

ФОРМЫ И СПОСОБЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЙ

Алена Леонидовна Маркова, кандидат экономических наук, старший преподаватель кафедры организации производства и предпринимательской деятельности в АПК

Лидия Васильевна Данькова, кандидат экономических наук, доцент кафедры организации производства и предпринимательской деятельности в АПК

Воронежский государственный аграрный университет имени императора Петра I

Целью исследования является разработка направлений по совершенствованию организационно-экономического развития сельских территорий. Объектом исследования являются экономические и организационные отношения, возникающие в процессе развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2020 г., цели, основные инструменты экономического механизма «Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013-2020 годы». Отражены этапы федеральной целевой программы «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014-2017 годы и на период до 2020 года», а также объемы финансирования и ожидаемые результаты, основными из которых являются улучшение жилищных условий сельских семей, расширение сети фельдшерско-акушерских пунктов и офисов врачей общей практики, привлечение к занятиям физической культурой и спортом сельских жителей путем расширения сети плоскостных спортивных сооружений, улучшение доступа сельского населения к услугам учреждений культурно-досугового типа, повышение уровня инженерного обустройства села. Проанализирована Стратегия устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации, основными задачами которой являются создание благоприятных социально-экономических условий, стабилизация численности сельского населения, увеличение занятости и повышение уровня жизни, обеспечение эффективности сельского хозяйства. Ее реализация планируется в два этапа. На первом этапе планируется стабилизация демографической ситуации, развитие жилищной, инженерно- и дорожно-транспортной инфраструктур, обеспечение доступности образования и здравоохранения, на втором этапе – повышение качества жизни сельских жителей, внедрение новых механизмов хозяйственной деятельности и социального обеспечения. Дан анализ направлений структуры расходов государственных программ и их выполнения. Проведен мониторинг реализации приоритетных проектов и программ на региональном уровне на примере сельских поселений Липецкой области. В системе государственных программ выделены экономические, социальные, институциональные и экологические направления, обеспечивающие устойчивое развитие сельских территорий. Рассмотрены стратегические планы социально-экономического развития сельских поселений Усманского района Липецкой области. Выявлены причины, снижающие эффективность реализации программ сельского развития. Предложены направления организационно-экономического развития сельских территорий.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: государственное регулирование, сельские территории, стратегия развития, государственные программы, концепция, государственная поддержка.

The objective of research was to develop the directions for improvement of organizational and economic development of rural areas. The object of research is economic and organizational relationships arising in the process of rural development. The authors have considered the functions and directions of the Concept of Sustainable Development of Rural Territories of the Russian Federation for the Period until 2020, as well as the goals and basic tools of economic mechanism of the State Program of Agricultural Development and Regulation of Markets for Agricultural Products, Raw Materials and Food for 2013-2020. The article reflects the steps of the Federal target program of Sustainable Development of Rural Areas in 2014-2017 and up to 2020, as well as funding and expected results, the main of which are to improve the living conditions of rural families, expansion of the network of medical and obstetric stations and general practitioners' offices, engaging rural residents in physical culture and sports by expanding the network of planar sports facilities, improvement of rural population's access to cultural and leisure facilities and improving the level of engineering arrangement of the village. The authors have analyzed the strategy of sustainable development of rural territories of the Russian Federation main objectives of which were to create favorable socio-economic conditions, stabilization of the rural population, increasing employment, improving living standards and ensuring the efficiency of agriculture. Its implementation is planned in two phases. The first one is supposed to stabilize the demographic situation, develop housing, engineering and road transport infrastructure and increase accessibility of education and health services. The second stage is supposed to

improve the quality of life of villagers and introduce new mechanisms of economic activity and social welfare. The authors discussed the directions of cost structure of government programs and their implementation and monitored the implementation of priority projects and programs at the regional level using the example of rural settlements of Lipetsk Oblast; in the system of state programs they highlighted economic, social, institutional and environmental directions that ensure sustainable development of rural areas; considered the strategic plans of socio-economic development of rural settlements of the Usmansky district of Lipetsk Oblast; identified the reasons that cause a reduction of effectiveness of implementation of rural development programs and proposed the directions of organizational and economic development of rural areas.

