

КОНЦЕПЦИЯ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЙ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Содержание

Проект Концепция устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации.....	3
1. СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЙ.....	4
2. ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА В ОБЛАСТИ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЙ	10
.....	10
<i>2.1. Принципы государственной стратегии устойчивого развития сельских территорий</i>	<i>11</i>
<i>2.2. Концептуальные подходы и основные направления устойчивого развития сельских территорий</i>	<i>12</i>
<i>2.3. Мероприятия по устойчивому развитию сельских территорий</i>	<i>16</i>

КОНЦЕПЦИЯ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЙ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Целью концепции является определение ключевых проблем развития сельского сообщества в среднесрочной перспективе и выработка комплекса мер экономического, правового и административно-управленческого характера, направленных на снижение бедности сельского населения и рост качества жизни в сельской местности, выполнение селом экономических функций.

Создание условий устойчивого развития сельских территорий является одной из важнейших стратегических целей государственной политики, обеспечивающей эффективное использование имеющегося потенциала экономики страны.

Аграрный сектор является многофункциональным и не только производит продукцию, но также обеспечивает воспроизводство общественно значимых ценностей, которые не всегда поддаются количественной или стоимостной оценке. Аграрный сектор вносит значительный вклад в поддержание жизнеспособности сельской местности, сохранение аграрного ландшафта и культурного наследия, сохранение агробиологического разнообразия и поддержание экологического равновесия в биосфере. Сельское хозяйство играет важную роль в сохранении плодородия почв и охране земель от эрозии и других негативных явлений природного и техногенного характера. Финансовая значимость этой функции очень высока. Эти непродовольственные аспекты имеют характеристики общественных благ, но не являются предметом торговли и не могут в полной мере оцениваться рыночными критериями эффективности.

Общество заинтересовано не только в повышении уровня продовольственной самообеспеченности страны, но и в сохранении многофункциональности сельского хозяйства, исторического уклада жизни сельского населения, улучшении окружающей среды.

Многофункциональность сельского хозяйства является одной из составляющих обеспечения национального благосостояния и определяет необходимость государственного вмешательства в обеспечение устойчивого развития сельских территорий.

В общепринятом понятии устойчивое развитие – это стабильное социально-экономическое развитие, не разрушающее своей природной основы и обеспечивающее непрерывный прогресс общества. Переход к устойчивому развитию означает постепенное обеспечение целенаправленной самоорганизации общества в экономической, социальной и экологической сферах. В этом смысле устойчивое развитие характеризуется экономической эффективностью, экологической безопасностью и социальной справедливостью.

Под устойчивым развитием сельских территорий понимается стабильное развитие сельского сообщества, обеспечивающее: (1) рост, диверсифи-

кацию и повышение эффективности сельской экономики; (2) расширенное воспроизводство сельского населения и рост уровня его жизни; (3) улучшение экологической ситуации в сельской местности.

Следствием устойчивого сельского развития является сохранение и совершенствование сельского образа жизни, выполнение селом его народнохозяйственных функций – производственных, социально-демографических, культурных, рекреационных, экологических, социального контроля над территорией.

Обеспечение устойчивого развития сельских территорий является комплексной проблемой и возможно при условии:

- макроэкономической стабильности;
- сбалансированного развития экономики;
- обеспечения экономического роста в сельском хозяйстве;
- расширения несельскохозяйственной занятости в сельской местности;
- достижения на селе социально близких к городским условиям получения доходов и общественных благ;
- улучшения условий доступа хозяйствующих субъектов, ведущих предпринимательскую деятельность на селе, к рынкам материально-технических, кредитных, информационных, других ресурсов;
- формирования в сельской местности институтов гражданского общества, обеспечивающих защиту экономических и социальных интересов различных групп сельского населения;
- осуществления программ улучшения экологической ситуации в сельской местности.

Актуальнейшей задачей являются преодоление административной разобщенности в управлении сельскими территориями и усиление координации в обеспечении сельского развития между: (1) федеральными министерствами и ведомствами; (2) федеральными, региональными и местными органами власти; (3) органами государственной и муниципальной власти, общественными и коммерческими организациями, объектами бизнеса и населением.

1. СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЙ

В России сельские территории (обитаемые территории вне городских поселений) занимают две трети площади страны. В сельской местности проживает 38,3 млн человек, или 27% населения страны. Около 150 тыс. сельских населенных пунктов объединены в 24 409 сельских администраций и 1 865 административных районов.

Социально-экономическая трансформация, происходящая в последнее десятилетие в России, негативно отразилась на уровне жизни и общей социально-экономической ситуации на селе.

Опубликовано на сайте ВИАПИ (<http://www.viapi.ru/>)

Постоянный адрес публикации (http://www.viapi.ru/files/Stab_dev.pdf)

Реализация проводимых на федеральном и региональном уровнях мер позволила сформировать в 1999–2004 гг. тенденции наращивания отечественного производства и повышения доходности отраслей АПК; укрепить финансовое положение товаропроизводителей и соответственно экономику комплекса.

