

Министерство сельского хозяйства Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«Саратовский государственный аграрный университет
имени Н. И. Вавилова»

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОДДЕРЖКА РАЗВИТИЯ СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЙ

краткий курс лекций

для студентов II курса

Направление подготовки
38.04.01 Экономика

Магистерская программа
Аграрная экономика

Саратов 2016

УДК 330.34:314

ББК 65.32

П 64

Рецензенты:

ВРИО директора ГНУ Поволжский НИИ экономики и организации
агропромышленного комплекса, доктор экономических наук, профессор

Е.Ф. Заворотин

Доцент кафедры экономики агропромышленного комплекса
ФГБОУ ВО «Саратовский ГАУ им. Н.И.Вавилова», кандидат экономических наук

Ю.А. Шиханова

П64 Государственная поддержка развития сельских территорий: краткий
курс лекций для магистров II курса направления подготовки 38.04.01
Экономика / Сост.: М.А. Болохонов // ФГБОУ ВО «Саратовский ГАУ». –
Саратов, 2016. – 51 с.

Краткий курс лекций по дисциплине «Государственная поддержка развития сельских территорий» составлен в соответствии с рабочей программой дисциплины и предназначен для студентов направления подготовки 38.04.01 Экономика. Краткий курс лекций имеет цель сформировать у студентов теоретические знания относительно научно-методических основ устойчивого развития сельских территорий, необходимые для приобретения умений и навыков по подготовке программ развития сельских территорий на региональном уровне.

..

УДК 330.34:314

ББК 65.32

© Болохонов М.А., 2016

© ФГБОУ ВО «Саратовский ГАУ», 2016

Введение

Структура курса лекций по дисциплине «Государственная поддержка развития сельских территорий», соответствует рабочей программе указанной дисциплины и охватывает изложение теоретического и методологического материала, а также примеры государственных программ развития сельских территорий.

Отличительной особенностью курса лекций является использование современной нормативной базы, касающейся государственной поддержки развития сельских территорий и разработки программ развития как на региональном, так и на муниципальном уровнях.

Материалы краткого курса лекций «Государственная поддержка развития сельских территорий» направления подготовки 38.04.01 Экономика позволяют студентам изучить информацию необходимую выработки навыков формирования собственной позиции на основе социальных, гуманитарных и экономических наук при решении социальных и экономических задач развития сельских территорий.

Лекция 1

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ РАЗВИТИЯ СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЙ. ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ.

1.1 Основные понятия

Под сельскими территориями следует понимать территории сельских поселений и соответствующие межселенные территории. Межселенные территории – это территории, находящиеся вне границ поселений.

Сельское поселение – это один или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов (например, поселков, сел, деревень, хуторов, станиц, кишлаков, аулов и др.), в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления.

Сельские населенные пункты – это соответственно поселки, села, деревни, станицы, кишлаки, аулы, хутора и другие населенные пункты, отнесенные независимо от количества проживающих в них к сельским населенным пунктам административно-территориальным делением, установленным в соответствующем субъекте РФ. В них также может сезонно проживать достаточно значительное количество городских жителей.

Сельское население представляют собой жители, которые постоянно проживают во всей совокупности сельских населенных пунктов.

Понятие устойчивое развитие сельских территорий является сложным и комплексным. Оно представляет собой стабильное социально-экономическое развитие сельских территорий, увеличение объема производства сельскохозяйственной продукции, повышение эффективности сельского хозяйства, достижение максимально полной занятости сельского населения независимо от времени года (т.е. сокращение размаха сезонной занятости) и повышение уровня жизни населения, а также рациональное использование земель.

С учетом данного определения центральным понятием становится также сельская экономика, которая представляет собой многоотраслевую совокупность хозяйствующих единиц всех форм собственности и домашних хозяйств как участников экономической деятельности, расположенных на сельских территориях и вступающих в экономические отношения по поводу производства и обмена продуктами. Другими словами сельская экономика представляет собой систему отраслей и социально-экономических отношений на сельских территориях.

Местная инициатива сельского сообщества – это разработанный местными жителями или с их непосредственным участием проект, раскрывающий возможность решения вопросов местного значения в сельском поселении, при осуществлении которого предполагается участие местного населения, сельских предпринимателей и других заинтересованных лиц и организаций сельских поселений.

1.2 Теоретические основы концепции устойчивого развития

Концепция устойчивого развития появилась во второй половине XX столетия, что было обусловлено целым рядом проблем, тормозящих прогресс человечества и ставящих под угрозу само его существование. Это экологический и топливно-

энергетический кризисы, демографическая и продовольственная проблемы, военные конфликты и угрозы терроризма, увеличивающаяся дифференциация уровня жизни отдельных слоев общества и целых стран, а также различия в бытовых и социальных условиях между городскими и сельскими жителями.

Устойчивое развитие таким образом связано с состоянием окружающей природной среды, но еще более важными являются экономические, социальные, политические, культурные и этнические факторы.

Под устойчивым развитием в широком смысле понимается установление сбалансированных, гармоничных отношений между человеком, обществом и природой.

Первым будующие проблемы совместного развития общества и природы предвидел известный русский ученый В.И. Вернадский. Поиски мировым сообществом альтернативных путей экономического развития были начаты ООН в 1949 г. при проведении первой, а затем и второй (1955 г.) международных научно-технических конференций по охране природы. В последующие годы был принят ряд постановлений по защите окружающей среды и устойчивому развитию: в 1962 г. Генеральная Ассамблея ООН приняла резолюцию «Экономическое развитие и охрана природы», в 1982 г. утверждена «Всемирная хартия природы», в 1983 г. создана Международная комиссия по окружающей среде и развитию (МКСОР), которая разработала в 1987 г. программу «Наше общее будущее». В мире действуют многочисленные научно-исследовательские центры, изучающие проблему устойчивого развития.

Важное значение имела Конференция ООН по проблемам окружающей среды и развития 1992 года, на которой была официально принята стратегия перехода к устойчивому развитию – «Повестка действий на XXI столетие», рекомендации по реализации которой включают в себя главу «Поддержка устойчивого развития сельского хозяйства и сельских районов». Также разработке конкретных мер устойчивого развития был посвящен Всемирный саммит по устойчивому развитию «Рио + 10» в Йоханнесбурге в 2002 г.

Схематично устойчивое развитие можно представить как процесс взаимодействия трех компонентов: «населения – природы – хозяйства» или «социальной сферы – экологии – экономики».

В концепции устойчивого развития указанная триада приобретает новые приоритеты: цель – благополучие живущих и будущих поколений, основа – природно-экологические системы жизнеобеспечения, а экономика – двигатель развития.

Экономический подход к устойчивому развитию подразумевает решение одного из центральных вопросов экономической науки, а именно оптимальное использование ограниченных ресурсов. При этом собственно экономическая составляющая решения (как использовать минимальный набор ресурсов для получения максимального результата) дополняется экологической (исключить или минимизировать вред для окружающей среды и населения). Социальная составляющая направлена на сохранение социальной стабильности и культурного многообразия в глобальных масштабах.

1.3 Функции и значение сельских территорий

Сельская местность является источником множества полезных благ, начиная, от продовольствия, и заканчивая рекреационными благами, а также местом ассимиляции отходов городской жизни.

Народнохозяйственные функции сельских территорий состоят в следующем:

- производственная функция – удовлетворение потребностей в продовольствии и сырье для промышленности, продукции лесного и охотничье-промыслового хозяйства, а также продукции других отраслей и видов хозяйственной деятельности;
- социально-демографическая – воспроизводство сельского населения, обеспечение отраслей экономики трудовыми ресурсами;
- экологическая – поддержание равновесия в агробиоценозах и на территории страны, содержание заповедников, заказников, национальных парков, аккумуляция загрязнений, ландшафто- и средообразование;
- культурная и этническая – сохранение самобытных национальных языков и культуры, народных традиций, обычаев, фольклора, охрана памятников природы, истории и культуры;
- рекреационная – создание условий для восстановления здоровья и отдыха населения;
- политическая – сельское население является более однородной, консервативной и толерантной частью общества, чем население крупных городов, потому служит опорой стабильности в обществе;
- пространственно-коммуникационная – предоставление пространственного базиса для размещения производств и обслуживание инженерных коммуникаций (дорог, ЛЭП, линий связи, водопроводов, нефте- и газопроводов);
- социальный контроль территории – это содействие сельского населения легитимным государственным органам в плане обеспечении общественного порядка и безопасности в малолюдных поселениях и слабообжитых территориях, разработке недр, земельных, водных и лесных ресурсов, флоры и фауны. В геополитическом смысле сельская местность охватывает большую часть территории любого государства, в том числе наиболее развитых. От уровня экономического освоения, плотности населения и обустройства сельской местности в значительной степени зависят безопасность, целостность и территориальное единство государства, и что немаловажно его потенциальные возможности противостоять территориальным посягательствам извне.