KEY WORDS: state regulation, rural territories, development strategy, state programs, concept, government support.

Государственная аграрная политика является сложной системой, включающей, прежде всего, правовое и организационно-экономическое регулирование, административное воздействие. Наиболее действенными инструментами ее реализации выступают индикативное планирование и разработка целевых программ развития. В последнее время государство активизировалось в разработке долгосрочных прогнозов и целевых программ, регламентирующих направления, формы и размеры государственной поддержки развития экономики и социальной сферы сельских территорий [3, с. 27]. Их основой служат Федеральный закон «О развитии сельского хозяйства» [10], Федеральный закон Российской Федерации «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [11].

В настоящее время разработана и усовершенствована Правительством РФ Концепция устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2020 г. Сельские поселения наделены обширным спектром функций: производственной, демографической, трудоворесурсной, социальной, жилищной, рекреационной, природоохранной.

Концепция направлена прежде всего на:

- создание адекватных социально-экономических условий для выполнения селом его производственной и других функций и задач территориального развития;
- устойчивый рост сельской экономики, повышение эффективности сельского хозяйства;
- обеспечение продовольственной безопасности;
- воспроизводство человеческих ресурсов;
- повышение качества трудовых ресурсов;
- увеличение занятости, уровня и качества жизни сельского населения;
- сокращение межрегиональной и внутрирегиональной дифференциации в уровне и качестве жизни сельского населения;
- рационализацию использования природных ресурсов и сохранение природной среды;
- сохранение и приумножение культурного потенциала села [1, с. 65].

Предполагается, что реализация приоритетов будет осуществляться за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов, а также средств внебюджетных источников, в том числе средств субъектов, хозяйствующих на селе, и средств сельского населения.

Основой концепции являются уже существующие федеральные, региональные, районные программы и проекты, которые направлены на развитие сельских территорий.

Так, приоритетное значение устойчивому развитию сельских территорий отведено в «Государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013-2020 годы», основными целями которой являются обеспечение продовольственной безопасности, повышение конкурентоспособности российской сельскохозяйственной продукции, повышение финансовой устойчивости предприятий агропромышленного комплекса, устойчивое развитие сельских территорий, воспроизводство и повышение эффективности использования в сельском хозяйстве земельных и других ресурсов, а также экологизация производства [6, с. 3].

Следует отметить, что состав основных инструментов экономического механизма данной программы по сравнению с предыдущей практически не изменился, но в их направленность и размер внесены важные коррективы. Это связано, прежде всего, с ограниченными возможностями федерального бюджета и условиями функционирования России после вступления в ВТО.

Из анализа структуры расходов Государственной программы следует, что наибольшая их доля в 2013 г. направлена на субсидирование части процентной ставки по кредитам – 42%, которые служат поддержкой не только сельского хозяйства, но и банковской системы (табл. 1). В том случае, если бы процентные ставки в нашей стране были ниже или хотя бы близки к ставке рефинансирования ЦБ, то федеральные средства можно было бы направить на другие направления, например, на социальное развитие села, поскольку на эти цели запланировано лишь 7% средств.

Таблица 1. Структура государственной поддержки, %

Направления	2012 г.	2013 г.
Регулирование рынков	3	3
Малые формы хозяйствования (без кредитования)	4	3
Сфера производства, включая региональные значимые программы	25	28
Страхование	4	4
Кредитование (включая МФХ)	53	42
Мелиорация	2	-
Социальное развитие села	6	7
Поддержка производителей сельскохозяйственной техники	-	2
Несвязанная поддержка доходов	-	11

Источник: [9], с. 6

Программно-целевым инструментом в рамках Госпрограммы при решении задачи повышения качества жизни на селе должна стать федеральная целевая программа «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014-2017 годы и на период до 2020 года», которую планируется осуществить поэтапно.

