

Александр Петриков

руководитель Всероссийского института аграрных проблем
и информатики имени А.А. Никонова – филиала ФГНБУ ФНЦ
аграрной экономики и социального развития сельских территорий – ВНИЭСХ,
академик РАН, доктор экономических наук, профессор

Вопросы социально-экономического развития российского села относятся к числу стратегических для Российской Федерации. В сельской местности проживает более четверти населения страны, уровень и качество жизни на селе гораздо ниже, чем в городе. Без решения сельских проблем нельзя обеспечить достижение общенациональной цели по повышению уровня жизни и устойчивое социально-экономическое развитие России в целом. Улучшение качества сельской жизни уменьшит миграцию сельского населения в города, что положительно скажется на решении чисто городских проблем (жилищных, транспортных, экологических), снизит конкуренцию на городских рынках труда. В результате укрепится территориальная целостность страны, ее геополитическое положение.

Несмотря на то, что устойчивое развитие села не вошло в состав национальных проектов, на сельское развитие выделяются довольно существенные средства в рамках ряда государственных программ Российской Федерации. Актуальным является вопрос об оценке эффективности использования этих средств и мерах по ее повышению. Необходимо отметить и своевременность проведенного экспертно-аналитического мероприятия: государственная программа «Комплексное развитие сельских территорий» как основной инструмент сельской политики в 2020 году только стартовала, выводы и предложения Счетной палаты по ее совершенствованию будет полезным учесть в последующие годы ее реализации.

Давая общую оценку проведенных экспертно-аналитических работ, следует отметить их комплексность. Авторы проводят оценку: (1) содержания документов стратегического планирования, определяющих цели, задачи и механизмы политики сельского развития; (2) деятельности федеральных и региональных органов исполнительной власти по их реализации; (3) эффективности отдельных мероприятий по решению актуальных сельских проблем.

Обоснованно выделены в качестве анализа меры по развитию жилищного строительства и инженерной инфраструктуры (газификация, водоснабжение), с одной стороны, как наиболее ресурсоемкие направления сельского развития, а с другой – как направления, оказывающие существенное влияние на качество жизни сельского населения. Вместе с тем следует отметить, что выводы, полученные Счетной палатой при анализе указанных мер, значимы и для других направлений политики по развитию сельских территорий.

Особое значение имеют следующие положения отчета Счетной палаты.

1. Вывод о ведомственной разобщенности и отсутствии должной координации мероприятий по развитию сельских территорий, реализуемых федеральными органами исполнительной власти в рамках нескольких государственных программ, а также государственными корпорациями и институтами развития. Как следствие, не удается осуществить единый подход к управлению и контролю за достижением целей государства по развитию села.
2. Положение о недостаточности применения «принципа дифференцированного подхода к развитию территорий, который направлен на сокращение межрегиональной дифференциации уровня и качества жизни сельского населения». Это чревато, на наш взгляд, тем, что межрегиональная дифференциация будет усиливаться. В особенно трудном положении окажутся регионы с низким уровнем бюджетной обеспеченности, отличающиеся, как правило, депрессивным состоянием сельских территорий. С каждым годом усиливается необходимость разработки и реализации специальных программ по развитию села таких регионов.
3. Вывод о методологическом несовершенстве целого ряда показателей, используемых при мониторинге программ сельского развития. В частности, показатели ввода инженерных сетей не дополняются показателями подключения к ним сельских домовладений; при оценке динамики обеспеченности сельского населения инфраструктурными объектами не учитывается снижение численности сельских жителей. Не проводится верификация отчетности о развитии инженерной инфраструктуры, полученной из разных ведомств. Все это искажает информацию о реализации программ и не позволяет получить всестороннюю оценку их эффективности.
4. Оценка программных мероприятий по обеспечению сельского населения благоустроенным жильем. В отчете обращается внимание на то, что в государственной программе «Комплексное развитие сельских территорий» по сравнению с Государственной программой развития сельского хозяйства произошло существенное изменение порядка предоставления социальных выплат на улучшение жилищных условий, что привело к резкому сокращению численности их потенциальных получателей; подчеркивается, что «отсутствие преемственности взятых государством обязательств влечет риски нарушения прав и интересов граждан, проживающих и работающих на селе»; высказывается ряд рекомендаций по исправлению ситуации. Особенно ценен предпринятый Счетной палатой анализ сельской ипотеки. Делается справедливый вывод о том, что «действующий в 2020 году механизм предоставления ипотечных кредитов был не в полной мере направлен на достижение цели ведомственного проекта «Развитие жилищного строительства на сельских территориях и повышение уровня благоустройства домовладений», поскольку, во-первых, даже льготный ипотечный кредит недоступен сельским жителям ряда регионов (14 субъектов Российской Федерации), а во-вторых, такими кредитами могло воспользоваться и городское население. В итоге «по состоянию

на 1 октября 2020 года около половины получателей сельской ипотеки, или 45,8 %, постоянно не проживают на сельских территориях и являются городскими жителями...; доля заемщиков, работающих в сфере АПК и социальной сфере, составила лишь 4,4 % и 12 % соответственно от общего количества получателей кредита».

