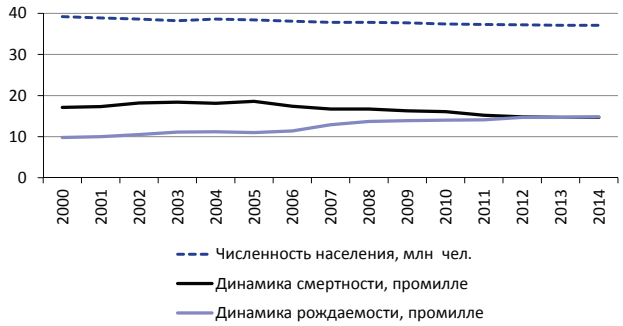
О СТРАТЕГИИ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЙ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА ПЕРИОД ДО 2030 ГОДА

Р.Янбых

Вышедшая в феврале 2015 г. Стратегия устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года должна была наметить основные направления и механизмы развития сельских территорий страны. Однако вместо руководства к действию с четко обозначенными приоритетными мерами и источниками их финансирования получился очередной формальный документ, состоящий из «благих пожеланий».

Появление в феврале Стратегии устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года (Распоряжение Правительства РФ № 151-р от 2 февраля 2015 г.) не может не радовать как специалистов, так и широкие слои населения. Однако дала ли Стратегия ответы на самые животрепещущие для сельских жителей вопросы?

Вопрос номер один: хотим ли мы, чтобы численность жителей, проживающих в сельской местности, стабилизировалась, и если да, способны ли обеспечить достойные занятость и доходы сельскому населению? На сегодняшний день сельское население России составляет 37,1 млн человек или 26% от общей численности. Трудоспособное сельское население насчитывает 21,4 млн человек, или 57,6% от общего числа. За последние 15 лет численность сельского населения стабилизировалась, в основном за счет миграционного прироста и некоторых позитивных тенденций в соотношении рождаемости-смертности (*рис. 1*).



Источник: Росстат.

Рис. 1. Основные демографические характеристики движения численности сельского населения

В сельской местности расположено 153,1 тыс. населенных пунктов, из которых 133,7 тыс. имеют постоянных жителей. При этом в 73% сельских населенных пунктах численность жителей – менее 200 человек, а населенные пункты с численностью свыше 2 тыс. составляют только 2 % от их общей численности. 80% от общего числа муниципальных образований – это сельские поселения. Они являются основной формой территориальной организации местного самоуправления в России[1].

Стратегия ориентируется на существующее положение как оптимальное и ставит сформировавшийся удельный вес сельского населения в общей численности населения России – 26% – как целевой и для 2030 г., не объясняя, почему. Совершенно упущены в Стратегии вопросы расселения. Эта проблема только обозначена при перечислении сложившихся типов сельских регионов: (I) преимущественно аграрной специализации, с благоприятными природными и социальными условиями; (II) с полифункциональной сельской экономикой, сельским хозяйством пригородного типа и благоприятными социальными условиями развития сельской местности; (III) с неблагоприятными социальными условиями развития сельской местности и обширными зонами социально-экономической депрессии; (IV) со слабой очаговой освоенностью сельской местности и неблагоприятными природно-климатическими условиями[2]. Авторы пытаются предложить универсальный набор методов – диверсификация сельской экономики, улучшение социально-бытовой инфраструктуры, специальная демографическая политика на обезлюдивших территориях, – которые смогут преломить негативные тенденции, однако не могут однозначно указать, какие из сельских территорий стоит «спасать», а какие нет[3].

Например, развернувшая в настоящее время дискуссия о развитии дальневосточного региона

1 Доклад об устойчивом развитии сельских территорий, Минсельхоз России, 2014.

2 Стратегия устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года.

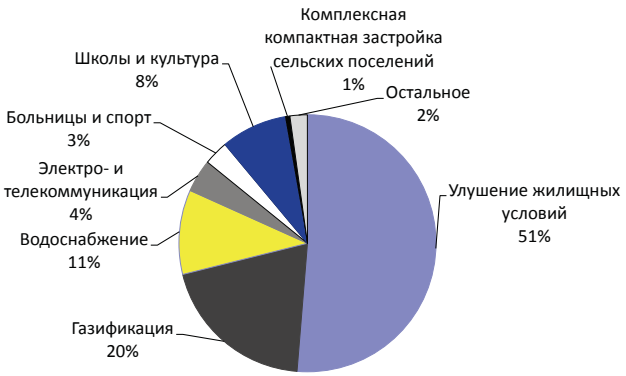
3 Консервация сложившейся системы расселения в ряде случаев может привести к стагнации территорий, см.: Янбых Р. О концепции устойчивого развития сельских территорий. Экономика-политическая ситуация в России. 2011. №1. С.47–50.