На первом этапе (2014-2017 гг.) предусматривается преодоление существенных межрегиональных различий в уровне и качестве жизни сельского населения.

На втором этапе (2018-2020 гг.) – увеличение темпов социального развития сельских поселений в соответствии с прогнозируемым ростом потребности в создании комфортных условий проживания в сельской местности [2, с. 33].

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 14 июля 2012 г. № 717 плановый объем финансирования мероприятий федеральной целевой программы «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014-2017 годы и на период до 2020 года» за счет всех источников составит 299,2 млрд руб. Из средств федерального бюджета будет выделено 90,4 млрд руб., из средств консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации – 134,5 млрд руб., из средств внебюджетных источников – 74,3 млрд руб.

В результате освоения бюджета Программы ожидается:

- улучшение жилищных условий 75,5 тыс. сельских семей, в том числе 42,1 тыс. молодых семей и молодых специалистов;
- сокращение количества обучающихся в общеобразовательных учреждениях, находящихся в аварийном состоянии, на 22,2 тыс. чел.;
- расширение сети фельдшерско-акушерских пунктов и офисов врачей общей практики на 858 единиц;

- привлечение к занятиям физической культурой и спортом сельских жителей путем расширения сети плоскостных спортивных сооружений на 519,2 тыс. кв. метров;
- улучшение доступа сельского населения к услугам учреждений культурно-досугового типа путем расширения их сети на 9,96 тыс. мест;
- повышение уровня инженерного обустройства села: газом – до 60,1%, водой – до 61,9%;
- охват 132 сельских поселений комплексной застройкой;
- повышение гражданской активности сельских жителей, активизация их участия в решении вопросов местного значения путем поддержки 775 местных инициатив;
- привлечение внимания общества к достижениям в различных сферах сельского развития путем проведения ежегодных всероссийских мероприятий (спортивных соревнований, конкурсов) [6, с. 168-169].

Однако в программе в направлении устойчивого развития сельских территорий все задачи сводятся лишь к повышению уровня и качества жизни сельского населения, включая только мероприятия, затрагивающие улучшение жилищных условий граждан, развитие социальной и инженерной инфраструктур в сельской местности, поддержку их комплексной застройки [5, с. 22].

Создание благоприятных социально-экономических условий, стабилизация численности сельского населения, увеличение занятости и повышение уровня жизни, обеспечение эффективности сельского хозяйства также рассматривается в Стратегии устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 г. от 2 февраля 2015 г. № 151-р., реализация которой предусматривается в два этапа.