В связи с этим, по нашему мнению, возникает более общий вопрос: насколько целесообразным является участие в ряде мероприятий государственной программы «Комплексное развитие сельских территорий» малых городов с населением до 30 тыс. человек? Во-первых, в ФЗ «О развитии сельского хозяйства», где определяются правовые основы политики устойчивого развития сельских территорий, о малых городах ничего не говорится. Во-вторых, реализуется специальный национальный проект «Жилье и городская среда», в рамках которого можно было выделить квоту на развитие малых городов, уменьшив бюджет мегаполисов. В-третьих, условия жизни в малых городах лучше, чем на селе.

В заключение назовем ряд вопросов, требующих дальнейшей проработки (в том числе в дальнейшей работе Счетной палаты).

1. В представленном докладе неоднократно подчеркивается необходимость увязки целей программ развития сельских территорий с национальными целями развития Российской Федерации на долгосрочный период. Одной из таких целей является ликвидация в России бедности. Известно, что более половины бедных в России – это сельские жители, в то время как доля сельского населения – около 25 %. Между тем ни в одной из государственных программ, реализуемых в сельской местности, в том числе в государственной программе «Комплексное развитие сельских территорий», не поставлена специальная цель по снижению сельской бедности. Вместо этого в качестве цели сформулирована задача сблизить уровень среднемесячных располагаемых ресурсов сельских и городских домохозяйств. Но при этом неясно, как сократится сельская бедность? Можно предположить, что все-таки она уменьшится, но насколько? Далее, меры по повышению занятости и доходов сельского населения разбросаны по целому ряду программ, осуществляемых разными ведомствами, но должным образом между собой не скоординированы. В связи с этим представляется целесообразным проработать вопрос об уточнении целеполагания рассматриваемой программы, выделив в качестве основного целевого индикатора сокращение сельской бедности и значительно расширив круг необходимых для этого мероприятий.
2. Как уже отмечалось, многие меры по развитию села осуществляются в рамках государственных программ несельскохозяйственных ведомств (общий объем средств федерального бюджета, предусмотренный в 2019–2021 годах на цели реализации мероприятий на сельских территориях в рамках других отраслевых государственных программ Российской Федерации, ответственным за реализацию которых Минсельхоз России не является, составляет 127,7 млрд рублей), но соответствующие целевые индикаторы в отношении сельских территорий в этих программах не прописаны, что не позволяет оценить эффективность использования средств. По нашему мнению,

целесообразно более детально исследовать вопрос участия соответствующих федеральных органов исполнительной власти в сельском развитии.

3. Требуют дальнейшего совершенствования некоторые механизмы реализации мероприятий государственной программы «Комплексное развитие сельских территорий». В частности, при отборе проектов комплексного развития (см. приказ Минсельхоза России от 18.10.2019 № 588) не учитываются социально-культурный и экологический потенциал сельских поселений, а также степень обеспеченности населения объектами социальной и инженерной инфраструктуры. Предпочтение отдается приросту рабочих мест, доле трудоспособного и занятого населения, удельному весу внебюджетного финансирования, большие объемы которого может обеспечить крупный бизнес. Т. е. велик риск того, что программа превратится в инфраструктурное сопровождение развития крупного бизнеса, а не комплексного развития территорий.

   В программе не предусмотрены меры по развитию сельских населенных пунктов, выполняющих функции центров межселенного обслуживания, включая создание в них социальной и инженерной инфраструктуры для обеспечения социальных стандартов не только проживающему в них населению, но и жителям прилегающих территорий. А такие межселенные центры выполняют ключевую роль в сельском расселении.

4. Представляется также целесообразным рассмотреть вопрос о принятии федерального закона «О развитии сельских территорий», в котором необходимо определить правовые основы политики сельского развития и механизмы ее реализации, включая:

- определение понятия «сельские территории», «сельский административный район (округ)», «городской административный район (округ)» (основным критерием при этом должна выступать плотность населения) и других;
- полномочия федеральных и региональных органов государственной власти, органов местного самоуправления в области развития сельских территорий;
- направления государственной политики сельского развития и меры по ее реализации;
- формирование государственной программы развития сельских территорий на среднесрочный период, ее финансовое обеспечение и механизмы реализации предусматриваемых мероприятий;
- осуществление мониторинга за сельским развитием и подготовку национального доклада о реализации упомянутой государственной программы;
- участие субъектов экономической деятельности, граждан, общественных организаций и объединений в сельском развитии и др.