетей, сооружений и оборудования по обезжелезиванию воды, сетей водоотведения и оборудования канализационных насосных станций.

В качестве основных рисков реализации программы указываются следующие.

1. При прочих равных условиях предпочтение будет отдаваться населенным пунктам, где есть рабочие места и выше удельный вес софинансирования за счет внебюджетных источников. Это означает, что поселения с высо-

ким уровнем безработицы, низкими доходами населения, низкой бюджетообеспеченностью будут проигрывать конкурсы, соответственно, ускорится их деградация [28].

2. Новая политика может оказаться ориентированной на инициативы крупного бизнеса, который будет выступать с предложениями по строительству агрогородков и их обустройству за счет госпрограммы [28].

3. Низкий уровень доходов сельского населения не позволит обеспечить участие непосредственно населения в финансировании реализации проектов¹⁶.

4. Отсутствие или недостаток денежных средств в местных бюджетах на разработку проектно-сметной документации не позволит муниципалитетам участвовать в реализации соответствующих проектов¹⁷.

¹⁶ Кашин В.И. Материалы заседания Правительственной комиссии по вопросам агропромышленного комплекса и устойчивого развития сельских территорий о проекте государственной программы по комплексному развитию сельских территорий до 2025 года. URL: <https://kprf.ru/dep/gosduma/activities/185478.html> (дата обращения 06.11.2019).

¹⁷ Башмачникова О.В. Материалы обсуждения проекта Государственной программы комплексного развития сельских территорий. URL: <http://xn----7sbbk1a7aifeu8l.xn--p1ai/index.php/arhiv/5391-21-03-2019-v-obshcherossijskom-narodnom-fronte-proshlo-ekspertnoe-obsuzhdenie-proekta-gosudarstvennoj-programmy-kompleksnogo-razvitiya-selskikh-territrij> (дата обращения 04.11.2019).

5. Не учтена специфика (отраслевая специализация, особенности организации местного самоуправления и др.) развития сельских территорий в разных субъектах РФ и внутри каждого субъекта РФ [28].

Значимость и острота проблем в развитии сельских территорий России, на наш взгляд, требуют дальнейшей проработки механизма реализации государственной программы, мер по снижению рисков, организации тщательного мониторинга и совершенствования действующего законодательства.

Участие субъектов федерации в реализации государственной программы

С 2014 по 2017 год в России реализовывалась федеральная целевая программа «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014–2017 годы и на период до 2020 года». С 2018 года мероприятия данной программы были включены в Государственную программу развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия в качестве подпрограммы. В субъектах Российской Федерации были разработаны региональные программы. Например, в Вологодской области реализовывалась программа «Развитие агропромышленного комплекса и потребительского рынка Вологодской области на 2013–2020 годы».

Принятие государственной программы «Комплексное развитие сельских территорий» предусматривает софинансирование соответствующих программ в регионах. Субъекты федерации могут принимать участие в реализации государственной программы на конкурсной основе. Для этих целей Министерство сельского хозяйства Российской Федерации подготовило правила предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета субъектам РФ на реализацию проектов «Комплексное развитие сельских территорий (сельских агломераций)».

В 2019 году в программу «Развитие агропромышленного комплекса и потребительского рынка Вологодской области на 2013–2020 годы» внесены изменения, в соответствии с которыми с 2020 года на тер-

ритории области будет реализовываться новая подпрограмма «Комплексное развитие сельских территорий Вологодской области». Общий объем финансирования мероприятий данной подпрограммы в 2020 году составит 524,2 млн руб., в том числе за счет средств федерального бюджета – 358,6 млн руб. (68,4%). В результате этого планируется ввести (приобрести) для граждан, проживающих на сельских территориях, более восьми тыс. кв. м жилья; ввести в действие 8,9 км распределительных газовых сетей и 6,2 км локальных водопроводов; реализовать четыре проекта по благоустройству сельских территорий.

Важнейшей задачей органов государственной власти субъектов Российской Федерации становится подготовка соответствующей документации для получения субсидий. На местах необходимо активизировать работу по подготовке региональных программ комплексного развития сельских территорий. Учитывая нехватку специалистов на селе и недостаточный опыт разработки подобных документов, следует подумывать как об организации обучения муниципальных служащих, так и научно-методическом сопровождении этих работ.

Выводы

Современный уровень социально-экономического развития большинства сельских территорий России остается низким. Качество жизни сельских жителей существенно ниже, чем в городе. Значительная часть проблем не решается десятилетиями. Институт местного самоуправления не в состоянии решить проблемы из-за недостаточной финансово-экономической базы.