Вопросы для самоконтроля:

1. Что понимается под сельским поселением и сельским населенным пунктом?
2. Охарактеризуйте понятие устойчивое развитие?
3. Охарактеризуйте понятие сельская экономика?
4. Назовите исторические предпосылки формирования концепции устойчивого развития?
5. Перечислите и охарактеризуйте функции и значение сельских территорий?

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. **Зубкова, А.** Социально-экономические инструменты экологически устойчивого развития сельских территорий. / А. Зубкова – Саратов: Институт аграрных проблем РАН, 2009.
2. **Лазовский, В.В., Мерзлов, А.В., Смирнов, Г.Е.** Развитие сельских территорий России (системный анализ, модели формирования). / В.В. Лазовский, А.В. Мерзлов, Г.Е. Смирнов / – М.: ФГОУ ДПОС РАКО АПК, 2009. – 391 с.
3. Политика развития сельских территорий России: поселения XXI века / А. Д. Артамонов, О.И. Бетин, И.Я. Богданов, А.В. Гордеев А.В. и др. / – Тамбов: Изд-во «Юлиус», 2005. – 384 с.

Лекция 2

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЙ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ. ТИПОЛОГИЯ СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЙ.

2.1 Переход к рыночной экономике и его влияние на развитие сельских территорий

В конце 1980-ых начале 1990-ых годов в России происходила социально-экономическая трансформация целью которой был переход от плановой экономики к рыночной. В результате данной трансформации изменились организационная структура производства в отрасли сельского хозяйства, структура использования земель, территориальная структура размещения производства в сельской местности.

За годы реформирования роль сельского хозяйства в экономике России существенно снизилась. По официальным данным: в 1990 г. доля сельского хозяйства в структуре ВВП составляла около 11%, в 2002 г. – более 5%, а в 2011-2012 гг. – около 4%. Вместе с тем в сельской местности по официальным данным проживает более 37 млн человек, или 26% населения России. Сложным остается вопрос подсчета фактически находящихся в сельских населенных пунктах жителей, поскольку многие не проживают по месту прописки, а постоянно проживают и работают в городах, т.е. последняя цифра может быть несколько завышена.

За последние десять лет в структуре занятости сельского населения доля занятых в традиционных отраслях сельской экономики сократилась на треть, соответственно занятость перераспределилась в сферу услуг, в том числе финансовых, торговлю, строительство, транспорт и связь (табл. 2.1.1).

Таблица 2.1.1 – Изменение структуры занятости в сельской местности

Виды экономической деятельности	2000 г.	2011 г.
Сельское и лесное хозяйство, охота, рыболовство и рыбоводство	40,4	25,4
Промышленность, включая добычу, переработку, производство и распределение энергоресурсов	13,5	13,2
Торговля, услуги, гостиницы, общественное питание	7,4	13,6
Строительство	3,3	6,5
Транспорт и связь	5,5	7,2
Финансы и услуги с недвижимостью	0,7	4,2
Государственное и муниципальное управление, обязательное социальное обеспечение	6,9	8,1
Образование	11,3	11,2
Здравоохранение и социальные услуги, в том числе культура	7,9	7,2
Другие	3,2	3,3

Источник. Обследование населения по проблемам занятости за соответствующие годы (Росстат).

Для сельской местности также характерна занятость в неформальном секторе, которая значительно (более чем в 2 раза) выше, чем в среднем в экономике. В структуре неформальной занятости наибольшую долю все же занимает занятость в сельском хозяйстве, хотя можно констатировать, что в последние годы увеличивается доли занятых несельскохозяйственной деятельностью, в том числе за счет сезонной работы сельских жителей в городах (рис. 2.1.1).

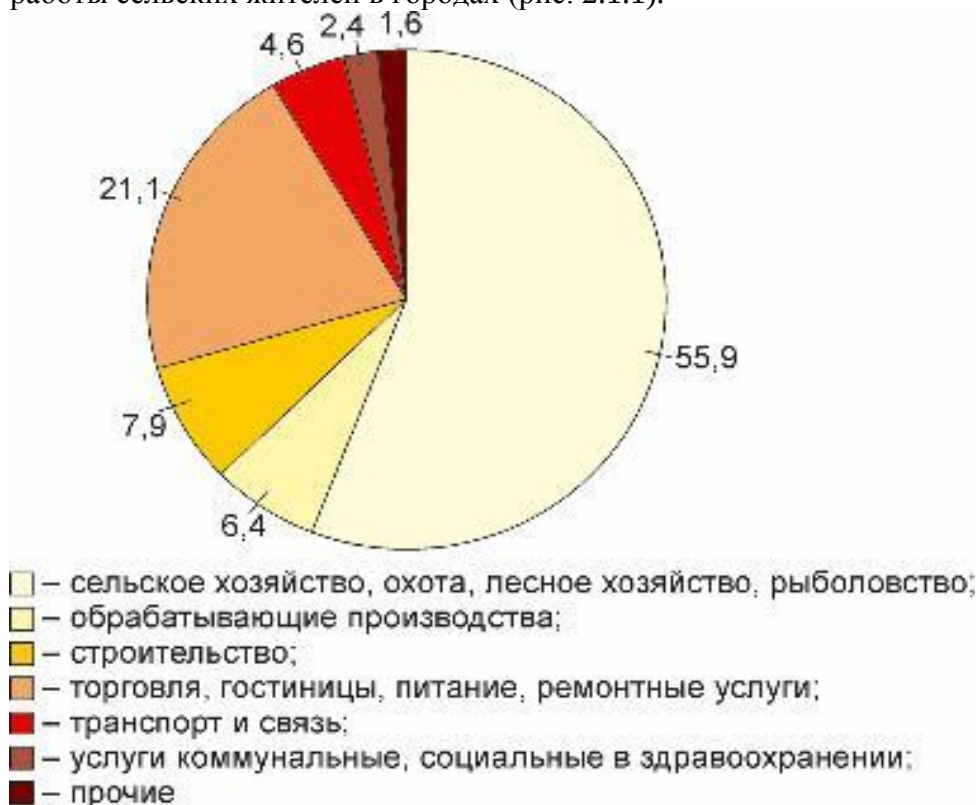


Рисунок 2.1.1 Структура неформальной занятости в сельской местности в 2011 г.

Источник. Региональный опыт разработки программ устойчивого развития сельских территорий: информ. изд. – М.: ФГБНУ «Росинформагротех», 2012. – 112 с.

Реструктуризация сельскохозяйственных организаций, а также земельная реформа существенно изменили аграрную структуру России. Причем эти изменения происходили крайне не равномерно в разных регионах страны: в одних регионах основную долю валовой продукции сельского хозяйства производят крупные предприятия, в других – небольшие фермерские и семейные личные подсобные хозяйства. Доля фермерского сектора в среднем по России приближается к 10% в производстве сельскохозяйственной продукции, а, например, в Саратовской области к 50 %.

В настоящее время можно констатировать, что произошедшие структурные изменения негативно сказались на уровне жизни большей части сельского населения, усилилась дифференциация населения по уровню доходов, усиливается отставание сельских домохозяйств от городских по размеру среднедушевых располагаемых ресурсов (по состоянию на 2011 г. разница составляет около 30 %). Это является причиной и следующих цифр: доля сельских бедных составляет около 40% от общего числа бедных в стране, при том, что доля сельского населения лишь 26 %.

Причина бедности сельского населения – именно низкие доходы, поскольку уровень занятости сельского населения на начало 2012 г. составлял 58,1%, что лишь на 7 процентных пунктов ниже, чем в городе. Однако этот разрыв в уровне занятости сохраняется последние 10 лет.

Начисленная заработная плата работников сельского хозяйства составила в 2011 г. 12,1 тыс. руб., или чуть более половины (54%) средней по экономике заработной платы. Примерно четверть работников сельского хозяйства в 2011 г. получали заработную плату ниже прожиточного минимума.

Уровень сельской безработицы стабильно выше, чем в городе примерно в 2 раза, в первом квартале 2012 г. составлял около 10%. Поиски нового места работы в сельской местности затруднены удаленностью многих сельских поселений от рынков труда и службы занятости.

Значительно ниже, чем в городах и социальная защищенность безработных на сел, а также информированность о мероприятиях, содействующих повышению занятости населения. Для компенсации низких или отсутствующих доходов от заработной платы сельские жители прибегают к диверсификации своих доходов, а именно к различным приработкам (отъезд на работу в город, рыбная ловля, охота, сбор и продажа грибов и ягод), массовый характер приобрела работа в своих личных хозяйствах с целью производства продукции для личного потребления.