В то же время, несмотря на то, что отмеченные тенденции очень существенны как в экономическом, так и в социальном плане, значительных положительных сдвигов в развитии сельских территорий не произошло. Российское село переживает системный кризис, основными проявлениями которого являются:

(1) Ухудшение демографической ситуации в сельской местности.

Сокращение численности сельского населения наблюдается в 75 регионах Российской Федерации, что обусловлено как ростом естественной убыли, так и миграционными потерями. Миграционный прирост сельского населения, начавшийся в начале 90-х гг., к 2001 г. сменился оттоком, который сохраняется и в 2002–2004 гг.

По данным Госкомстата России, ежегодно из села уходит порядка 80 тыс. человек. По данным МВД и ФМС России, реальная миграция почти на порядок выше (в 2002 г. – около 750 тыс. человек). В основном это молодежь в возрасте до 30 лет, интенсивность миграции которой из села почти в 2 раза выше среднего уровня. При сохранении такой неблагоприятной тенденции к 2010 г. суммарный отток населения из сельских территорий достигнет более 6 млн. человек. Это приведет к возникновению новых проблем в городах и окончательной потере наиболее эффективной части трудовых ресурсов села.

При незначительном повышении в 2003 г. по сравнению с 1999 г. уровня рождаемости (на 1,5 промилле) смертность сельского населения продолжает расти во всех группах, особенно у мужчин в возрасте 30–39 лет. Ожидаемая продолжительность жизни на селе в 2003 г. у мужчин составила 57,8 лет, у женщин 71,2 года, что ниже, чем в городе.

(2) Низкий уровень жизни и высокий уровень безработицы сельского населения.

В 2003 г. в народном хозяйстве было занято 65,7 млн человек в возрасте от 15 до 72 лет, в том числе 15,9 млн человек сельского населения. Таким образом, доля сельского населения в общей численности занятых в экономике составляет 24,2%.

Сопоставление долей сельского населения в общей численности населения в численности занятых показывает, что уровень занятости на селе ниже, чем в городе.

В настоящее время почти каждый четвертый из общей численности безработных и каждый третий из числа зарегистрированных в органах службы занятости безработных – житель сельской местности, в то время как в 1992 г. это были каждый шестой и каждый пятый соответственно.

Сложившаяся за последние годы тенденция снижения численности занятых в сельском хозяйстве обусловлена рядом причин, среди которых следует отметить прежде всего:

- избыточную численность занятых в отрасли, сохраняющуюся с доперестроечного периода;
- тяжелое финансово-экономическое состояние сельскохозяйственных предприятий;
- снижение привлекательности рабочих мест в сельском хозяйстве по сравнению с другими отраслями экономики (более низкий уровень зарплаты, тяжелые условия труда и др.).

Несмотря на наметившийся в последние три года рост занятости и доходов сельских жителей, их уровень продолжает оставаться низким. Общая безработица на селе составила в 2003 г. 11,0%, регистрируемая – почти в 4 раза меньше. Большинство сельских безработных (76,8%) не получают пособия и социально не защищены. В критической зоне (с показателями уровня безработицы свыше 10%) находятся 48% регионов, в десяти регионах уровень общей безработицы выше 20%.

В 2003 г. за чертой бедности по денежным доходам нвходилося 25,2 млн сельских жителей (65,6%, в городе 40,7%), по располагаемым ресурсам – 20,2 млн (52,4%, в городе 34,6%). В общем числе бедных сельские жители составляют 37% по денежным доходам и 35% по располагаемым ресурсам. Заработная плата в сельском хозяйстве составила в 2003 г. 2 163,8 руб., или 39,4% к общероссийскому уровню.

(3) Снижение качества жизни в сельской местности.

Условия жизни сельских жителей до настоящего времени остаются непривлекательными. Существующие социальная и инженерная инфраструктуры не соответствуют современным требованиям. Основная часть сельского жилищного фонда не имеет элементарных коммунальных удобств. Наблюдается сокращение числа учреждений социальной инфраструктуры, снижение доступа сельских жителей к основным социальным услугам – образованию и здравоохранению. Практически перестала функционировать сеть сельских предприятий бытового обслуживания. Существующая сельская дорожно-транспортная сеть не соответствует современным требованиям.

Так, за период с 1997 по 2003 г. число дошкольных учреждений в сельской местности сократилось с 27,5 тыс. единиц до 20,8 тыс. единиц (на 24,4%), общеобразовательных учреждений – с 47,1 тыс. единиц до 42,7 тыс. единиц (на 9,3%), учреждений культурно-досугового типа – с 50,4 тыс. единиц до 47,0 тыс. единиц (на 6,7%), общедоступных библиотек – с 39,4 тыс. единиц до 37,9 тыс. единиц (на 3,8%), киноустановок – с 24,4 тыс. до 12,0 тыс. единиц (на 50,8%), участковых больниц – с 3 923 единиц до 3 020 единиц (на 23,0%).