Вместе с тем эффективное и рациональное использование потенциала сельских территорий способно обеспечить не только их развитие, достойный уровень и качество жизни на селе, но и устойчивое развитие всей страны. В связи с этим целенаправленное регулирование социально-экономического развития сельских территорий является важнейшей задачей органов государственной власти.

Принятая государственная программа «Комплексное развитие сельских территорий», ориентированная на период 2020–2025 гг., предусматривает выделение значительных объемов финансовых ресурсов на решение широкого спектра вопросов села. Для того чтобы реализация программы была успешной и действительно способствовала развитию сельских территорий, решению их острей-

ших проблем, требуется усиление государственного регулирования территориального развития, активизация органов государственной власти субъектов федерации по подготовке региональных программ комплексного развития сельских территорий, организации и методическому сопровождению работ по формированию конкурсной документации для получения финансирования.

ЛИТЕРАТУРА

1. Иванов В.А. Особенности и направления развития села и экономики сельской территории северного региона // Проблемы развития территории. 2019. № 4 (102). С. 55–71. DOI: 10.15838/ptd.2019.4.102.3
2. Логинова Д.А., Строков А.С. Институциональные вопросы устойчивого развития сельских территорий // Вопросы государственного и муниципального управления. 2019. № 2. С. 115–136.
3. Киселев С.В. Сельская экономика. М.: ИНФРА-М, 2007. 436 с.
4. Крутиков В.К., Федорова О.В. Развитие сельских территорий: инновации, диверсификация. Калуга: Флагман, 2011. 216 с.
5. Чепурных Н.В., Мерзлов А.В. Социально-экономические факторы развития сельских территорий // Науч. журн. НИУ ИТМО. Сер. «Экономика и экологический менеджмент». 2017. № 4. С. 92–101.
6. Мичурина Ф.З., Теньковская Л.И., Рожнецова Е.В. Оптимизация экономических и социальных факторов развития сельских территорий: монография. Пермь: Изд-во ФГОУ ВПО «Пермская ГСХА», 2012. 330 с.
7. Нефедова Т.Г. Десять актуальных вопросов о сельской России: ответы географа. М.: ЛЕНАНД, 2013. 456 с.
8. Стародубровская И.В., Миронова Н.И. Проблемы сельского развития в условиях муниципальной реформы в России. М.: Ин-т Гайдара, 2010. 116 с.
9. Устойчивое развитие сельских территорий Алтайского края: социально-экономические и пространственные аспекты: кол. монография / науч. ред. А.Я. Троцкий. Барнаул: Изд-во Алт. ун-та, 2013. 330 с.
10. Адуков Р.Х., Адукова А.Н., Корсун М.Ю. Государственное управление должно обеспечивать полноценную реализацию потенциала села // Вестн. Курск. гос. с.-х. акад. 2018. № 7. С. 183–189.
11. Мерзлов А.В., Овчинцева Л.А., Попова О.А. Региональный опыт разработки программ устойчивого развития сельских территорий: информ. изд. М.: ФГБНУ «Росин-формагротех», 2012. 112 с.
12. Овчинников О.Г. Государственная политика сельского развития в США: опыт для России // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. 2019. № 2. С. 12–18.
13. Ушачев И.Г. Социальное развитие сельских территорий // АПК: экономика, управление. 2003. № 10. С. 9–16.
14. Ускова Т.В., Ворошилов Н.В. Региональная политика территориального развития: монография. Вологда: ИСЭРТ РАН, 2015. 156 с.
15. Социально-экономическое развитие территорий: проблемы эффективности региональной политики // Проблемы развития территории. 2016. Вып. 2 (82). С. 7–16.
16. Социально-экономические проблемы локальных территорий: монография / Т.В. Ускова [и др.]. Вологда: ИСЭРТ РАН, 2013. 196 с.
17. Wegren S.K. The Quest for Rural Sustainability in Russia. *Sustainability*, 2016, vol. 8, no. 7, pp. 1–18.
18. Wegren S.K. *Rural inequality in divided Russia*. London, New York: Routledge, 2015. 272 p.
19. Мантино Ф. Сельское развитие в Европе: политика, институты и действующие лица на местах с 1970-х годов до наших дней / пер. с итал. И. Храмовой. Инвестиционный центр ФАО, 2010. 272 с. URL: <http://www.fao.org/docrep/013/i2001r/i2001r.pdf>