Личные подсобные хозяйства на современном этапе являются важной формой вторичной занятости и приработков для пополнения скромного бюджета семьи, но от бедности сельское население не спасают. С учетом изменения структуры занятости сокращается и доля натуральных поступлений в бюджете сельских домохозяйств, которая в 2011 г. составляла 8,4%.

Для улучшения ситуации с занятостью и доходами сельского населения принят ряд мер, таких как облегчение доступа жителей села к кредитным ресурсам за счет субсидирования процентной ставки по кредитам на несельскохозяйственную самозанятость: развитие торговли, сельского туризма, народных промыслов, бытовое и социально-культурное обслуживание населения; доступа в службу занятости для получения годовой субсидии по безработице для того, чтобы заняться собственным делом.

Указанных мер недостаточно. Необходимо повсеместное развитие механизмов устойчивого сельского развития, способствующих адаптации сельского населения к произошедшим изменениям.

2.2 Типология сельских территорий

Отличия между сельскими территориями предопределены множеством факторов. Сложившаяся структура организационных форм сельскохозяйственных предприятий, указанная в предыдущей лекции является лишь одним из них. Более важными являются природные условия, социально-демографический потенциал, степень развития транспортной и энергетической инфраструктур и географическое положение. В ходе разработки Концепции устойчивого развития сельских территорий в ВИАПИ им. А.А. Никонова была разработана типология сельских территорий (авторы д.г.н. Т.Г. Нефедова и к.г.н М.А. Котомина). Были выделены четыре типа и девять подтипов регионов Российской Федерации с различным характером освоения, сельскохозяйственного использования, потенциалом и ограничениями развития

сельской местности. Для методических целей будем использовать именно эту типологию:

Тип I – регионы с благоприятными природными и социально-демографическими предпосылками развития сельской местности, способствующими ее достаточной освоенности и преимущественно аграрной специализации. Занимают всего 18% территории России, но сосредотачивают 64% сельского населения и валовой продукции сельского хозяйства. Процентная доля этой зоны в сельском хозяйстве сельского населения Российской Федерации в период 1990-2007 гг. увеличивалась. Тип I делится на четыре подтипа:

Ia – интенсивное сельское хозяйство и относительно плотное крупнонаселенное расселение (области и края Центрального Черноземья и равнинного Северного Кавказа). Здесь на 2,4 % территории проживает 20% сельского населения и производится 23% валовой продукции сельского хозяйства России. Отличительные черты наиболее высокой степени сельскохозяйственной освоенности (доля сельскохозяйственных угодий достигает 70–80%), миграционная привлекательность, высокопродуктивное сельское хозяйство (урожайность зерновых составляет 20-35 ц/га, средний надой молока 3-4 т в год). Развитие агропромышленного комплекса опирается на благоприятные для земледелия природные условия, качественные трудовые ресурсы, быструю отдачу инвестиций. Продукция производится преимущественно в крупных и средних сельскохозяйственных организациях, фермерских хозяйствах и хозяйствах населения. Социально-экономические проблемы в данной сельской местности порождаются недостаточным регулированием земельных отношений, ростом безработицы в монофункциональных сельских поселениях, недостаточным соблюдением экологических норм землепользования, межэтническими конфликтами.

Iб – относительно экстенсивное сельское хозяйство и разреженное сельское расселение (юг Поволжья, Урала и Западной Сибири). Преимущественно (аналогично подтипу Ia) зерновая специализация. Вклад в валовое сельскохозяйственное производство - 22%, но большая территория 7% территории страны. Потенциал развития связан с относительно благоприятным демографическим составом населения при его низкой плотности (7 человек на 1 км²), значительными земельными ресурсами (часть из них перешла в категорию залежей), расширением производства зерновых культур в сельскохозяйственных организациях и фермерских хозяйствах и развитием частного животноводства. Основные социально-экономические проблемы: монофункциональность сельской экономики, относительно слабое развитие инфраструктуры в сельской местности, зависимость доходов от колебаний урожайности культур, кризис животноводства в сельскохозяйственных организациях, сложности со сбытом продукции в хозяйствах населения.

Iв – республики Поволжья и Предуралья с интенсивным сельским хозяйством, занимая 2% территории РФ, производят 13% сельскохозяйственной продукции. При сохранении традиционного уклада в сельской местности, миграционной привлекательности и значительной поддержке сельского хозяйства из региональных бюджетов (капитальные вложения из федерального и регионального бюджетов – 96 руб/га) здесь относительно успешно развиваются и сельскохозяйственные организации, и хозяйства населения. Социально-экономические проблемы сельской местности связаны с недостаточным развитием социальной и рыночной инфраструктур.

Иг – республики Северного Кавказа и Сибири с экстенсивным традиционным сельским хозяйством характеризуются относительно благоприятной демографической ситуацией (средний естественный прирост 5,6%), сохранением традиционного сельского уклада, особенно в горных районах, с переходом сельскохозяйственного производства в хозяйства населения животноводческой специализации. Сельское хозяйство играет значительную роль в экономике республик Северного Кавказа и Калмыкии (доля в валовом региональном продукте составляет в среднем 21%), в республиках Сибири – менее значительную (6-14% валового регионального продукта). Плотность сельского населения велика на Северном Кавказе (в среднем 33 человека на 1 км²) и низка в Калмыкии и Сибири (1,3 человека на 1 км²). В отдельных очагах стимулом развития сельской местности становится рекреация. Социально-экономические проблемы: кризис сельскохозяйственных организаций, неразвитость социальной и рыночной инфраструктур.

Тип II – регионы с благоприятными социально-экономическими предпосылками развития сельской местности пригородного типа и полифункциональной сельской экономикой (Московская и Ленинградская области). Характеризуются высокой плотностью сельского населения, развитой инфраструктурой и сферой обслуживания, высокой плотностью рекреационного использования территории и активным жилищным строительством при высокопродуктивном аграрном производстве преимущественно в крупных сельскохозяйственных организациях и агропромышленных комплексах. В этих двух областях на 0,8% территории РФ производится около 5% сельскохозяйственной продукции. Потенциал развития местности связан с высокой миграционной привлекательностью этих регионов для населения, возможностью пользования городской инфраструктурой и развитым рынком труда, близостью двух крупнейших городов России, активным участием городских пищевых предприятий в развитии пригородного сельского хозяйства. Основные проблемы – конфликты землепользования, связанные с высокими ценами на землю, сокращение природных и аграрных ландшафтов в результате застройки, загрязнение окружающей среды. Кроме указанных столичных регионов, аналогичные характеристики имеют пригородные районы вокруг крупных городов и в пределах городских агломераций в других регионах.

Тип III – регионы с социально-демографическими ограничениями развития сельской местности и обширными зонами социально-экономической депрессии. Главные признаки данного типа – депопуляция и социальная деградация сельской местности на значительной территории, сильные контрасты между более благополучными пригородными районами и остальной сельской территорией, особенно депрессивными периферийными районами. Занимая 19% территории России, имеют гораздо меньшее значение в сельском расселении и хозяйстве (около 25%), чем регионы типа I, и это значение имеет тенденцию убывания.

IIIa – наиболее неблагоприятные социальные условия развития сельской местности (большая часть областей Нечерноземной зоны европейской части России, кроме Московской и Ленинградской), мелкоселенность, низкая плотность населения (в среднем 4 человека на 1 км²), длительная депопуляция и продолжающийся отток населения (сальдо миграций в среднем – 2,5‰, а за пределами пригородов гораздо выше), кризис сельскохозяйственных организаций. Личное подсобное хозяйство и

отъезд на заработки в города, как правило, – единственные источники дохода сельских жителей за пределами пригородов. Основные социально-экономические проблемы: старение населения и отток молодежи (средний естественный прирост -17%), алкоголизация населения и ухудшение социальной среды, неразвитость социальной инфраструктуры, финансовая несостоятельность сельскохозяйственных организаций, низкая производительность труда и высокая себестоимость продукции, заброшенные сельскохозяйственные земли и деревни. Потенциал развития связан с сельским хозяйством пригородных зон и диверсификацией экономического развития периферийных сельских территорий, сохранивших трудовой потенциал.

Шб – относительно неблагоприятные социально-демографические условия развития сельской местности (территории вдоль южной границы Нечерноземной зоны и Калининградская область), более высокая плотность сельского населения (11 человек на 1 км²) и меньший упадок сельского хозяйства, меньшая острота социальных проблем, чем в регионах подтипа Ша, однако на периферии также формируются зоны социально-экономической депрессии. Перспективы аграрного развития преимущественно связаны с восстановлением роли сельскохозяйственных организаций и частных хозяйств. Актуальные проблемы: дефицит квалифицированных кадров, поляризация сельскохозяйственных организаций, недостаточное развитие социальной инфраструктуры, отток молодежи и старение населения.

