Л. Корбут, к.э.н., вед. научный сотрудник
ВИАПИ им.А.А.Никонова.
Е.Лаврухина, д.соц.н., гл. специалист-социолог
Социологического центра РАНХиГС
при Президенте Российской Федерации

СТАТИСТИЧЕСКОЕ НАБЛЮДЕНИЕ ЗА РАЗВИТИЕМ СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Статистическое наблюдение за развитием сельских территорий представляет собой новую область статистических наблюдений и одно из основных направлений совершенствования системы статистического наблюдения в сельском хозяйстве. Результаты этих обследований, базирующихся на действующей законодательной и нормативной базе, предполагается использовать для оценки реализации политики в области устойчивого развития сельских территорий в Российской Федерации.

Для этого необходимо решение следующих методологических задач:

- определить объект статистического наблюдения;

- разработать программу статистического наблюдения за развитием сельских территорий;

- определить набор показателей, адекватно измеряющих массовые общественные явления в социально-экономическом развитии села;

- обосновать необходимость сбора недостающей информации и организации тематических обследований по отдельным аспектам сельского развития на выборочной основе.

При этом получение некоторых фундаментальных показателей для этих целей может быть сделано уже по результатам Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2016 года.

Для формирования программы статистического наблюдения за развитием сельских территорий требуются:

- данные федеральных статистических наблюдений;

- данные специальных выборочных обследований;

- информация субъектов официального статистического учета (федеральных министерств и ведомств, реализующих собственные программы, в той или иной мере касающиеся развития села и сельских территорий).

Основные тематические блоки статистических показателей, характеризующие проблемы сельского развития, должны соответствовать принятым в международной практике аналогичных статистических наблюдений.[1] Однако состав (перечень) показателей, входящих в них, может существенно отличаться для адекватного отражения роли и специфики аграрного сектора экономики и системы сельского расселения в России. При этом различные демографические характеристики, сведения об уровне образования сельского населения и некоторые другие социально-экономические показатели, формируемые на относительно обширных информационных массивах, могут быть применены адекватно. Однако в любом случае рекомендуемые показатели должны быть информативными, полными, надежными и, что особенно важно, – позволять формировать динамические ряды.

При формировании системы статистических показателей сельского развития важно учитывать следующее. Во-первых, объективно значительное число показателей характеризуют специфические (не входящие в сферу официального статистического наблюдения) аспекты развития сельских территорий, экономической деятельности и качества жизни сельского населения и могут быть рассчитаны только на основе административных ведомственных данных. Во-вторых, для расчета некоторых показателей, которые можно отнести к социально-экономическим, отсутствует официальная статистическая методология, разработка которой входит в компетенцию соответствующих ведомств – субъектов официального статистического учета.

[1] В развитых странах при статистическом наблюдении выделяются следующие проблемы (аспекты) сельского развития: население и миграция; структура сельской экономики и показатели ее развития; социальное благополучие и справедливость; окружающая среда и устойчивое развитие.

В этой связи и основываясь на решении, принятом на совместном совещании Минэкономразвития России и Федеральной службы государственной статистики (Росстата), из перечня показателей, рекомендуемых рядом ведущих международных статистических служб для анализа сельского развития, исключены позиции, не отвечающие требованиям, предъявляемым к официальной статистической информации, то есть не являющиеся сводной агрегированной документированной информацией о количественной стороне социальных, экономических, демографических и других общественных процессов в Российской Федерации, рассчитываемой на основе официальной статистической методологии[2]

В этой связи считаем рациональным использовать в статистическом наблюдении за развитием сельских территорий в первую очередь данные, получаемые в ходе проведения сплошных федеральных обследований: всероссийских переписей населения и сельскохозяйственных переписей, а также сведений, получаемых при обследованиях бюджетов домашних хозяйств, условий жизни, рабочей силы и пр. При этом особо следует выделить данные о миграции, занятости, доходах, потреблении, расходах сельских домохозяйств, здравоохранении, образовании и т.д., являющиеся ключевыми показателями социального развития села, анализ динамики которых позволяет оценить эффективность мер государственной политики на селе.

Следует признать, что имеющиеся федеральные статистические информационные ресурсы в настоящее время не могут в полном объеме удовлетворить информационные потребности относительно перечисленных проблем. Важно также учитывать, что для показателей развития сельских территорий некоторые статистические данные следует использовать

[2] Протокол № 31 от 28 сентября 2010 г.

ограниченно, так как объективно они являются менее надежными для малых территориальных единиц.