Более 380 тыс. сельских семей нуждаются в улучшении жилищных условий. Качество сельского жилищного фонда остается низким: только 41%

жилой площади оборудовано водопроводом, 32% – канализацией, 41% – центральным отоплением, 75% – газом, 20% – горячим водоснабжением (2003 г.). На начало 2004 г. не имели телефонной связи 56,5% сельских малонаселенных пунктов. Удельный вес сельских поселений, не имеющих дорог с твердым покрытием и лишенных связи с сетью путей сообщения общего пользования, составил 32,7% (2003 г.).

Отставание села от города по уровню и условиям жизни является тормозом формирования социально-экономических условий устойчивого развития сельских территорий.

(4) Разрушение эволюционно сложившейся системы сельского расселения.

По данным Росстата России, в период между переписями населения существенно возросла численность мелких сельских населенных пунктов, в 2002 г. около 13 тыс. сельских поселений (8,4%) не имело постоянного населения. Это привело к утрате социально-экономического контроля за многими исторически освоенными территориями, сокращению экономического потенциала сельских территорий за счет выбытия из оборота сельскохозяйственного земельного фонда.

Все это ведет к спаду трудовой активности сельских жителей, отторжению ими рыночных реформ и неприятию современного общественного строя, что подтверждается их устойчивой поддержкой в выборных кампаниях оппозиционных сил.

Масштабы нынешнего социального неблагополучия российского села таковы, что ставят под угрозу дальнейшее существование российской государственности и делают невозможным обеспечение устойчивого развития российского общества.

Причины сельского кризиса кроются как в исторически накопившемся отставании сельских поселений в социально-экономическом развитии, так и в несовершенстве современных аграрных отношений и форм сельской жизни.

Практически на всем протяжении развития российской государственности, особенно в эпоху индустриализации, несмотря на высвобождение трудовых ресурсов из аграрного сектора, сельская местность оставалась внутренней сферой сельского хозяйства со слабо развитыми промышленностью, сферой услуг и другими несельскохозяйственными видами деятельности. Низкие доходы, неудовлетворительные условия труда и быта, узость сферы приложения труда, а также проводимая политика ликвидации “неперспективной деревни” стимулировали интенсивную миграцию населения в крупные промышленные центры. В результате в сельской местности постоянно шел процесс сокращения численности сельских поселений, при этом обществом утрачивался социальный контроль над значительными по масштабам и экономическому потенциалу территориями.

Предпринятые в последние четыре года меры по развитию АПК хотя и обеспечили стабилизацию и рост объемов производства в сельском хозяйстве, и особенно в пищевой и перерабатывающей промышленности, но не

привели к стабильному улучшению экономической ситуации в агропродовольственном секторе. Сельскохозяйственные товаропроизводители испытывают недостаток финансовых ресурсов для текущей и, особенно, инвестиционной деятельности (в том числе в области социального обустройства села). Инвесторы, пришедшие в АПК в последние два-три года из других отраслей экономики, создают интегрированные агропромышленные компании с участием предприятий сельского хозяйства, практически не вкладывая средства в комплексное развитие сельских территорий.

Вызывает тревогу увеличивающееся техническое и технологическое отставание российского сельского хозяйства от развитых стран мира, что крайне опасно в условиях присоединения России к ВТО. Растет импорт ряда основных видов продовольствия, в то время как отечественные сельхозтоваропроизводители испытывают значительные трудности со сбытом произведенной ими продукции.

Кроме того, на снижении уровня жизни в деревне сказались следующие факторы.

(1) Ведомственная разобщенность в управлении сельской местностью на федеральном, региональном и местном уровнях и продолжающийся узкоотраслевой аграрный подход к развитию экономики села.

При этом недооцениваются насущная необходимость развития сельских неаграрных секторов занятости, создания надежных источников финансовой поддержки малого предпринимательства.

В Российской Федерации проводится определенная работа по решению этой важной проблемы, однако до настоящего времени отсутствует целостная стратегия и эффективные механизмы осуществления программ устойчивого сельского развития.

Решение отдельных задач сельской экономики и инфраструктуры рассредоточено по 13 федеральным программам, а между министерствами и ведомствами, ответственными за их реализацию, отсутствует должная координация.

Исходя из задач социально-экономической политики страны на средне- и долгосрочную перспективу, постановлением Правительства Российской Федерации от 3 декабря 2002 г. № 858 утверждена федеральная целевая программа “Социальное развитие села до 2010 года” (срок реализации – 2003–2010 гг.; государственный заказчик–координатор – Минсельхоз России).