Шв – сочетание неблагоприятных социально-демографических и природных условий развития сельской местности (Урал, часть регионов юга Сибири и Дальнего Востока). Низкая плотность сельского населения (в среднем 2 человека на 1 км²), сочетание сельскохозяйственного, лесопромышленного и горнопромышленного использования территории. Проблемы сельских территорий связаны с оттоком населения и дефицитом трудовых ресурсов, недостаточным развитием транспорта и социальной инфраструктуры.

Тип IV – регионы с природно-климатическими ограничениями развития сельской местности и ее слабой очаговой освоенностью. В основном это северные и восточные районы, занимающие 62% территории страны, на которых проживает 6% сельского населения. Роль их в сельском хозяйстве мала, однако здесь производится пятая часть валового национального продукта страны, главным образом, в добывающих отраслях.

IVа – очаговое освоение с преобладанием добывающей и лесной промышленности (север европейской части России, Ханты-Мансийский автономный округ, Иркутская область, Дальний Восток). Сельская местность представлена, главным образом, лесопромышленными и добывающими поселками. Мелкоочаговое пригородное сельское хозяйство существует за счет значительной поддержки из бюджета (капитальные вложения из федерального и регионального бюджетов достигают 500 руб. на 1 га сельхозугодий). Проблемы сельских территорий связаны с кризисом лесопромышленных предприятий, безработицей, оттоком населения.

IVб – малозаселенные северные территории (Крайний Север).

Самая большая территория (44%), на которую приходится 2% сельского населения страны, плотность его чрезвычайно низка (в среднем 0,08 человека на 1 км²). Аграрный

сектор представлен традиционными промыслами коренных народов Севера: оленеводством, охотой, звероводством, рыболовством. Актуальные проблемы: неразвитая социальная инфраструктура, отток населения, загрязнение окружающей среды добывающими предприятиями.

Таким образом, указанная типология позволяет сделать следующие выводы. Регионы типа I характеризуются расширением роли и модернизацией сельского хозяйства, но нуждаются в усилении полифункциональности и улучшении инфраструктурного обустройства сельских поселений. Регионы типа II характеризуются наиболее тесным взаимопроникновением городов и сельской местности, бурным развитием сервиса и рекреации, а также конфликтами землепользования вплоть до вытеснения сельскохозяйственных организаций, даже крупных и эффективных. Тип III охватывает наиболее депрессивные сельские территории с кризисными предприятиями, где главным ограничителем развития являются трудовые ресурсы и социальная среда. Тип IV – малоосвоенные сельские территории со сложными природными условиями, мелкоочаговым развитием или традиционным хозяйством коренных народностей.

Отметим, что указанные межрегиональные различия не охватывают всего разнообразия сельской местности. Различия между районами внутри одного региона подчас оказываются выше, чем различия между регионами. Особенно характерны внутрирегиональные контрасты для территорий типов III и IV. Внутри каждого региона можно выделить относительно развитые районы, депрессивные территории с существенными социально-экономическими проблемами и сельские территории переходного типа. Отнесение территорий к каждому из этих типов – задача внутрирегионального зонирования. Она должна решаться в рамках разработки планов устойчивого развития сельских территорий каждого региона.

Вопросы для самоконтроля:

1. Назовите основные проблемы сельских территорий сопутствующие переходу экономики России к рынку?
2. Охарактеризуйте территории I типа?
3. Охарактеризуйте территории II типа?
4. Охарактеризуйте территории III типа?
5. Охарактеризуйте территории IV типа?

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:

1. Развитие сельских территорий России (системный анализ, модели формирования). / В.В. Лазовский, А.В. Мерзлов, Г.Е. Смирнов и др. / – М.: ФГОУ ДПОС РАКО АПК, 2009. – 391 с.
2. Региональный опыт разработки программ устойчивого развития сельских территорий: информ. изд. – М.: ФГБНУ «Росинформагротех», 2012. – 112 с.
3. Устойчивое развитие сельских территорий: региональный аспект: науч. тр. ВИАПИ им. А.А. Никонова. – Вып. 25. – М., 2009.

Лекция 3

ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОЙ ПОДХОД К РЕШЕНИЮ ПРОБЛЕМЫ УСТОЙЧИВОГО И ЭФФЕКТИВНОГО РАЗВИТИЯ СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЙ

3.1 Нормативно-правовые основы программно-целевого подхода

Подготовка федеральных и региональных целевых программ в настоящее время является основным инструментом планирования государственной поддержки сельских территорий как на федеральном, так и на региональном уровнях.

Основные нормативные документы, которые необходимо использовать при разработке целевой программы развития сельского хозяйства и сельских территорий:

1. Федеральный закон № 159-ФЗ от 23.06.1995 «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития в Российской Федерации».

2. Федеральный закон № 131-ФЗ от 16.09.2003 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

3. Федеральный закон № 264-ФЗ от 29.12.2006 «О развитии сельского хозяйства».

4. Постановление Правительства Российской Федерации от 26 июня 1995 г. № 594 «О порядке разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация».

5. Постановление Правительства Российской Федерации от 03.12.2002 № 858 «Об утверждении федеральной целевой программы «Социальное развитие села до 2013 года».

6. Постановление Правительства Российской Федерации от 14.07.2012 № 717 «Об утверждении Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013-2020 годы».

7. Распоряжение Правительства Российской Федерации № 2071-р от 08.11.2012 «Об утверждении Концепции федеральной целевой программы «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014-2017 годы и на период до 2020 года».

8. Распоряжение Правительства Российской Федерации № 2136-р от 30.11.2010 «Об утверждении Концепции устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2020 года».

Региональным законодательным и исполнительным органам власти предоставлена возможность самостоятельно определять цели и задачи программ, порядок их разработки и механизм реализации. Это отмечено в п. «г» п. 2 ст. 5 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

3.2. Этапы разработки программы

Различия в условиях функционирования отдельных регионов, которое проявляется в представленной в предыдущей лекции типологии предопределяют и широкий подход к разработке программ устойчивого развития сельских территорий и учет всех

необходимых направлений и подпрограмм, обеспечивающих переход к устойчивому развитию сельских территорий конкретного региона.

Схематично можно определить следующую последовательность шагов для разработки подобной региональной программы:

организационные и предварительные мероприятия; анализ и разработка программы; согласование и утверждение.

I. Организационный этап

На первом, организационном, этапе на уровне регионального органа исполнительной власти определяются:

1. Государственный заказчик программы.
 2. Соисполнители программных мероприятий (как правило, органы, ответственные за строительную деятельность, развитие малого предпринимательства, за развитие образования, здравоохранения, культуры и т.д.).
 3. При необходимости привлечения сторонней организации для осуществления научно-исследовательских работ и подготовки программы проводится конкурс на выполнение этих работ, проведение которого регламентируется 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».
 4. Определяется рабочая группа, то есть ответственные лица структурных подразделений региональной администрации, за которыми закреплено проведение аналитических и программных мероприятий по соответствующим направлениям развития сельской экономики, социальной сферы.
 5. Составляется календарный план работ (устанавливаются сроки предоставления статистической информации и аналитических материалов, социологических обследований и опросов, круглых столов и иных организационных мероприятий).
 6. Проводится централизованное обучение государственных и муниципальных служащих вопросам устойчивого развития сельских территорий.
- Опыт разработки первых программ устойчивого развития сельских территорий показал важность обучения, причем на этапе, предшествующем разработке программы. Это позволяет избежать ряда заблуждений и ошибок и вывести разработку программ на качественно новый этап.
7. Принимаются нормативно-правовые акты, необходимые для осуществления программы устойчивого развития сельских территорий в регионе (например, решение о создании грантового фонда, грантовой программы, регионального фонда сельского развития, фонда поддержки малого предпринимательства и др.).

Программа устойчивого развития сельских территорий должна быть адресована местным сообществам и создаваться с привлечением представителей этих сообществ, поскольку создает ориентиры для всех участников процесса, открывает перспективы представителям бизнеса, властям, жителям и потенциальным инвесторам. Это означает поиск стратегических ориентиров и обеспечения согласованных действий по их достижению. В этом заключается коренное отличие современной организации процесса планирования развития сельских территорий региона от перспективных планов развития прошлых лет. Такой современный подход к организации процесса стратегического планирования в состоянии сделать его важным и интересным для каждого жителя. Вследствие этого крайне важны инициативы снизу – любые предложения и мероприятия должны рассматриваться и в той или иной степени, находить отражение в региональных и муниципальных программах.

Поэтому при разработке программы целесообразно проводить анкетирование населения по проблемам развития сельской местности.

Примерный перечень вопросов анкеты может быть следующим.

1. Как Вы оцениваете социально-экономическое развитие района? Район развивается, реализуются интересные проекты.