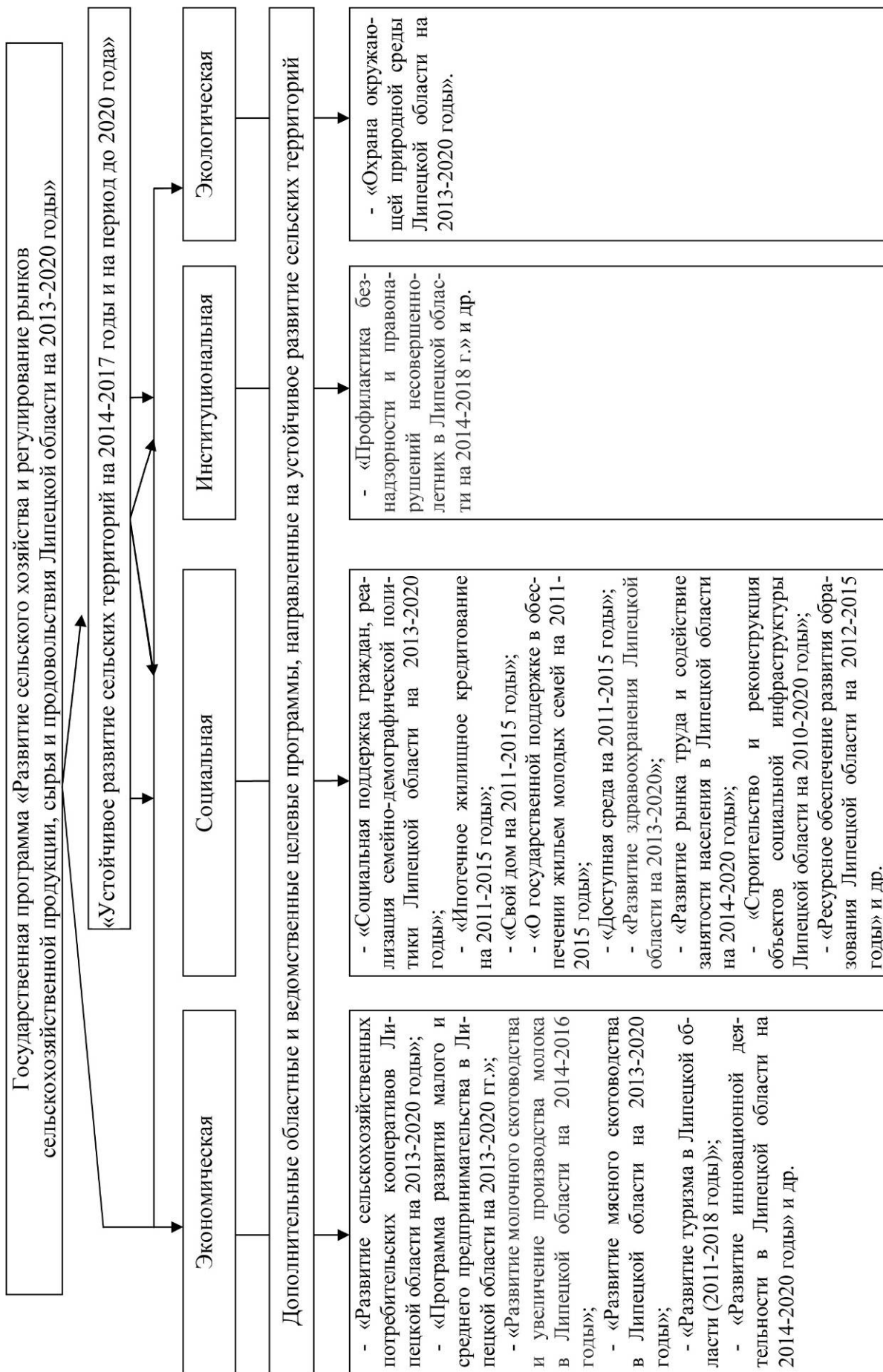
На первом этапе планируется стабилизация демографической ситуации, развитие жилищной, инженерно- и дорожно-транспортной инфраструктур, обеспечение доступности образования и здравоохранения; на втором – повышение качества жизни сельчан, внедрение новых механизмов хозяйственной деятельности и социального обеспечения.

В результате реализации стратегии прогнозируется, что к 2030 г. численность сельского населения стабилизируется на уровне 35 млн чел., ожидаемая продолжительность жизни сельчан составит 75,6 лет, уровень занятости повысится до 65,5%, а среднегодовой темп прироста производства сельхозпродукции составит 5,5% [7].

Отметим, что решение многих вопросов, затрагивающих комплексное социально-экономическое развитие сельских территорий, находится в ведении значительного числа министерств и ведомств. Так, роль Министерства сельского хозяйства Российской Федерации, отвечающего за устойчивое развитие сельских территорий, сводится к межведомственной координации и обеспечению взаимодействия федеральных органов исполнительной власти. Механизмом обеспечения такого взаимодействия является заключение двусторонних соглашений между Министерством сельского хозяйства и соответствующими федеральными министерствами. На сегодняшний день такие соглашения заключены с пятью министерствами: Минобрнауки, Минздравсоцразвития, Минкультуры, Минкомсвязь, Минтранс [8, с. 33].