Эта программа, безусловно, является необходимым документом, однако она предусматривает только решение отдельных задач развития социальной сферы, инженерной инфраструктуры и информационно-консультационной службы в сельской местности, но, к сожалению, не решает проблемы в целом, так как не касается вопросов сельской бедности, не предусматривает механизма увеличения доходов сельского населения, особенно для дотационных регионов.

Кроме того, существуют еще 12 общероссийских программ (“Культура России”, “Развитие информационно-телекоммуникационных систем”, Опубликовано на сайте ВИАПИ (<http://www.viapi.ru/>)
Постоянный адрес публикации (http://www.viapi.ru/files/Stab_dev.pdf)

“Развитие образования” и др.), ряд региональных программ (“Юг России”, “Развитие Калининградской области”, “Дальний Восток и Забайкалье” и др.), где имеются разделы или отдельные направления, в той или иной степени предусматривающие меры по решению отдельных задач сельской экономики.

Однако формирование мероприятий всех этих программ и их реализация не скоординированы в рамках общего направления.

При этом отсутствует должная межведомственная координация и надежные источники развития альтернативных сельскому хозяйству сфер занятости населения.

Профильные ведомства, выделяя средства на развитие инженерной инфраструктуры села, дороги, транспорт, телефоны или школы, делают это бессистемно как в региональном разрезе, так и по времени. В результате происходит “распыление” средств.

Все это не решает проблемы сельского развития, а консервирует ее.

(2) Исключение сельского хозяйства из перечня национальных приоритетов, что ведет к ослаблению государственной поддержки отрасли и низкому уровню защиты интересов отечественных товаропроизводителей на внутреннем и внешнем рынках.

(3) Ограниченный доступ сельского населения к рынкам продукции, материально-технических и финансовых ресурсов, что обусловлено, прежде всего, низким уровнем развития в сельской местности рыночной и инженерной инфраструктур.

(4) Слабость институтов гражданского общества в сельских районах, и прежде всего, сельского самоуправления. В большинстве субъектов Российской Федерации муниципалитеты сформированы на уровне административных районов, а не сельских поселений или их групп, что лишает локальные сельские сообщества институциональных возможностей реализации собственных интересов.

(5) Информационная изолированность деревни, слабое представление сельских жителей о своих социальных и экономических правах.

Отсутствие целостной стратегии и эффективных механизмов осуществления программ устойчивого сельского развития в Российской Федерации препятствует преодолению отставания села от города по уровню и условиям жизни, сдерживает формирование социально-экономических условий устойчивого развития сельских территорий.

Остается не востребуемым опыт зарубежных стран в области управления программами сельского развития, где они получили широкое распространение, в том числе и потому, что затраты по ним относятся к расходам в рамках “зеленой” или “голубой” корзины Соглашения ВТО по сельскому хозяйству, в отношении которых не принимаются обязательства по установлению максимально допустимого уровня и поэтапному сокращению. При этом следует отметить, что сельское хозяйство в этих программах рассматривается как многофункциональное, то есть способное не только производить продо-

вольствие, но и создавать другие осязаемые и неосязаемые ценности (общественные блага).

Вместе с тем в ряде регионов Российской Федерации накоплен значительный положительный опыт в комплексном обустройстве сельской местности, развитии сельской социальной и инженерной инфраструктуры, жилищном строительстве, финансовой поддержке экономической активности сельского населения, расширении сферы его занятости (Белгородская область, Республика Мордовия, Татарстан, Чувашская Республика, Ленинградская область и другие регионы).

Определенный опыт в этом направлении получен в ходе реализации в России пилотных проектов (Ленинградская, Нижегородская и ряд других областей), осуществляемых Министерством международного развития Великобритании.

Этот опыт достоин внимания и обобщения с целью использования в других субъектах Российской Федерации, а также на федеральном уровне при разработке программ развития российского села.

2. ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА В ОБЛАСТИ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЙ

Устойчивое развитие сельских территорий, решение социальных проблем сельского населения являются одним из основных условий бесконфликтного, демократического развития российского общества, его экономического и социального благополучия и потому должны стать приоритетным направлением развития государства.

Задача развития сельскохозяйственного производства имеет паритетное значение с задачей обеспечения устойчивого развития сельских территорий, которое в современных условиях, прежде всего, предполагает диверсификацию источников занятости (в том числе обеспечение несельскохозяйственной занятости) и увеличение доходов сельского населения, создание нормальных условий жизни на селе.

В связи с этим комплексное развитие сельских территорий следует рассматривать в качестве одного из основных приоритетов в развитии АПК.

В рамках реализации концепции устойчивого развития сельских территорий необходимо учитывать не только общечеловеческие, но и этнические особенности российского сельского образа жизни, особую, в силу пространственно-территориальной специфики, роль деревни в социальной и экономической жизни российского общества и реализации российских геополитических интересов. В основу должен быть положен принцип особенностей природно-климатических и экономических условий территорий страны.

Такой подход позволит устранить перечисленные и существующие ныне факторы и тенденции социально-экономического развития сельских тер-

риторий, что приведет к повышению качества сельской жизни и создаст основы для повышения престижности проживания в сельской местности.