Использование в статистическом наблюдении показателей, характеризующих достижение конечного результата и результативность расходования бюджетных средств, углубленных социально-демографических характеристик сельского населения, показателей качества проживания на сельских территориях на сегодняшний день крайне ограничено. Показатели же ведомственной статистики, формируемые соответствующими органами государственного управления, как правило, нацелены на обоснование (или подтверждение) расходования бюджетных средств, что в целом соответствует их целям и задачам как субъектов бюджетного планирования.

Главную роль в организации мониторинга за развитием сельских территорий должно выполнять Министерство сельского хозяйства Российской Федерации – ведомство, ответственное за выработку государственной политики и нормативно-правового регулирования в указанной области.

Объектами статистического наблюдения являются сельские территории и сельские сообщества. В то же время отдельной методологической проработки требуют вопросы, связанные с этими определениями: «сельская территория», «сельское поселение», «сельское сообщество» и пр.

Необходимо также определить, что наиболее рационально охватывать сплошным статистическим наблюдением: сельский населенный пункт, сельское поселение или муниципальное образование. Специфика сельских территорий России требует своего отражения в системе статистического наблюдения за сельским развитием. В этой связи возможна организация статистического наблюдения по укрупненным объектам (сельским поселениям) на основании типологии сельских районов (территорий) по потенциалу развития и численности постоянного населения.

Результатом статистического наблюдения должно стать формирование единой информационной базы о развитии сельских территорий страны и состоянии сельской социальной, инженерной, транспортной и пр. инфраструктуры. Агрегирование полученных сведений и представление информационных массивов должно производиться в традиционных разрезах: по Российской Федерации, по субъектам Российской Федерации, муниципальным образованиям. При этом итоговая информация должна давать возможность проводить сопоставительный анализ развития сельских территорий в различных территориальных и тематических разрезах (например, «город/село», регионы с ярко выраженными демографическими изменениями и пр.).

Далее считаем важным прокомментировать некоторые из указанных аспектов более подробно.

Существенные сложности в организации статистического наблюдения за развитием сельских территорий связаны с определением территориальной единицы статистического наблюдения. Определяющим фактором является фактическая система расселения, принятая в той или иной стране. Параметры отнесения территорий к сельским также определяются страновой спецификой.

В Российской Федерации преобладает групповая (деревенская) форма, это – села, станицы, деревни, хутора, кишлаки, аулы, стойбища, заимки и др. Крупным считается сельское поселение с численностью населения свыше 5 тыс. человек, большим – от 1 до 5 тыс., средним – от 200 до 1 тыс., малым – сельское поселение с численностью населения менее 200 человек.

Определенное значение имеет также используемые понятийный аппарат и терминология. Так, оперируя понятием сельское поселение, можно иметь ввиду, что это:

– населенный пункт, большинство жителей которого занято в сельском хозяйстве;

– или расположенное в сельской местности несельскохозяйственное поселение, не соответствующее по численности населения городу, связанное с лесным хозяйством (лесхозы и кордоны), обслуживанием транспорта вне городов (малые станции, разъезды, железнодорожные будки, пристани);

– или поселение при отдельных промышленных предприятиях, карьерах, курортах, зонах отдыха, поселки поисковиков, поселения смешенного типа (агрогородки, агроиндустриальные поселки). Кроме этого, различают постоянные и сезоннообитаемые (временные), групповые и рассеянные сельские поселения.

При обследовании сельских поселений необходимо учитывать наличие административных функций в нем и определенных административных источников данных. Поэтому обследованы могут быть только те сельские поселения/сельские населенные пункты, где согласно российскому законодательству должна действовать сельская администрация.

Ниже приведен примерный перечень тематических блоков, призванных характеризовать развитие сельских территорий в России.

1. Общая характеристика.
2. Социально-экономические характеристики.

2.1. Численность и демографические характеристики;

2.2. Трудовые ресурсы и занятость;

2.3. Доходы сельского населения;

2.4. Жилищные условия и обеспеченность жильем;

2.5. Криминогенная обстановка.

3. Сельская транспортная и инженерная инфраструктура.
4. Сельская социальная инфраструктура.
5. Институциональная структура сельской экономики.
6. Производственно-экономические показатели экономики сельских территорий.

6.1. Сельское хозяйство.

7. Структура землепользования и показатели состояния и сохранения окружающее среды.

7.1. Земельные ресурсы и их использование;

7.2. Состояние и сохранение окружающей среды.