Однако в настоящее время государство переносит значительную часть решений, финансовых средств и ответственности на региональный уровень, что обуславливает возрастающую роль разработки региональных программ развития АПК и непосредственно сельских территорий и их увязке с федеральными целевыми программами и национальными проектами.

Реализация приоритетных проектов и программ на региональном уровне нами рассмотрена на примере Липецкой области (см. рис.), которая позволила создать определенный задел для укрепления производственного и инфраструктурного потенциала села, развития его экономики, повышения уровня и качества жизни населения.



Система государственных программ, направленных на обеспечение устойчивого развития сельских территорий Липецкой области

Одним из инструментов, в рамках Госпрограммы, является вышеупомянутая федеральная целевая программа «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014-2017 годы и на период до 2020 года», которая призвана создать механизмы решения накопившихся проблем в области развития социальной и инженерной инфраструктуры села за счет расширения сети объектов образования, здравоохранения, культуры и спорта, развития жилищного строительства. Значимость данного направления современной агропродовольственной политики подтверждается тем, что на ее реализацию предусмотрено 6% общего объема финансирования государственной программы из федерального бюджета. В Липецкой области общий объем финансирования мероприятий Программы на 2014-2017 годы и на период до 2020 года из областного бюджета прогнозируется в размере 924 553 тыс. руб. Реализация мероприятий по развитию водоснабжения и газоснабжения в сельской местности осуществляется путем предоставления субсидий бюджетам муниципальных образований области при условии софинансирования из муниципальных бюджетов не менее 10% средств от общей стоимости строящихся объектов, учитывая плотность жителей в населенном пункте.

Расходы бюджета Липецкой области на развитие социальной инфраструктуры составили за 2005-2013 гг. более половины всей их суммы (табл. 2). Следует отметить, что если в объемных показателях эти расходы увеличились за исследуемый период в 2 раза, то в структуре расходов их доля практически не изменилась. Наибольший удельный вес в этих расходах занимает образование, наблюдается устойчивая тенденция к их повышению за анализируемый период на 5,6 п.п. Значительное место в структуре расходов отводится социальной политике, здравоохранению и спорту. Объемы этих расходов имеют неустойчивый характер, отмечается тенденция снижения их удельного веса.

Таблица 2. Состав и структура расходов бюджета Липецкой области на формирование и развитие социальной инфраструктуры

Статьи бюджета	2005 г.		2010 г.		2011 г.		2012 г.		2013 г.	
	млн руб.	%	млн руб.	%	млн руб.	%	млн руб.	%	млн руб.	%
Образование	5430,3	22,1	9110,2	22,8	10 992,0	24,6	12 398,6	26,2	14 176,5	27,7
Культура, кинематография и СМИ	875,9	3,6	1268,9	3,2	1453,2	3,3	1573,0	3,3	1867,5	3,6
Здравоохранение и спорт	5016,7	20,4	4835,5	12,1	8928,5	20,0	8923,0	18,9	7293,2	14,2
Социальная политика	2486,7	10,1	7434,3	18,6	6460,9	14,4	6512,6	13,8	6759,4	13,2
Итого расходов на социальную инфраструктуру	13 809,6	56,2	22 648,9	56,7	27 834,6	62,3	29 419,8	62,2	30 085,4	58,7
Расходы всего	24 549,9	100	39 948,4	100	44 704,3	100	47 298,7	100	51 252,8	100

Источник: [4], с. 177

На базе федеральных, региональных и районных программ и проектов в сельских населенных пунктах разрабатывают стратегические планы социально-экономического развития сельских поселений до 2020 года.

Формируются территориальные стратегии развития в соответствии с общенациональной стратегией развития. Для этого принимаются соответствующие нормативно-правовые акты, регламентирующие функционирование сельских территорий. Однако, несмотря на их действие, муниципальные образования РФ зачастую сталкиваются с большими проблемами при разработке и реализации стратегических планов.

Основными причинами, приводящими к этому, являются информационная изоляция и нехватка методических материалов, проблемы статистического и аналитического обеспече-

СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ И ОБЩЕСТВЕННЫЕ НАУКИ

ния разработки стратегического плана. Кроме того, остается актуальным вопрос обеспеченности квалифицированными специалистами, разрабатывающими стратегический план.