На современном этапе развития агропромышленного комплекса одним из основных аспектов идеологии агропродовольственной политики должна стать ее переориентация с отраслевых программ поддержки сельского хозяйства на программы комплексного развития сельских территорий.

Для устойчивого развития сельских территорий должны быть приняты и реализованы с учетом имеющегося опыта реализации региональных пилотных проектов и совершенствования межбюджетных отношений меры (региональные и муниципальные программы) по социально-экономическому развитию российской деревни, прежде всего, направленные на повышение занятости и доходов сельского населения, развитие сельского самоуправления, стимулирование развития несельскохозяйственного бизнеса в сельской местности.

Решение проблем сельского развития и обеспечения роста уровня жизни сельских жителей потребует межведомственной координации и взаимодействия, направленных на создание альтернативных источников занятости сельского населения и повышение уровня его профессиональной подготовки, механизмов поддержки экономической активности сельского населения и участия сельских жителей в развитии социальной и инженерной инфраструктуры.

Без решения этой задачи не представляется возможным осуществить модернизацию аграрной отрасли, обеспечить рост уровня жизни сельских жителей, расширить налогооблагаемую базу региональных и муниципальных бюджетов.

2.1. Принципы государственной стратегии устойчивого развития сельских территорий

Государственная стратегия устойчивого развития сельских территорий будет основываться на следующих принципах:

- сохранение традиционных сельских территорий;
- развитие села как единого социально-экономического, территориального, природного и культурно-исторического комплекса, выполняющего производственные, социально-демографические, культурные, природоохранные и рекреационные функции;
- развитие всех форм собственности на землю;
- преодоление обособленности села на основе расширения и углубления его связей с городом, интегрирование села в единую общеэкономическую систему путем агропромышленной интеграции и кооперации, создания различных хозяйственных структур с совмещенными функциями (сельско-городские структуры), развития дорожно-транспортных коммуникаций, телефонной и других форм связи, создания единых систем общественного об-

служивания населения, постепенной агломерации города и села в динамично развивающееся единство;

- взаимодействие программ по устойчивому развитию сельских территорий с мероприятиями агропродовольственной политики государства на ближайшую перспективу, в том числе со структурной перестройкой сельскохозяйственного производства (основной сферой занятости сельского населения);

- развитие социального партнерства между государством, муниципалитетами и сельским населением;

- максимальное вовлечение в хозяйственный оборот и повышение эффективности использования природных, материальных и человеческих ресурсов сельской местности на основе повышения эффективности институциональных преобразований и усиления мотивационных механизмов развития;

- экономическая и территориальная доступность социальных услуг и объектов социальной сферы для всех групп сельского населения;

- сочетание мер государственной поддержки с мобилизацией местных ресурсов, которыми располагают сельские сообщества;

- выравнивание межрегиональных уровней экономического и социально-культурного развития сельских территорий;

- демократизация жизни сельских сообществ, повышение участия населения в принятии решений, связанных с развитием производства, планировкой и застройкой поселений, другими аспектами жизни сельского социума путем развития коллективно-договорного регулирования трудовых отношений, развития местного самоуправления, деятельности общественных и общественно-хозяйственных организаций (потребительской, промышленной, кредитной кооперации и др.);

- экологически щадящий подход и бережное отношение к невозполняемым природным ресурсам при разработке и реализации механизмов жизнеобеспечения сельских жителей.

2.2. Концептуальные подходы и основные направления устойчивого развития сельских территорий

Для обеспечения устойчивости сельского хозяйства и развития сельских территорий и в целях комплексного подхода к решению данной проблемы необходимы согласованные действия соответствующих федеральных и региональных органов исполнительной власти, сельских администраций, общественных и коммерческих организаций, представителей бизнеса и населения на местах, а также координация этой работы со стороны Правительства Российской Федерации, исключая ведомственный подход.

Следует честно признать, что мы не сможем решить данную проблему на всей территории сразу. Достижение устойчивого развития сельских территорий и создание нормальных условий жизни во всех регионах – задача дол-

госрочная. Такие развитые страны, как Великобритания, Австрия, шли к этому 20 лет.

Для обеспечения устойчивости сельского хозяйства и развития сельских территорий необходимы:

- разработка комплексных мер по решению проблемы устойчивого сельского развития и обоснование механизмов их реализации на федеральном и региональном уровнях, включая многоканальное финансирование;
- формирование соответствующих направлений совершенствования качества услуг на селе (стандартов социально-экономических условий сельских территорий и стандартов доступа сельского населения к социальным услугам) и организация мониторинга их достижения;
- пересмотр существующих ведомственных подходов к развитию села;
- реализация в ряде регионов Российской Федерации пилотных проектов совершенствования механизмов организационного, финансового и информационно-консультационного обеспечения сельского развития;
- создание механизмов межведомственной координации и взаимодействия при решении проблем сельского развития, включая определение порядка совместного финансирования программных мероприятий из Федерального, региональных и муниципальных бюджетов, внебюджетных источников, а также разработку методики оценки эффективности использования финансовых ресурсов.