Что-то делается, но заметного прогресса не видно. Развития нет.

Иное _____ (укажите).

2. Какие проекты реализуются на территории района? Производственные _____ (укажите).

Социальные _____ (укажите).

Не знаю.

3. Что, по Вашему мнению, должна развивать на территории района администрация района, края? (Не более трех ответов).

Животноводство.

Переработку сельскохозяйственной продукции. Туризм.

Кооперацию.

Производство строительных материалов. Торговлю.

Бытовые услуги (парикмахерские, пошив одежды, ремонт бытовой техники).

Иное _____ (укажите).

4. Какие социальные объекты Вы бы посоветовали построить (реконструировать) в Вашем селе? (Не более двух объектов):

школу; больницу; детский сад;

спортивный комплекс; стадион; бассейн;

многопрофильный развлекательный центр;

иное _____ (укажите).

5. Чем Ваш район (село) может гордиться?

История _____ (укажите). Люди _____ (укажите). Производство _____ (укажите). Природные богатства _____ (укажите).

6. Какая продукция Вашего района наиболее известна?

_____ (укажите).

7. Чему, на Ваш взгляд, необходимо уделить первостепенное внимание при разработке программы? (Не более четырех ответов, проранжируйте их в порядке важности):

борьбе с алкоголизацией и распространением наркомании; борьбе с преступностью; созданию новых рабочих мест; повышению заработной платы; строительству нового жилья;

ремонту и строительству социальных объектов; ремонту водо- и теплосетей; ремонту дорог; борьбе со свалками; благоустройству; поддержке местной инициативы.

8. Что, на Ваш взгляд, способно вернуть молодежь в село? (Не более двух ответов):
интересная работа; повышение заработной платы; возможность реализовать себя; бесплатное жилье;

улучшение работы здравоохранения; устройство детей в детский сад; ничего.

9. В каких мероприятиях поселковой администрации лично Вы готовы поучаствовать:

весенний субботник; уборка кладбищ; совместная работа по благоустройству села (отсыпка дорог гравием, разбивка цветников, высадка деревьев и т.д.); помощь в организации «Дня села» (выпечка, художественное оформление, ярмарка мастеров);

участие в концертной программе; считаю, что это дело поселковой администрации.

10. Готовы ли Вы совместно с Вашими соседями внести деньги на решение проблем улицы, села?

Да.

Недостаточно средств.

Нет, это забота поселковой (районной) администрации.

Разработка программ устойчивого развития сельских территорий может происходить при участии координационного совета и тематических рабочих групп.

Координационный совет представляет собой коллегиальный орган, его основная задача – согласование позиций различных ведомств, представителей различных социальных групп и слоев населения по основным направлениям разработки программы. В совет входят представители населения, региональной и муниципальной администрации, депутатского корпуса, центра развития предпринимательства. Учитывая значимость разработки указанной программы, целесообразно назначение председателем указанного коллегиального органа одного из заместителей губернатора (председателя регионального правительства).

На начальном этапе работы этот совет выделяет приоритетные сферы и отрасли и руководит созданием соответствующих тематических рабочих групп, в состав которых могут входить представители предприятий, науки, эксперты. Координационный совет решает, сколько рабочих групп (обычно 4-8) должно быть образовано и по каким конкретным направлениям.

Организационный этап является предварительным. В то же время некоторые мероприятия этого этапа хронологически могут выходить за рамки предварительной работы и проходить параллельно следующим этапам.

Важно отметить, что процесс разработки программы должен быть открытым населению и заинтересованным сторонам, должны быть понятны цель работы и основные этапы ее осуществления. Это повышает эффективность работы и способствует получению полной и достоверной информации.

II. Аналитический этап разработки программы.

Для получения необходимой информации могут использоваться: официальные статистические данные по муниципальным образованиям и видам экономической деятельности, а также данные социальной статистики в рамках Федерального плана статистических работ; ведомственная статистика, формируемая отраслевыми органами исполнительной власти и органами местного самоуправления; показатели оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления; результаты опросов сельского населения (сходов, собраний и т.д.), глав сельских муниципалитетов и ответственных работников сельских администраций, инвесторов и крупных работодателей о ситуации и проблемных вопросах ведения бизнеса на сельской территории; данные Центрального банка России о деятельности коммерческих банков и кредитных учреждений в разрезе муниципальных образований, Федерального казначейства и финансовых органов субъектов Федерации о действующей бюджетной системе в регионе и бюджетной обеспеченности муниципальных образований; результаты социологических

исследований, статистических наблюдений и обследований по различным вопросам социально-экономического развития сельских территорий; международные стандарты и нормативы обеспечения объектами жизнедеятельности сельских территорий; расчётные данные, полученные на основе имеющейся информационной базы;

Аналитическая работа может включать в себя следующие мероприятия: формирование исходной информационной базы для проведения анализа; проведение социологических исследований, «экспертных» интервью, анализа информационной базы, обобщение результатов социологических исследований и «экспертных» интервью; разработка типологий сельских территорий; SWOT и PESTLE – анализ; составление «древа проблем и потенциалов».

Для количественного анализа проводится оценка данных официальной статистики (статистика населения, рынка рабочей силы и занятости, информация по отраслям (сельское и лесное хозяйство, промышленность, данные по социальной и инженерной инфраструктуре).

Насколько позволяет база данных должен проводиться компаративный анализ, т.е. сравнение с другими регионами и с показателями, утвержденными в качестве нормативных, с одной стороны. С другой стороны, должен проводиться анализ рядов динамики, т.е. анализ изменений за последние пять-десять лет. Используемые при этом критерии делятся на «мягкие», которые не могут быть объективно оценены (мнения и экспертные оценки отдельных лиц) и «жесткие», определяемые объективно измеримыми величинами (статистическая и ведомственная информация).

При использовании статистических показателей необходимо также проявлять осторожность – нередки случаи искажения, а также сама система статистических показателей социально-экономического развития муниципалитетов требует пересмотра и унификации с принятыми системами учета и представления данных на международном уровне.

Вопросы для самоконтроля:

1. Перечислите основные нормативно-правовые документы, лежащие в основе программно-целевого подхода к формированию программ устойчивого развития сельских территорий?
2. Охарактеризуйте организационный этап разработки программы?
3. Назовите основные вопросы анкеты для сбора аналитической информации?
4. Охарактеризуйте аналитический этап разработки программы?

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. **Овчинцева Л.А.** Формирование институциональных основ развития сельских территорий// Вест. ОрелГАУ. – № 5 (32), октябрь. – 2011.;
2. **Чепурных, Н.В., Мерзлов, А.В., Новоселов, А.Л.** Региональная экономика: сельская местность. Совет по изучению производительных сил. / Н.В. Чепурных, А.В. Мерзлов, А.Л. Новоселов /– М.: Наука, 2006. – 384 с.

Лекция 4

ОТДЕЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ РАЗРАБОТКИ ПРОГРАММ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЙ

4.1 Типология сельских территорий в разрезе муниципальных районов

Учитывая тот факт, что различия между отдельными муниципальными образованиями и районами даже в рамках одного региона могут быть очень существенными, то во время аналитического этапа разработки программы устойчивого развития сельских территорий целесообразно проведение типологии сельских территорий в разрезе муниципальных районов. Указанная типология позволит провести более глубокий анализ социальной, экономической, экологической и институциональной сфер сельских территорий и предложить специальные комплексы мероприятий устойчивого развития для разных типов сельских территорий.

Для разработки типологии возможно использование статистических материалов статистического сборника территориальных органов Федеральной службы государственной статистики по субъекту Российской Федерации «Основные показатели социально-экономического положения муниципальных районов и городских округов субъекта РФ». Здесь можно использовать такие разделы как разделы «Население», «Труд», «Уровень жизни населения», «Образование», «Здравоохранение» (объемы отгруженных товаров собственного производства, выполненных собственными силами работ и услуг; производство продукции в натуральном выражении); «Сельское хозяйство» (продукция сельского хозяйства (в хозяйствах всех категорий); «Торговля и услуги» (обороты розничной торговли и общественного питания, объем платных услуг населению); краткий статистический сборник «Субъект РФ в цифрах»; «Основные показатели финансово-хозяйственной деятельности сельскохозяйственных предприятий» за соответствующие годы; статистический сборник «Агропромышленный комплекс субъекта РФ»; «Демографический ежегодник субъекта РФ» и др. Помимо официальной статистики могут быть использованы материалы региональных и районных администраций по объему работ, выполненных по виду деятельности «Строительство», «Схема территориального планирования субъекта РФ»; паспорта муниципальных образований субъекта РФ.