Таким образом, для оценки состояния и тенденций развития сельских территорий статистическим учетом стандартно фиксируются: природные условия, экономический потенциал, трудовые ресурсы и их общие характеристики. Однако основной проблемой является то, что в современных условиях благоприятная экономическая среда сама по себе не может быть безусловной основой устойчивого развития сельской территории. На первый план выходят факторы влияния на результаты экономической деятельности сельского населения, а именно:

– условия проживания на сельских территориях;

– демографическая ситуация;

– развитая сельская инженерная, социальная и культурно-досуговая инфраструктура;

– доступ сельских жителей к современным услугам связи, транспорта, образования, медицины, бытовым услугам и иным благам, ставшими нормой в городах.

В России сельское хозяйство продолжает оставаться основной сферой хозяйственной деятельности для населения сельских территорий. Государственным приоритетом в нашей стране в ближайшие годы является переориентация на повышение привлекательности жизни на селе и эффективности сельскохозяйственной деятельности, а первоочередной задачей - социальная реконструкция жизни в сельской местности. В этой связи оптимальное распределение ресурсов для решения данной задачи и эффективный контроль за их использованием должны базироваться на исчерпывающей информационной базе.

Помимо этого следует разработать подходы к определению стандартов (нормативов) качества и уровня жизни в сельских территориях и показателей их

измеряющих. Данные стандарты должны включать в себя нормативы жизнеобеспечения сельского жителя и самого сельского населенного пункта, определять обязательный перечень социальных и иных услуг «шаговой доступности», что в последствии может быть положено в основу концепции статистического наблюдения «Качество жизни в сельских территориях Российской Федерации».

Организация статистического наблюдения за развитием сельских территорий должна проходить поэтапно. К мерам, которые могут быть реализованы в первую очередь, следует отнести расширение использования расчетных, производных показателей. Так, например, демографическая ситуация определяет масштабы и структуру рынка рабочей силы. Исходя из этого, принципиальным является использование данных о численности сельского населения определенной возрастной группы или расчетные показатели на их основе, что позволяет охарактеризовать потребность в рабочих местах на среднесрочную перспективу с целью предотвращения миграционного оттока и сокращения численности сельского населения, планирования сети базовых социальных услуг.

Важно также использовать показатели, позволяющие оценить эффективность мер государственной политики по закреплению лиц молодых возрастов. В этой связи представляется целесообразным включить в статистическое наблюдение следующие показатели, рассчитанные на основе государственной статистической информации, и разработать соответствующие формы статистического наблюдения годовой с периодичностью.

- Демографический индекс труда (в отношении сельского населения).

Показатель характеризует потребность в новых рабочих местах в ближайшие 10 лет, что позволит корректировать программы развития сельских территорий и закрепления молодежи на селе, обеспечить их целевую реализацию в региональном аспекте.

- Коэффициент замещения возрастных групп в сельских территориях, проценты.

Показатель характеризует результативность государственной политики по закреплению молодежи на селе. Целевая возрастная группа – от 15 до 24 лет относительно возрастной группы от 55 до 64 лет.

Предлагается расширить спектр показателей, характеризующих условия проживания в сельских территориях, в частности, использовать следующие показатели, рассчитываемые на основе как данных федерального статистического наблюдения, так и ведомственной отчетности.

- Сельская транспортная и инженерная инфраструктура.

Показатели:

- число (или удельный вес) сельских населенных пунктов, имеющих связь по автомобильным дорогам с твердым покрытием с районным центром или с сетью магистральных путей сообщения (автодорогой общего пользования, железнодорожной станцией, пристанью, морским портом), единиц (или в процентах от их общего числа);

- плотность автомобильных дорог, соответствующих нормативному состоянию, в сельской местности, в процентах.

- число (или удельный вес) сельских населенных пунктов, имеющих доступ, единиц (или в % от их общего числа):

– к магистральным (муниципальным) сетям электроснабжения;

– к магистральным (муниципальным) сетям теплоснабжения;

– к магистральным (муниципальным) сетям водоснабжения;

- к магистральным (муниципальным) сетям газоснабжения.

- Жилищные условия и обеспеченность жильем, благоустройство жилого фонда. Показатель:

- удельный вес жилых домов (квартир) в сельской местности, имеющих все виды благоустройства (оборудованных одновременно водопроводом, водоотведением, отоплением, горчим водоснабжением, сетевым газом или напольными электроплитами), в процентах от их общего числа.

• Сельская социальная инфраструктура. Показатель:

- численность детей, проживающих от средней общеобразовательной школы на расстоянии, на преодоление которого требуется более 1 часа (пешком или на любом виде транспорта), человек.