При формировании соответствующих направлений совершенствования качества услуг на селе большое значение также имеет определение основных направлений децентрализации услуг, имея в виду совершенствование структуры и функций государственных и негосударственных организаций различных уровней, расширение привлечения в эту сферу субъектов малого и среднего бизнеса.

Субъекты малого предпринимательства на селе имеют широкие перспективы развития практически во всех регионах страны. Их становление будет способствовать созданию устойчивой базы сохранения имеющихся сельских поселений, формированию среднего класса и соответственно улучшению финансового положения сельских жителей.

Политика поддержки малого бизнеса на селе, особенно несельскохозяйственного, должна предусматривать формирование гражданского общества, развитие органов самоуправления и защиты интересов сельских жителей.

Опыт регионов, где АПК демонстрирует стабильное развитие и рост, показывает, что во многом это объясняется тем, что в них проведена реальная реформа местного самоуправления, муниципальные образования созданы и функционируют как на уровне района, так и непосредственно в деревнях, или сельских округах. Эти муниципальные образования имеют собственный бюджет, налоговую базу и самостоятельно управляют местным хозяйством. Развитие сельского самоуправления важно и с точки зрения представительства экономических интересов сельского населения.

Одним из направлений развития сельской местности должны быть программы охраны окружающей среды и стимулирования производства экологически чистой сельскохозяйственной продукции.

Вся хозяйственная деятельность на сельских территориях должна осуществляться в пределах емкости экосистем с использованием возобновляемых ресурсов и рациональным использованием не возобновляемых ресурсов с отказом от проектов, способных нанести невосполнимый ущерб окружающей среде или экологические последствия которых недостаточно ясны. Ведение хозяйственной деятельности должно быть ориентировано преимущественно на уже освоенные территории, на постепенный отказ от территорий, входящих в природоохранные зоны, отказ от освоения новых территорий.

Особое внимание необходимо уделить массовому использованию энерго- и ресурсосберегающих технологий; развитию экологического земледелия, улучшению поддержки производства и сбыта продукции; защите местных торговых марок.

Направления развития сельских территорий должны быть скоординированы с мерами государственной политики в области развития малого сельского предпринимательства, имея в виду:

- определение понятия “малое предприятие” в сфере агропромышленного комплекса и критериев отнесения предприятий АПК к малому бизнесу;
- содействие распространению упрощенных процедур создания и регистрации субъектов малого сельского предпринимательства в АПК;
- развитие крестьянских (фермерских) хозяйств, развитие различных форм их кооперации;
- использование небанковских кредитных организаций для упрощения доступа субъектов малого бизнеса к финансовым ресурсам, в том числе создание кредитных кооперативов или фондов по микрокредитованию личных и крестьянских (фермерских) хозяйств, а также других сельских предпринимателей;
- разработку порядка предоставления гарантий по кредитам, выданным субъектам малого предпринимательства;
- содействие развитию индивидуальной предпринимательской деятельности, малого и среднего бизнеса в несельскохозяйственной сфере, агробизнеса (переработка и реализация сельскохозяйственной продукции), сферы услуг, сельского туризма и др.;
- содействие информационной поддержке субъектов малого предпринимательства, развитие информационно-консультационных служб;
- повышение уровня профессиональной подготовки предпринимателей на основе специальных программ бизнес-образования, создаваемых с учетом специфики малого бизнеса в АПК;
- социальную защиту – развитие сети учреждений социального обслуживания населения и совершенствование качества социальных услуг;

– содействие третейским арбитражным судам, обеспечивающим возможность решения сельскими жителями экономических споров, возникающих в ходе их деятельности.

Первоочередной задачей является определение направлений совершенствования качества услуг на селе и механизмов их реализации на основе межведомственного соглашения.

При этом могут быть предложены следующие направления совершенствования качества услуг для сельскохозяйственных территорий.

Здравоохранение – гарантированный своевременный доступ к первичной медицинской помощи, расширение введения врачебных практик (семейный врач), обеспечение средствами связи для экстренных и неотложных вызовов.

Социальная защита – гарантированное право на социальное обеспечение, а также социальное обслуживание престарелых и нетрудоспособных граждан, семей с детьми, лиц, нуждающихся в социальной помощи.

Образование – повышение качества образования на селе, компьютеризация сельских школ, развитие информационных технологий, включая доступ в Интернет.

Телекоммуникационные сети и почта – обеспечение населения и учреждений социальной сферы телефонной связью и другими информационными услугами; сохранение сети отделений связи в сельской местности, включая расчетно-кассовое обслуживание.

Транспорт – доступ к автобусному и железнодорожному сообщению.