В основу типологии сельских территорий положены различные признаки: выделение природно-сельскохозяйственных зон, естественно-историческое и экономическое разделение территории и др. Организация Экономического Сотрудничества и Развития (ОЭСР) разработала типологию, которой пользуется большинство развитых стран мира, по которой выделяют преимущественно городские (urban), преимущественно сельские (rural) и промежуточные (semirural) территории на основе трех критериев:

1. Плотность населения. Сельской считается территория, если плотность населения около 150 жителей на 1 км².

2. Процент населения, живущего в сельских общинах. Регион считается преимущественно сельским, если более 50% жителей живут в сельских общинах, преимущественно городским – если менее 15 %, промежуточным, если от 15 до 50% населения проживает в сельских общинах.

3. Наличие городского центра. Промежуточный – имеет городской центр с численностью населения более 200 тыс., регион оценивается как преимущественно городской, если городской центр имеет более 500 тыс. жителей.

При проведении типологии сельских территорий субъектов РФ целесообразно проводить выделение типов сельских территорий по типам динамики населения; возрастной структуре; обеспеченности населения социальной инфраструктурой; инвестиционной активности; уровню экономического развития сельского хозяйства и в целом структуры экономики муниципальных районов; современному состоянию социально-экономической среды сельских территорий; потенциалу социально-экономического развития и поляризации развития с выделением районов опережающего развития, опорных районов и др.

Типология проводится на трех иерархических уровнях:

первый – анализ динамики развития социальных и экономических сфер сельских районов;

второй – интегральная оценка состояния социально-экономической среды и потенциала развития;

третий – программный: выявление основных направлений развития сельских территорий.

Выделенные типы должны находить фактическое территориальное выражение, которое подкрепляется тематическими картами в масштабе 1: 2 500 000.

Таксономической единицей типологии являются сельские муниципальные образования (административные районы) субъекта Российской Федерации.

Алгоритм исследования и проведения типологии включает в себя несколько последовательных этапов:

первый – обработка базовых показателей, отражающих динамику состояния развития социальных и экономических сфер сельских районов;

второй – выделение тематических типов сельских районов;

третий – интегральная группировка выделенных типов и формирование обобщающих характеристик.

По каждой группе показателей методом линейного масштабирования находятся значения индикаторов. Для обработки большого массива данных, обладающих разномасштабными значениями и, кроме того, имеющих как количественную, так и качественную характеристики, данный метод является наиболее пригодным. Он более точен по сравнению с балльными и рейтинговыми оценками и основан на определении референтных точек (максимальных и минимальных значений показателей). Тем самым данный метод показывает реальное расположение показателя каждого конкретного района между референтными точками. Расчет производится по формуле

$$\text{Индекс} = (X - X_{\min}) / (X_{\max} - X_{\min})$$

где X – первое значение в ряду.

При проведении типологии рекомендуется составление следующих карт сельских территорий субъекта Российской Федерации (в разрезе муниципальных районов):

1. Типология демографической, социальной и институциональной среды (карты):

плотность сельского населения;

типы динамики численности населения;

возрастная структура населения;

обеспеченность населения социальной инфраструктурой;

потребительские расходы населения;

занятость населения в сельском хозяйстве и других отраслях сельской экономики;
институциональная среда сельских территорий.

2. Типология экономической среды (карты):

структура сельской экономики;

уровень развития сельскохозяйственного производства;

отраслевые типы специализации сельскохозяйственного производства;

уровень инвестиционной активности;

бюджетная обеспеченность населения; состояние социально-экономической среды;

рекреационный потенциал сельских территорий;

малые предприятия сельских территорий;

местные бренды (гастрономическая карта сельских территорий).

3. Потенциал социально-экономического развития сельских территорий (карты):

потенциал социально-экономического развития сельских территорий;

типы территорий с учетом подходов ОЭСР.

4.2 Основные проблемы и риски разработки программ устойчивого развития сельских территорий

В процессе анализа будут выявлены проблемы и риски устойчивого развития сельских территорий, которые целесообразно структурировать в виде соответствующего «дерева проблем». Это позволит определить уровень проблем, а на следующем этапе – целеполагание снизить риск их реализации, выделив задачи и блоки мероприятий по их решению.

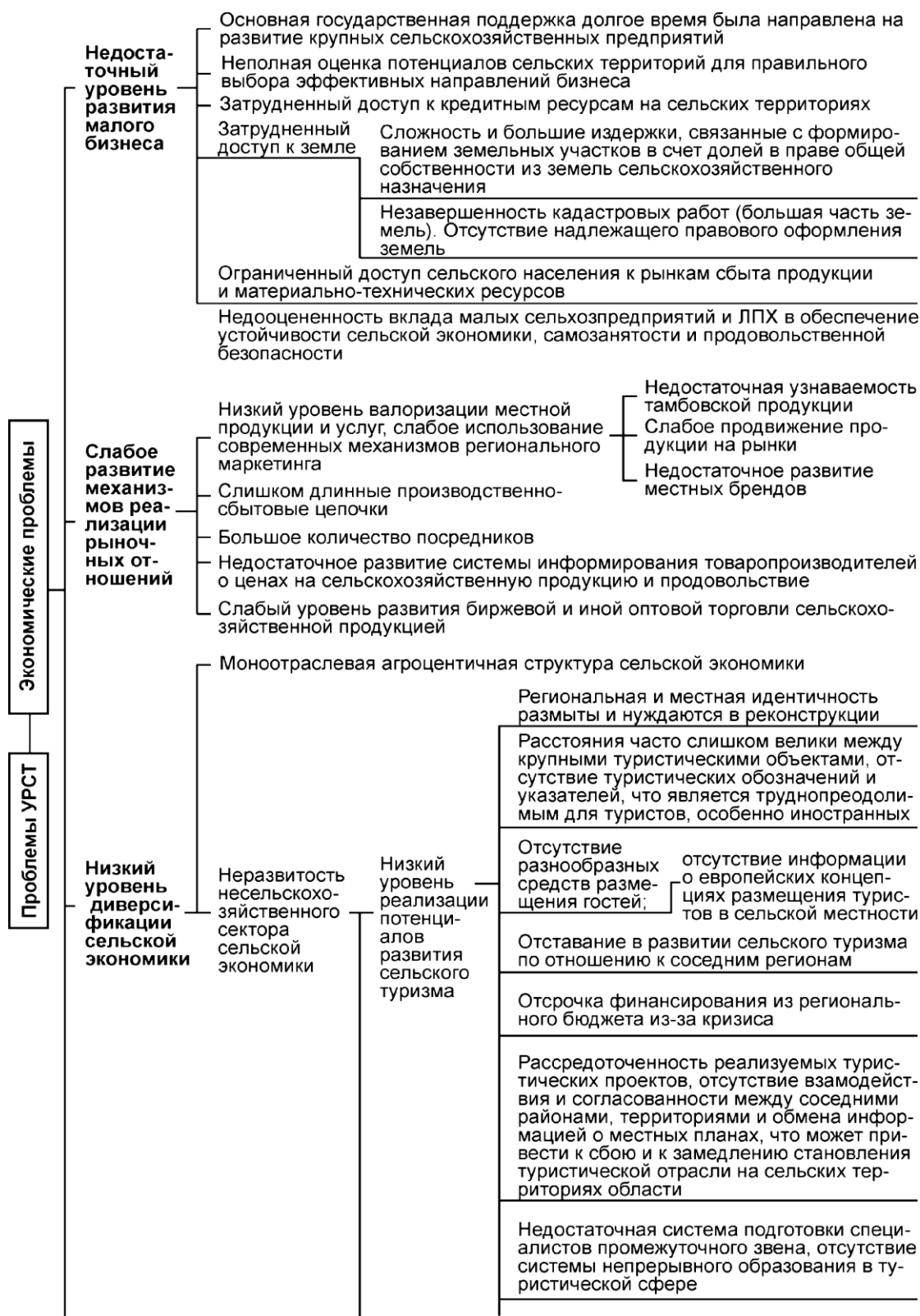
Пример дерева социальных проблем представлен на рисунке 4.2.1, пример дерева экономических проблем на рисунке 4.2.2 для Тамбовской области.

Перечисленные основные проблемы напрямую связаны с некоторыми причинами, которые также необходимо вскрыть в дереве проблем.

Например, такая экономическая проблема как недостаточный уровень развития малого бизнеса может являться результатом более локальных проблем, таких как: направление государственной поддержки на крупные предприятия; неполная оценка потенциала сельских территорий для правильного развития бизнеса; затруднительный доступ к кредитным ресурсам на селе; затрудненный доступ к земле; неразвитость рыночной инфраструктуры и как следствие сложности с выходом на рынок и поиском потенциальных покупателей.