Рассмотрение стратегических планов социально-экономического развития сельских поселений Усманского района Липецкой области показывает, что в них на достаточно высоком уровне проводится мониторинг социально-экономического положения и потенциала, на основе SWOT-анализа.

В течение всего периода реализации планы подвергаются корректировке в соответствии с экономической политикой, программами социально-экономического развития района, бюджетной политикой, с региональными целевыми программами и прочими инструментами целевого финансирования за счет средств федерального бюджета.

Анализ структуры расходов бюджета конкретных сельских поселений показывает, что львиная доля приходится на жилищно-коммунальное хозяйство (35-60%) и функционирование местных администраций (25-40%). Наименьший удельный вес занимают расходы на здравоохранение и спорт (0,1-0,3%) (табл. 3).

Таблица 3. Исполнение бюджета сельских поселений

Структура доходов и расходов, тыс. руб.	Сторожевской сельсовет			Никольский сельсовет			Куриловский сельсовет		
	план	факт	%	план	факт	%	план	факт	%
1. Доходы – всего	9039,9	9288,6	102,8	5885,9	5911,9	100,4	3255	4010	123,2
Налоги на доходы физических лиц	339	339	100,0	757	766,4	101,2	75	75,5	100,7
Налог на имущество физических лиц	7	8,9	127,1	151	153,3	101,5	6	5,6	93,3
Земельный налог	756	756	100,0	1029	1032	100,3	240	241,1	100,5
Прочие неналоговые доходы	3054,30	3301,10	108,1	904,10	915,40	101,2	218,40	972,20	445,1
Безвозмездные перечисления	4883,6	4883,6	100,0	3044,8	3044,8	100	2715,6	2715,6	100,0
2. Расходы – всего	9288,6	9288,6	100,0	5955,8	6149,3	103,2	3255	3245	99,7
Общегосударственные вопросы	2265,6	2265,6	100,0	2156,8	2150,3	99,7	1196,5	1196,5	100,0
Жилищно-коммунальное хозяйство	5327,1	5327,1	100,0	2772,6	2972,6	107,2	1146	1145,8	100,0
Культура	1550	1550	100,0	888,5	888,5	100	851,8	849,5	99,7
Здравоохранение и спорт	10	10	100,0	8,6	8,6	100	10	10	100,0
Национальная оборона	135,9	135,9	100,0	129,3	129,3	100	50,7	43,2	85,2
Дефицит, профицит (+,-)		0			-237,4		-	765	

Мониторинг результатов реализации федеральных, региональных, муниципальных программ не позволяет говорить о должной эффективности предпринимаемых мер на селе, поскольку наблюдаются:

- медленный экономический рост в сельском хозяйстве;
- нестабильное обеспечение села ресурсами;
- слабое развитие социально-инженерной инфраструктуры на селе;

- дефицит муниципальных бюджетов;
- неэффективное использование ресурсов, направляемых на поддержку сельского хозяйства и социальное развитие села через федеральные и региональные программы.

К основным причинам, которые существенно снижают эффективность реализации программ сельского развития на всех уровнях, следует отнести:

- отсутствие нормативно-правовых актов, в полном объеме регламентирующих основные положения государственной политики в области развития сельских территорий;

- реализация политики сельского развития не учитывает разнообразия сельских территорий России и основана на ограниченном наборе используемых инструментов финансирования и осуществления программных мероприятий;

- мероприятия государственной поддержки не предусматривают упреждения возможных рисков и формирования предпосылок для решения перспективных задач;

- не осуществляется своевременная трансформация направлений государственной политики развития сельских территорий и программных мероприятий, несмотря на значительные изменения в институциональной среде;

- институт местного самоуправления, непосредственно связанный с развитием конкретной сельской территории, ограничен в самостоятельной разработке и реализации программ устойчивого развития рядом факторов, среди которых главным является слабая финансовая база;

- недостаточное информационно-статистическое обеспечение сельского развития и отсутствие мониторинга эффективности использования бюджетных средств, направляемых на развитие сельских территорий на различных уровнях государственного управления;

- институт сельской семьи рассматривается, в основном, как инструмент решения демографических проблем государства и обеспечения городского населения продовольствием, а не как общественный институт, формирующий сельский уклад жизни.