Торгово-бытовое обслуживание – возможность приобретения товаров и услуг по месту жительства.

Жилищные условия – формирование организационных и кредитно-финансовых механизмов приобретения и строительства жилья, включая механизм ипотечного жилищного кредитования.

Культура – доступность и расширение структуры услуг сельских учреждений культурно-досугового типа и библиотек.

Информационно-консультационная служба – 100%-ный доступ сельского населения к консультациям по юридическим, экономическим, агрономическим и другим вопросам.

Решение проблемы устойчивого развития сельских территорий – долгосрочная задача, достижение которой может быть осуществлено поэтапно. Исходя из этого, предлагается:

1. В краткосрочной перспективе:

– принять направления совершенствования качества услуг для сельских территорий;

– заключить межведомственное соглашение об их постепенном достижении в рамках действующих ФЦП в зависимости от ежегодных возможностей Федерального бюджета;

- этим же соглашением определить порядок совместного финансирования программных мероприятий из бюджетов всех уровней, внебюджетных источников, исключающий перекрестное финансирование;
- признать необходимым наличие в региональных программах блока по устойчивому сельскому развитию;
- ввести практику заключения ежегодных межведомственных соглашений.

2. В среднесрочной перспективе:

- создать финансово-экономическую основу постоянно прогрессирующего развития сельских территорий;
- создать систему ассоциаций сельских муниципалитетов и малых сельских поселений;
- осуществить реализацию мероприятий, намеченных в концепции устойчивого развития сельских территорий, и региональных программ социально-экономического развития, направленных на повышение качества сельской жизни.

Такой подход позволит не только определить основные приоритеты и механизмы решения поставленных задач, но и скоординировать действия всех заинтересованных участников исходя из наиболее актуальных задач экономической и социальной политики Российской Федерации.

2.3. Мероприятия по устойчивому развитию сельских территорий

Мероприятия по устойчивому развитию сельских территорий должны предусматривать:

- формирование эффективной системы государственного регулирования АПК на основе проведения целенаправленной бюджетной, кредитной, землеустроительной, налоговой и социальной политики в интересах сельского населения, сельхозтоваропроизводителей и российской экономики в целом, регулирования агропродовольственных рынков, рынков товаров и услуг, потребляемых в сельской местности, развития рыночной инфраструктуры;
- стимулирование диверсификации сельской экономики, способствующей росту занятости и повышению доходов сельских жителей, включая:
 - развитие индивидуальной предпринимательской деятельности, малого и среднего бизнеса в несельскохозяйственной сфере (сфера услуг, торговля, сельский туризм и др.);
 - содействие развитию крестьянских (фермерских) хозяйств;
 - создание условий для получения сельскими жителями дохода от лесных и иных территориальных ресурсов (например, развития “зеленого туризма”);

- развитие рыночно и экологически ориентированного лесного хозяйства, повышающего устойчивость экосистем и обеспечивающего жизнь и деятельность людей, проживающих в сельской местности, рекреацию городского населения на основе рационального и эффективного использования возобновляемых лесных ресурсов.

Особое внимание следует уделять расширению лесных массивов за счет земель природоохранных зон и выводимых из неэффективного сельскохозяйственного оборота, а также сохранению и восстановлению флоры и фауны леса, выводу сельскохозяйственных земель под искусственное залесение в наиболее экологически важных природоохранных зонах с материальной компенсацией потерь бывшим пользователям;

- повышение товарности личных и крестьянских (фермерских) хозяйств за счет роста их производственного потенциала, освоения новых технологий, развития кооперации;
- финансовое оздоровление и формирование эффективных, рыночно ориентированных сельскохозяйственных организаций;
- реформа местного самоуправления в сельской местности;
- создание достойных условий жизнедеятельности, способствующих расширению престижности проживания в сельской местности;
- расширение доступа сельского населения к рынкам ресурсов и рынкам готовой продукции, в том числе к рынкам кредитно-финансовых ресурсов путем создания кредитных кооперативов или фондов по микрокредитованию личных и крестьянских (фермерских) хозяйств, а также других сельских предпринимателей;
- поддержка сельскохозяйственной потребительской кооперации и иных кооперативных формирований;
- учреждение системы грантов для районных и сельских муниципальных образований путем мобилизации бюджетных и внебюджетных (спонсорских) средств;
- содействие распространению третейских арбитражных судов, обеспечивающих возможность решения сельскими жителями экономических споров, возникающих в ходе их деятельности.
- разработка основных направлений совершенствования качества услуг на селе, учитывающих особенности сельского образа жизни и обеспечивающих равнодоступность социальных услуг для сельских жителей вне зависимости от места их проживания и сферы деятельности, а также механизма их применения.