Рисунок 4.2.1 Возможные социальные проблемы устойчивого развития сельских территорий



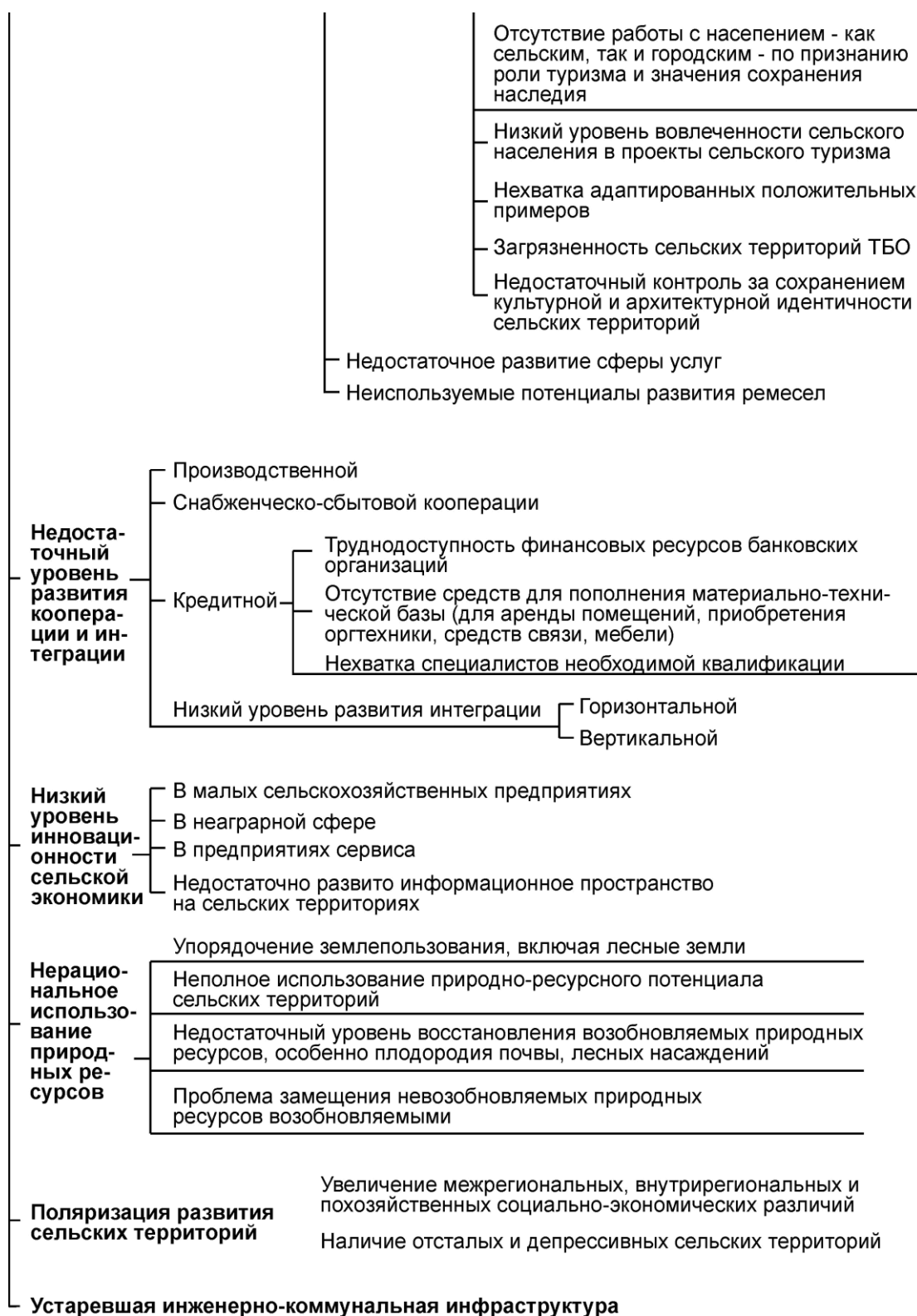


Рисунок 4.2.1 Возможные экономические проблемы устойчивого развития сельских территорий

Указанные примеры проблем устойчивого развития связаны в основном со сложившейся ситуацией в регионах. В то же время при разработке программ могут встречаться ошибки субъективного характера, связанные с недостаточной проработкой самих программ.

Научный анализ программ, разрабатываемых в России в рамках реализации политики устойчивого сельского развития показывает, что имеют место следующие недостатки указанных программ.

1. Слабый учет специфики территорий: программы социально-экономического развития, похожи, так как часто их разработчики копируют вышестоящие. Они слабо основаны на местных потенциалах и территориальной идентичности, не учитывают сельской специфики, локальных преимуществ, типологии территорий и районов. Это приводит к резкому снижению эффективности подобных программ.

2. На локальном уровне происходит подмена демократических процедур вовлечения населения в процессы планирования и управления директивным планированием. В действующих программах развития слабо задействован творческий потенциал местного населения, которому лучше кого-либо известны местные проблемы и потенциалы. Проблема состоит также в том, что разработчики программ не знают передовых методов вовлечения населения в процессы планирования развития сельских территорий. Существующие формы работы с населением в данной области недостаточны и часто формальны. Разработка на основе мнений населения требует больше времени, чем обычно его отводится для такой работы.

3. Слабая поддержка инициатив населения, недостаточная ресурсная база для их поддержки, низкий уровень адаптации инициатив «сверху» к локальным потребностям, недоверие сельского населения территориальным администрациям.

4. Помимо указанных недостатков существующих программ можно отнести излишне сложные методы разработки программ, делающие их непонятными сельскому населению. Чем сложнее применяемые методы, тем сильнее сужается круг соразработчиков программы. В некоторых случаях целесообразно визуализировать методы и результаты в виде, понятном широкому кругу (карты, схемы, рисунки и др.). Следует также обратить внимание на разъяснение населению сложного механизма реализации программ и по возможности упрощать его.

4.3 Роль населения и районных программ развития в разработке региональных программ

Политика государства в области устойчивого развития сельских территорий направлена прежде всего на улучшение благосостояния местного населения, развитие сельских сообществ. Поэтому в центре региональной программы находятся интересы сельских жителей, без заинтересованного участия которых невозможна ее качественная разработка.

Представленные ранее типология и построение «древа проблем» сельских территорий входят в число современных методов вовлечения населения в процессы сельского развития, рекомендованных при разработке подобных программ: анкетирования, интервьюирования, метапланирования, мозгового штурма, визуализация процессов развития с помощью картографических материалов, фокус-групп, ментальных карт с построением «древа проблем».

Если рассматривать отдельные уровни планирования (федеральный, региональный, муниципальный), то участие населения приобретает особую важность в процессе разработки районных программ развития. Однако важно понимать взаимосвязь между

региональными и районными программами. В первых больше задаются рамочные условия каждого субъекта Федерации, согласованные с федеральной политикой сельского развития. Районные программы «снизу» наполняют данную политику конкретными мероприятиями и проектами, которые трудно или невозможно выявить «сверху». Этим и определяется важность вовлечения местного населения, лучше которого никто не знает местных проблем, возможностей конкретной сельской территории – своей малой родины. Население является основным носителем информации о территории, ее традициях и идентичности, без которых невозможно сформировать качественную программу устойчивого развития. Опыт показывает, что если граждане видят, что их мнение учтено при разработке программ, то они более заинтересованно относятся к ее реализации. Можно рекомендовать следующую последовательность в разработке программ разного административно-территориального уровня: разработка проекта региональной программы, районной программы, актуализация региональной программы с учетом районной.

Таким образом, мнение населения будет учтено в региональных программах.

Аналитический этап является самым сложным и объемным при разработке программ. От полноты и глубины его проведения, степени участия населения, администрации и всех других заинтересованных сторон будут зависеть качество разрабатываемых программных мер и их восприятие на местах.

В соответствии с методологией системного анализа «древо проблем» преобразуется в «древо целей». Цели программы формализуются в виде перечня задач, а задачи в виде блоков программных мероприятий.

Например, задача диверсификации сельской экономики и диверсификации доходов, предлагает следующие блоки программных мероприятий:

1. Развитие несельскохозяйственной деятельности.
2. Гранты на развитие предпринимательской деятельности.
3. Развитие семейных животноводческих ферм.
4. Развитие пчеловодства.
5. Развитие сельского туризма.
6. Активизация потребительской и кредитной кооперации.

Примерами государственной поддержки по пятому блоку программных мероприятий «Развитие сельского туризма» могут стать субсидирование части затрат на строительство объектов размещения, включая работы, связанные с подключением газопровода, водопровода, канализации и электросетей в сельской местности.

Здесь также предполагаются разработка и внедрение системы стандартов гостевых домов, охотничьих и рыбацких домиков.