через предоставление российским гражданам и украинским беженцам земли в собственность, в Стратегии отражения не нашла, что вызывает сожаление. В свое время с этого начиналась столыпинская реформа: в 2006–2013 гг. население региона увеличилось на 153%, расширение посевных площадей – на 80%[1]. Сегодня территория Дальневосточного федерального округа, занимающая 36% территории страны и являющаяся домом для 5% населения страны, наименее заселена. Предоставление земельных участков для всех видов бизнеса могла бы действительно способствовать диверсификации сельской экономики ДФО.

Меры по сельскому развитию в России финансируются в рамках ФЦП «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014–2017 годы и на период до 2020 года», которая является частью Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы. Мероприятия финансируются по шести основным блокам (*рис. 2*):

- улучшение жилищных условий граждан, проживающих в сельской местности, в том числе молодых семей и молодых специалистов;
- развитие инфраструктуры (газификация, водоснабжение, электрические сети и телекоммуникация);
- развитие сети учреждений медико-санитарной помощи, физической культуры и спорта;
- развитие сети общеобразовательных учреждений и культурно-досуговой деятельности;
- поддержка комплексной компактной застройки сельских поселений;
- остальное, включающее противопожарную защиту, грантовую поддержку местных инициатив сельских сообществ по улучшению условий жизнедеятельности, поощрение и популяризацию достижений в сфере сельского развития.

Нетрудно заметить, что из выделенных в рамках ФЦП «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014–2017 годы и на период до 2020 года» на 8 лет 299,2 млрд руб., (из них 99,7 млрд руб. из федерального бюджета) львиная доля уйдет на строительство жилья, проведение газо- и водопроводов, других мероприятий по улучшению качества социально-бытовой инфраструктуры села. В Европейском Союзе практикуется другой подход: меры поддержки сельского развития направлены, в первую очередь, на структурную перестройку и модернизацию ферм (34% предоставляемых



Источник: ФЦП «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014-2017 годы и на период до 2020 года».

Рис. 2. Финансирование мероприятий по устойчивому развитию сельских территорий

средств), экологические и природоохранные мероприятия, диверсификацию доходов сельского населения (вместе – 44%). Поддерживаются также так называемые сельские инициативы (6%, аналог российского мероприятия, которое было запланировано, но ни разу не профинансировано из-за ежегодного урезания средств). За сопоставимый период (2007–2013 гг.) расходы на мероприятия из Европейского аграрного фонда сельского развития (EAFRD) составили 96 млрд евро. По грубой оценке получается, что в области устойчивого сельского развития средний российский сельский житель из всех источников финансирования может претендовать на 19 евро в год, а европеец – на 117 евро. Но, как уже отмечалось, направление расходования этих денег заметно различается. В нашей стране все еще доминирует точка зрения, по которой основной упор в сельском развитии необходимо сделать на улучшении инфраструктурных характеристик сельской местности. Понятно, что в масштабах такой большой страны, как Россия, это сделать крайне сложно. Поэтому представляется, что направления поддержки должны формулироваться в бо́льшей степени самим сельским населением, а распределение средств осуществляться, например, через конкурсы инфраструктурных проектов и прочих сельских инициатив.

Целевые показатели как Стратегии, так и ФЦП «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014–2017 годы и на период до 2020 года», заслуживают отдельного упоминания. По-прежнему все измеряется в койко-местах, длине водопроводов и квадратных метрах на душу населения (*табл. 1*), не приводится ни одной качественной характеристики.

Интересный опыт перехода от исключительно сетевых, количественных на душу населения, к *качественным стандартам обслуживания*[2], есть в

1 Гектар как стимул. Огонек. № 3 от 26 января 2015 г.

2 Rural Service Standard.

Таблица 1

ОСНОВНЫЕ ИНДИКАТОРЫ ФЕДЕРАЛЬНОЙ ЦЕЛЕВОЙ ПРОГРАММЫ «УСТОЙЧИВОЕ РАЗВИТИЕ СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЙ НА 2014–2017 ГОДЫ И НА ПЕРИОД ДО 2020 ГОДА»

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Ввод (приобретение) жилья для граждан, проживающих в сельской местности, тыс. кв. м.	838,1	368,3	305,6	395,5	434,8	478,4	524,9
Ввод в действие общеобр. организаций, тыс. мест	4,1	1	0,9	1,2	1,3	1,4	1,6
Ввод в действие фельдшерско-акушерских пунктов и (или) офисов врачей общей практики, ед.	105	39	33	44	50	55	62
Ввод в действие плоскостных спортивных сооружений, тыс. кв. м.	63,7	23,6	20	26,5	29,9	33,4	37,4
Ввод в действие учрежд. культурно-досугового типа, тыс. мест	-	-	0,5	0,7	0,8	0,8	0,9
Ввод в действие распределительных газовых сетей, тыс. км.	3	1	0,8	1,1	1,3	1,5	1,7
Уровень газификации жилых домов (квартир) сетевым газом в сельской местности, %	57,3	57,6	57,9	58,2	58,6	59,1	59,6
Ввод в действие локальных водопроводов, тыс. км.	2,3	0,7	0,6	0,7	0,8	0,9	1
Уровень обеспеченности сельского населения питьевой водой, %	60,2	60,4	60,6	60,8	61,1	61,3	61,7
Кол-во нас. пунктов, в которых реализованы проекты комплексного обустройства площадок под жилищную застройку, ед.	10	19	5	2	5	10	15
Кол-во реализованных местных инициатив граждан, получивших грантовую поддержку, ед.	72	58	51	67	73	81	88
Ввод в эксплуатацию автодорог общего пользования с твердым покрытием, ведущих к ближайшим общественно-значимым объектам сельских нас. пунктов, тыс. км	-	0,68	0,68	0,72	0,73	0,72	0,72

Источник: ФЦП «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014-2017 годы и на период до 2020 года».