В целях снижения сельской безработицы, закрепления квалифицированных работников на селе и улучшения условий труда необходимы:

- создание на селе новых рабочих мест за счет развития крестьянских (фермерских) хозяйств и развития их кооперации;

- обучение новым профессиям и основам малого предпринимательства лиц, высвобождаемых из сельскохозяйственного производства;
- содействие юридическим и физическим лицам, создающим новые рабочие места в сельской местности;
- развитие различных форм кредитования (микрокредитование, лизинг и др.) перспективных сельскохозяйственных предприятий всех форм собственности с целью создания и сохранения рабочих мест;
- внедрение в сельскохозяйственное производство новых технологий, требующих использования квалифицированной рабочей силы с учетом закрепления на селе молодых специалистов и квалифицированных работников;
- повышение товарности личных подсобных хозяйств за счет роста их производительного потенциала для снижения нагрузки на сельский рынок труда и перевода в категорию занятых лиц, занимающихся личным подсобным хозяйством;
- увеличение выделения финансовых средств из региональных и местных бюджетов для развития социальной инфраструктуры сельских населенных пунктов;
- разработка и реализация региональных и муниципальных программ по содействию занятости сельского населения.

Для управления развитием сельских территорий необходимо:

- создать межведомственные советы (комиссии), обеспечивающие координацию на федеральном и региональных уровнях, между заинтересованными федеральными органами исполнительной власти и исполнительными органами субъектов Российской Федерации;
- рекомендовать субъектам Российской Федерации ежегодно формировать планы социально-экономического развития территорий на основе комплексных программ социально-экономического развития муниципальных образований;
- регулирование использования и охраны земель при развитии конкретных территорий осуществлять на основе схем землеустройства административно-территориальных образований, включая районы Крайнего Севера, а также проектов перераспределения сельскохозяйственных угодий (проектов территориального землеустройства).

С целью совершенствования качества услуг на селе и координации вопросов их реализации и финансирования необходимо введение практики заключения межведомственных соглашений по следующим основным направлениям: здравоохранение, образование, телекоммуникационные сети и почта, транспорт, торгово-бытовое обслуживание, жилищные условия; культура, информационно-консультационное обслуживание населения.

Важнейшим условием эффективного развития российского села является совершенствование системы расселения сельских жителей, которое предусматривает:

- развитие всех сельских поселений, независимо от их типа и численности населения, создание в них благоприятной среды обитания;
- выделение “опорных” поселений, выполняющих функции центров обслуживания группы сельских населенных пунктов;
- обеспечение взаимосвязи сельских поселений между собой и с городами, особенно районными центрами и другими малыми городами, преодоление изолированности сельских поселений;
- поддержка малых городов.

Для правового обеспечения эффективности курса активного государственного регулирования развития сельских территорий, сохранения рыночного характера сельского развития необходимо принятие:

- ФЗ «О развитии сельского хозяйства» и «Об устойчивом развитии сельских территорий».

Преодоление информационного вакуума на селе, обеспечение широкого информирования сельского населения о его социальных, экономических и политических правах и проводимых социально-экономических преобразованиях в государстве и сельской местности предполагается осуществлять путем:

- развития в сельской местности современных систем связи и предоставления государственных услуг в сфере информационных технологий, в том числе внедрения технологий электронной цифровой подписи;
- расширения в сельской местности сети информационно-консультационных служб (ИКС) и диапазона представляемых ими услуг;
- формирования информационных центров на базе сельских библиотек, повышения доступности и качества библиотечного обслуживания;
- вовлечения населения в разработку и реализацию местных программ сельского развития, в том числе с использованием методов интерактивного планирования;
- создания системы непрерывного и дистанционного образования;
- совершенствования работы средств массовой информации.

Обеспечение мониторинга и статистического наблюдения за процессом развития сельских территорий должно осуществляться путем:

- создания программного обеспечения и федерального банка данных в разрезе сельских муниципальных образований и сельских населенных пунктов;
- применения более широкого государственного учета и статистики в территориальном разрезе по направлениям реализации нацио-

нальной стратегии устойчивого развития сельских территорий, выделения сельских территорий как специального объекта статистических наблюдений;

– проведения всероссийских сельскохозяйственных переписей (не реже 1 раза в 10 лет), периодического статистического наблюдения в целях повышения качества информации о состоянии и тенденциях развития сельского хозяйства, о структурных изменениях в отрасли в связи с осуществлением земельной и аграрных реформ, развитии сельскохозяйственных интегрированных компаний, роли личных подсобных хозяйств населения в формировании продовольственных ресурсов страны, а также по ряду других актуальных вопросов.

Повышение эффективности мероприятий по устойчивому развитию сельских территорий предполагает проведение научных исследований по следующим направлениям:

- изучение потенциала и проблем сельской местности административно-территориальных образований Российской Федерации, их типологизация, обоснование приоритетных направлений сельского развития в разрезе административно-территориальных единиц;
- обобщение опыта субъектов РФ, муниципальных образований по устойчивому развитию сельских территорий;
- совершенствование организационно-экономического механизма сельского развития и управления сельскими территориями.