20. Michalek J., Zarnekow N. Application of the Rural Development Index to Analysis of Rural. Regions in Poland and Slovakia. *Social Indicators Research*, 2012, vol. 105, no. 1, pp. 1–37.
21. *Leader Local Development Strategies (LDS). Guidance on design and implementation*. European Union, June 2016. 31 p. Available at: https://enrd.ec.europa.eu/sites/enrd/files/enrd-guidance_lds.pdf (accessed 01.11.2019).
22. Vujcic M., Ristic L. European integration and Rural development policy of the Re-public of Serbia and West Balkan countries. *Bulgarian Journal of Agricultural Science*, 2012, no. 4 (18), pp. 519–530.
23. Nardi A. *Rural development in Latin America. A critical territorial approach. Paper presented at NGM (Nordic geographers Meeting)*. Bergen, Norway, 2007. 21 p. Available at: https://www.researchgate.net/profile/Maria_Nardi4/publication/323369714_Rural_development_in_Latin_America_A_critical_territorial_approach/links/5a90879545851535bcd5a05a/Rural-development-in-Latin-America-A-criticalterritorial-approach.pdf (accessed 06.11.2019).
24. Ускова Т.В. Проблемы и перспективы социально-экономического развития сельских территорий // Вопросы территориального развития. 2018. № 2 (42). DOI: 10.15838/tdi.2018.2.42.1
25. Социально-экономическое развитие муниципальных районов. (2000–2017 гг.). Вып. 6. Вологда: ФГБУН ВолНЦ РАН, 2019. 68 с.
26. Иванов В.А. Особенности и направления развития села и экономики сельской территории северного региона // Проблемы развития территории. 2019. № 4 (102). С. 55–71. DOI: 10.15838/ptd.2019.4.102.3
27. Адуков Р.Х., Адукова А.Н. Проект государственной программы комплексного развития сельских территорий: базовые направления доработки // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. 2019. № 7. С. 22–28.
28. Узун В.Я. Госпрограмма комплексного развития сельских территорий: анализ проекта // Экономическое развитие России. 2019. Т. 26. № 5. С. 30–34.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Тамара Витальевна Ускова – доктор экономических наук, доцент, заместитель директора по научной работе, заведующий отделом, Федеральное государственное бюджетное учреждение науки «Вологодский научный центр Российской академии наук». Российская Федерация, 160014, г. Вологда, ул. Горького, д. 56а; e-mail: tvu@vscc.ac.ru

Николай Владимирович Ворошилов – кандидат экономических наук, научный сотрудник, Федеральное государственное бюджетное учреждение науки «Вологодский научный центр Российской академии наук». Российская Федерация, 160014, г. Вологда, ул. Горького, д. 56а; e-mail: niks789@yandex.ru

Uskova T.V., Voroshilov N.V.

INTEGRATED DEVELOPMENT OF RURAL TERRITORIES – A TASK OF NATIONAL IMPORTANCE

The Russian Federation has a huge development potential, but it is used very inefficiently. First of all, we are talking about its rural territories' potential which is not used because of the large number of acute social and economic problems characteristic of the Russian countryside. The list of the most acute problems includes the decline of agricultural production, the reduction of its resource base, the villagers' low level and quality of life, the lack of work and, as a result, the reduction of the rural population and villages. The consequence of these negative processes is a decrease in the stability of the resettlement system and national security. All this shows that the implemented policy in relation to rural areas has not led to qualitative changes in the situation in rural areas.

The increase of problems in the development of rural areas actualizes the issues of territorial development state regulation which required the adoption of a state program aimed at the integrated development of rural territories. Its principal difference lies in the fact that its financing is provided mainly from the Federal budget and extra-budgetary sources. During the discussion of the draft program, shortcomings and possible risks of its implementation were identified, which requires further elaboration of the implementation mechanism, measures to reduce risks, organization of monitoring and improvement of legislation. The success of the program measures implementation and the solution of acute rural development problems will depend to a decisive extent on the joint efforts of local governments and the Federation subjects' public authorities with the leading role of the latter.

Rural territories, socio-economic development, state regulation of territorial development, program of integrated development of rural territories.

INFORMATION ABOUT THE AUTHORS

Tamara V. Uskova – Doctor of Economics, Associate Professor, Deputy Director for Science, Head of Department, Federal State Budgetary Institution of Science “Vologda Research Center of the Russian Academy of Sciences”. 56A, Gorky Street, Vologda, 160014, Russian Federation; e-mail: tvu@vscc.ac.ru

Nikolai V. Voroshilov – Ph.D. in Economics, Research Associate, Federal State Budgetary Institution of Science “Vologda Research Center of the Russian Academy of Sciences”. 56A, Gorky Street, Vologda, 160014, Russian Federation; e-mail: niks789@yandex.ru