Применение показателей, рассчитанных на основании информационных ресурсов иных ведомств (Минобразования, Минсоцздравразвития и пр. ведомств, реализующих собственные ФЦП и имеющих отношение к развитию села или сельских территорий) нерационально, поскольку при этом, прежде всего, возникает проблема определения объекта статистического учета, корреляции не только содержания того или иного показателя, но и единиц измерения, сроков представления данных, возможностей формирования динамических рядов и пр.

Таким образом, организация статистического наблюдения за развитием сельских территорий в Российской Федерации охватывает как меры тактического характера, предусматривающие расширение и изменение представления статистической информации на основе уже имеющихся источников, так и меры стратегические, на перспективу, требующие разработки предложений по организации сбора недостающей статистической информации и организации тематических обследований сельских территорий и сельских домохозяйств, формирования на их основе единых информационных ресурсов о состоянии и развитии сельских территорий страны.

К стратегическим мерам совершенствования статистического наблюдения в этой сфере относится также разработка и формирование «Социально-экономического паспорта сельской территории», определение соответствующего перечня показателей. Наличие подобных сведений позволит даже в условиях ограниченных финансовых и прочих ресурсов решать конкретные целевые задачи в рамках федеральных и региональных программ сельского развития.

Для достижения этой задачи, Минсельхоз России, как отраслевое специализированное ведомство, может инициировать и объединить имеющиеся данные, включая специализированные обследования, в рамках Единой базы данных по развитию сельских территорий. При этом показатели развития сельских территорий должны быть едиными для федерального и регионального уровня. В то же время на региональном уровне возможно расширение представления статистической информации по отдельным аспектам в целях отражения региональной специфики.

Коротко вышеизложенные подходы к организации статистического наблюдения за развитием сельских территорий можно представить следующим образом.

1. Статистическое наблюдение за развитием сельских территорий должно отвечать требованиям, принятым в мировой практике организации аналогичных обследований.

2. Показатели развития сельских территорий должны соответствовать нормам и правилам сбора официальной статистической информации, то есть представлять собой сводную агрегированную документированную информацию о количественной стороне социальных, экономических, демографических и других общественных процессов в сельских территориях страны, рассчитываемой на основе официальной статистической методологии.

3. Данные должны предусматривать возможность выявления различий и взаимосвязей между сельскими и другими, несельскими территориями[3], агрегироваться в традиционных разрезах представления официальной статистической информации.

4. Необходимо формирование оптимального набора показателей статистического наблюдения за социально-экономическим развитием сельских территорий и их методологическое обоснование (прежде всего в

[3] Согласно мировой практике статистических наблюдений принято, что результаты сравнения могут быть признаны обоснованными только при наличии данных по всей территории страны.

сфере доступа сельского населения к базовым социальным услугам, получения более глубоких демографических характеристик, сведений о диверсификации сфер занятости на сельских территориях, экологических аспектов и пр.).

5. Исходя из необходимости обеспечения эффективности бюджетных расходов, приоритет должны иметь показатели конечного результата, качественно характеризующие социально-экономические явления и процессы в сельских территориях, а использование количественных показателей минимизировано.

6. Необходимо расширение использования производных индикаторов (различных коэффициентов, удельных показателей, показателей структуры и пр.), качественно характеризующих социально-экономическое развитие сельских территорий. Основным источником данных для их расчета должны быть информационные ресурсы, формируемые субъектом официального статистического учета - Росстатом.

7. Следует разработать адекватные критерии/индикаторы, определяющие ценности и привлекательность сельских территорий для проживания, оценку общественных благ, создаваемых в сельском хозяйстве.

8. Поскольку часть показателей статистического наблюдения характеризуют специфические (не входящие в сферу федерального статистического наблюдения) аспекты развития сельских территорий и могут быть получены или рассчитаны только на основе ведомственной статистической информации, для использования этих показателей необходимы четкая методика их формирования и алгоритм расчета.

Представленные направления совершенствования статистического наблюдения должны повысить роль отраслевой статистики в мониторинге социально-экономических процессов в сельских территориях, улучшить качество социально-экономического прогнозирования в целях повышения уровня и качества жизни сельского населения, комплексного анализа сельского развития в России.

КОРБУТ ЛЮДМИЛА СЕРГЕЕВНА

ВИАПИ им. А.А.Никонова
Москва, 105064, Б. Харитоньевский пер. 21/6, стр.1, а/я 342.
Конт. Телефон: 8(495)-628-1092; эл. почта: LKorbut@VIAPI.ru