Великобритании. Правительство Великобритании обязуется поддерживать стандарты качества обслуживания сельских жителей. Это закреплено в совместном документе 2000 г. Министерства сельского хозяйства, рыболовства и продовольствия (Ministry of Agriculture, Fishery and Food)[1] и Министерства окружающей среды, транспорта и регионов (Ministry of Environment, transport and Regions). Его название – «Базовый Сельский Документ» – '*Rural White Paper*'[2], подписан первым вице-премьером правительства Великобритании. В случае невыполнения стандартов качества обслуживания любой сельский жителей Великобритании может обратиться в суд. Стандарты пересматриваются Правительством ежегодно.

Примеры гарантированных стандартов качества:

1. Местные власти по вопросам образования должны обеспечить ученика бесплатным транспортом до ближайшей школы, если школа находится от дома не в пределах разумной пешей доступности (2 мили для детей до 8 лет, 3 мили для детей старше 8 лет).
2. Доля сельского населения, живущего в 10-минутной пешей доступности остановки автобуса с интервалом 1 час или менее, должна увеличиться с существующих 37% до 50% к 2015 г.
3. Гарантированный доступ к профессиональной первичной помощи в течение 24 часов и врачу в течение 48 часов к концу 2014 г. 100% предварительная запись к врачу и вызов врача на дом, в том числе по электронной почте.
4. Скорая помощь должна успеть на вызовы категории А (угроза жизни) в течение 8 минут в 75% случаев. Все остальные категории случаев должны быть обслужены в течение 14 минут в городе и 19 минут – в сельской местности.
5. Полицейские подразделения должны отвечать на вызовы в сельской местности в течение 15–20 минут.
6. Если ищущий работу человек проживает в отдаленной сельской местности, ему предо-

1 В 2002 г. Ministry of Agriculture, Fishery and Food было реорганизовано в Department for Environment, Food and Rural Affairs – DEFRA (Министерство окружающей среды, продовольствия и сельских дел).

2 Полное название документа «Our countryside: the future. A fair deal for rural England» – «Наша сельская местность: будущее. Честный взгляд на сельскую Англию».

ставляется право регистрации и перерегистрации заявок на работу по почте. Возможна организация интервью с работодателями в месте проживания претендента (если поездка вместе с интервью займет у него более 8 часов) за счет бюджета центров занятости.

7. Перечень всех правительственных услуг должен быть доступен сельским сообществам в электронном виде. Это означает, что уже в 2005 г. во всех местах проживания сельских жителей был обеспечен доступ к Интернету для того, чтобы они могли беспрепятственно читать правительственные сайты и осуществлять обратную связь, высказывая свои жалобы и предложения. Доступ обеспечен через информационные киоски местной власти.

В России, пожалуй, соблюдается только стандарт по обязательной доставке учащихся школьным автобусом, да и то по ограниченным маршрутам. При этом оценка эффективности реализации государственной поддержки развития сельских территорий в российской Госпрограмме проводится только сравнением фактически выполненных показателей с плановыми. Например, если в сельской местности Костромской области планировали построить 1000 кв. м жилой площади, а построили 1500 кв. м, фиксируется выполнение показателя на 150%. По показателю обеспеченности жилым фондом на душу сельского населения (целевой показатель Стратегии) Костромская область вообще занимает одно из первых мест в России – 33 м кв., однако достигается этот показатель за счет огромного количества брошенного жилья, все еще стоящего на балансе в обезлюдевших деревнях.

Над комплексной оценкой качества жизни сельского населения, отражающей социально-экономическое состояние российских сельских территорий, работает не так много авторских коллективов[1], но такие методики есть во Всемирном банке и Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). Так, методика ОЭСР по оценке качества жизни («Индекс лучшей жизни») включает 11 составляющих[2]: жилищные условия, доход, работа, общество, образование, экология, гражданские права, здоровье, удовлетворенность, безопасность, соотношение работы и отдыха. Представляется, что именно в этом направлении должны меняться индикаторы Стратегии и Госпрограммы, а устойчивое развитие сельских территорий должно, прежде всего, ассоциироваться с повышением качества жизни и работы сельского населения.

1 См. Научно-методические основы устойчивого развития сельских территорий/ под ред. С.О. Сиптица, Л.А. Овчинцевой. ФГБНУ им. А.А. Никонова. М.: Энциклопедия российских деревень. 2015. 185 с.

2 Better life index: http://www.oecdbetterlifeindex.org/ru/