В сложившихся условиях задачами государственной политики в отношении организационно-экономического развития сельских территорий должны стать:

- организация условий для устойчивого развития сельской экономики;

- повышение конкурентоспособности российской сельхозпродукции на основе модернизации аграрного сектора;

- сохранение и воспроизводство используемых в сельхозпроизводстве земельных и других природных ресурсов;

- обеспечение занятости сельского населения и повышение его доходов;

- увеличение уровня и качества жизни на селе путем гарантированного развития сельского хозяйства, обеспечения доступности и качества предоставляемых услуг в области образования, здравоохранения, культуры, повышения уровня инженерного обустройства и обеспеченности жилищным фондом, развития транспортной и энергетической инфраструктуры, средств связи;

- ликвидация сельской бедности.

В связи с этим к наиболее активным направлениям следует отнести:

- совершенствование существующих и разработка новых программ, законодательных актов;

- выделение приоритетной отрасли на сельской территории и разработка перспективного плана для определения оптимального соотношения всех составляющих сельской экономики;

- реализация инвестиционных проектов;

- распределение субсидий из федерального и регионального бюджетов, предоставляемых в рамках реализуемых программ, с учетом степени развития территории;
- увеличение налоговой составляющей доходных статей бюджета;
- льготное кредитование индивидуальных предпринимателей и малых форм хозяйствования, осуществляющих свою деятельность на территории сельских поселений и др.

Список литературы

1. Концепция устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2020 г. // Экономика сельского хозяйства России. – 2011. – № 1. – С. 82–89.
2. Концепция Федеральной целевой программы «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014 – 2017 годы и на период до 2020 года // Экономика сельского хозяйства России. – 2012. – № 12. – С. 25–39.
3. Курносов А.П. Государственное регулирование развития сельских территорий / А.П. Курносов, А.В. Агибалов, А.В. Калашников // Край наш Черноземный (опыт, проблемы и пути развития сельских территорий) : материалы «круглого стола». – Воронеж, 2001. – № 4 (2). – С. 213–218.
4. Липецкая область в цифрах. 2014: краткий статистический ежегодник / Липецкстат. – Липецк, 2014. – 210 с.
5. Пантелеева О.И. Институциональные факторы устойчивого развития сельских территорий: мировой опыт и российская практика: автореф. дис. ... д-ра экон. наук: 08.05.00 / О.И. Пантелеева; Российский государственный аграрный университет – МСХА имени К.А. Тимирязева. – Москва, 2012. – 41 с.
6. Постановление Правительства Российской Федерации «О Государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013 – 2020 годы» от 14 июля 2012 г. № 717 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: mcsx.ru/documents/file_document/show/19504. (дата обращения: 6.10.2015 г.)
7. Распоряжение правительства Российской Федерации от 2 февраля 2015 года «Стратегия устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://government.ru/> (дата обращения: 30.09.2015 г.)
8. Топоров Д. Комплексный подход к решению задач социально-экономического развития сельских территорий / Д. Топоров // Экономист. – 2008. – № 12. – С. 12–33.
9. Ушачев И. Экономический механизм реализации Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013 – 2020 г. / И. Ушачев // АПК: экономика и управление. – 2012. – № 11. – С. 3–7.
10. Федеральный закон «О развитии сельского хозяйства» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/902021785> (дата обращения: 28.09.2015 г.)
11. Федеральный закон Российской Федерации от 28 июня 2014 г. № 172–ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://www.rg.ru/2014/07/03/strategia-dok.html> (дата обращения: 28.09.2015 г.)