Следующие мероприятия по развитию туризма, выявленные в ходе разработки районных программ, будут поддержаны через региональную программу: развитие ремесел; организация СТО и ремонтных мастерских; оказание бытовых услуг (ремонт сложной бытовой техники, парикмахерские услуги, ремонт и пошив одежды, обуви); организация пунктов быстрого питания; развитие придорожного сервиса; открытие частных стоматологических кабинетов; строительство базы отдыха;

На этапе разработки программы проект целесообразно обсудить с Общественной палатой региона, отраслевыми ассоциациями и депутатским корпусом. Для этого имеет смысл представить проект в местной прессе, возможно, с некоторыми картографическими материалами, которые позволяют более полно представить состояние и цели развития. Дополнительно можно использовать базу данных, в которой имеются данные о конкретных проектах.

Проект обсуждается на круглых столах, конференциях и встречах с населением, предпринимателями и заинтересованными группами. При этом речь идет не о том, чтобы просто заручиться согласием участников, а о том, чтобы составные части стратегии были критически пересмотрены, а недочеты и ошибки устранены. Коммуникация между администрацией, консультантами, предпринимателями и населением на данном этапе должна восприниматься серьезно, иначе существует опасность, что план не будет понят или принят, что снизит шансы на его успешную реализацию.

Высказанные замечания, комментарии и предложения систематически обрабатываются. Если предложения не могут быть учтены, то это должно быть обосновано и отражено в специальной документации, затем дополнения вносятся в проект и разрабатывается окончательная версия стратегического плана развития. За эту работу отвечает координационный комитет.

Улучшенная программа повторно публикуется в СМИ, чтобы общественность могла убедиться в том, что ее мнение было учтено. В окончательном варианте программа обязательно должна включать в себя раздел, отражающий ожидаемую результативность работ.

Например, показателями результативности программы устойчивого развития сельских территорий могут быть следующие: повышение доходов сельского населения, нормализация ситуации с занятостью, расширение доступа к финансовым ресурсам, жилью и поддержка инициатив населения. Для количественных подсчетов могут быть выбраны следующие показатели:

- среднемесячные денежные доходы сельского населения;
- уровень официально зарегистрированной безработицы в сельской местности;
- количество кредитов, выданных на развитие несельскохозяйственной деятельности;
- количество проектов, поддержанных в рамках грантовой программы;
- ввод жилья в сельской местности.

Результаты основных этапов подготовки программы должны освещаться в местных СМИ, обсуждаться на круглых столах, конференциях, семинарах и встречах с населением.

Вопросы для самоконтроля:

1. Охарактеризуйте типологию сельских территорий в разрезе муниципальных районов?
2. В чем отличие планирование на районном уровне от планирования на региональном уровне?
3. В чем заключаются основные проблемы и риски разработки и реализации программ развития сельских территорий?
4. Что представляет собой «дерево проблем»? Приведите пример.
5. Какова роль населения в разработке районных программ развития?

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Развитие сельских территорий России (системный анализ, модели формирования). / В.В. Лазовский, А.В. Мерзлов, Г.Е. Смирнов и др. / – М.: ФГОУ ДПОС РАКО АПК, 2009. – 391 с.
2. Региональный опыт разработки программ устойчивого развития сельских территорий: информ. изд. – М.: ФГБНУ «Росинформагротех», 2012. – 112 с.
3. Устойчивое развитие сельских территорий: региональный аспект: науч. тр. ВИАПИ им. А.А. Никонова. – Вып. 25. – М., 2009.

Лекция 5

ФЕДЕРАЛЬНАЯ ЦЕЛЕВАЯ ПРОГРАММА «УСТОЙЧИВОЕ РАЗВИТИЕ СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЙ НА 2014-2017 ГГ. И НА ПЕРИОД ДО 2020 ГОДА»

5.1 Цели и задачи программы

В настоящее время принята и действует Федеральная целевая программа «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014-2017 годы и на период до 2020 года» (далее – ФЦП), концепция которой утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 08.11.2012 № 2071-р (далее – концепция ФЦП).

Можно утверждать, что почти все мероприятия заложенные в программе в случае их успешной реализации будут способствовать устойчивому развитию сельских территорий и сельской местности. Все направления ФЦП могут получить свое развитие в соответствующих региональных целевых программах.

При этом мероприятия федеральной и региональных бюджетных программ не должны дублироваться. Поддержка из федерального бюджета по линии Министерства сельского хозяйства Российской Федерации в рамках ФЦП «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014-2017 годы и на период до 2020 года» будет выделяться при наличии соответствующей региональной целевой программы, принятой региональным ведомством, отвечающим за развитие сельского хозяйства и сельских территорий.

Мероприятия концепции ФЦП направлены на достижение следующих целей:

- создание комфортных условий жизнедеятельности в сельской местности;
- стимулирование инвестиционной активности в агропромышленном комплексе путем создания благоприятных инфраструктурных условий в сельской местности;
- активизация участия сельских сообществ в решении вопросов местного значения;
- формирование позитивного отношения к сельскому образу жизни.

Основными задачами программы являются:

- удовлетворение потребностей сельского населения, в том числе молодых семей и молодых специалистов, в благоустроенном жилье;
- комплексное обустройство объектами социально-инженерной инфраструктуры сельских поселений;
- поддержка инициатив сельских сообществ, направленных на улучшение условий жизнедеятельности;
- поощрение и популяризация достижений в сфере сельского развития.

Концепция ФЦП основывается на положительном опыте применения программно-целевого метода при решении социальных проблем развития сельских территорий в рамках федеральной целевой программы «Социальное развитие села до 2013 года».

В основе решения поставленной задачи повышения качества жизни на селе предусматривается использование комплексного подхода к развитию сельских территорий с учетом обеспеченности сельских поселений необходимым комплексом объектов социальной и инженерной инфраструктуры и перспективных планов по их развитию, связанных с ростом экономического потенциала сельских территорий, реализацией инвестиционных проектов в агропромышленном комплексе.

При принятии решения о софинансировании региональных программ предусматривается комплекс мер по повышению эффективности использования бюджетных средств:

- концентрация ресурсов на приоритетных направлениях сельского развития с учетом инвестиционной активности в агропромышленной сфере конкретного субъекта Российской Федерации;
- использование проектного подхода к финансированию и привлечение внебюджетных средств для софинансирования программных мероприятий на условиях государственно-частного партнерства;
- конкурсный отбор региональных программ по устойчивому развитию сельских территорий;
- заключение долгосрочных соглашений о взаимодействии по реализации программных мероприятий;
- постоянный мониторинг целевого использования бюджетных средств и выполнения участниками Программы обязательств, предусмотренных заключенными соглашениями.

Концепция ФЦП предполагает, что оценка достижения целей программы по годам ее реализации будет осуществляться посредством определения степени и полноты достижения поставленных задач, а также использования следующих целевых индикаторов и показателей:

- ввод (приобретение) жилья для граждан, проживающих в сельской местности, в том числе для молодых семей и молодых специалистов;
- доля семей, улучшивших жилищные условия в рамках Программы, в общем числе семей, состоявших на учете как нуждающиеся в жилых помещениях в сельской местности;
- доля молодых семей и молодых специалистов, улучшивших жилищные условия в рамках Программы, в общем числе молодых семей и молодых специалистов, состоявших на учете как нуждающиеся в жилых помещениях в сельской местности;
- ввод в действие общеобразовательных учреждений;
- доля обучающихся в общеобразовательных учреждениях, находящихся в аварийном состоянии, в общем числе обучающихся;
- ввод в действие фельдшерско-акушерских пунктов и/или офисов врачей общей практики;
- обеспеченность сельского населения фельдшерско-акушерскими пунктами и/или офисами врачей общей практики;
- ввод в действие спортивных сооружений;
- обеспеченность сельского населения спортивными сооружениями;
- ввод в действие учреждений культурно-досугового типа;
- обеспеченность сельского населения учреждениями культурно-досугового типа;
- ввод в действие распределительных газовых сетей;
- уровень газификации домов (квартир) сетевым газом;
- ввод в действие локальных водопроводов;
- уровень обеспеченности сельского населения питьевой водой;
- количество сельских поселений, в которых реализованы проекты по комплексному обустройству площадок под компактную жилищную застройку;
- количество проектов местных инициатив сельских сообществ, получивших грантовую поддержку.

Основным механизмом использования средств федерального бюджета будет предоставление межбюджетных трансфертов в форме субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации. Концепцией ФЦП предусмотрено предоставление субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации по результатам конкурсного отбора региональных программ, основанных на комплексном подходе к развитию социальной и инженерной инфраструктуры сельских поселений и принципах проектного финансирования.

5.2 Основные группы мероприятий ФЦП

В рамках ФЦП можно выделить следующие основные группы мероприятий:

1. Улучшение жилищных условий граждан, проживающих в сельской местности, в том числе молодых семей и молодых специалистов.
2. Комплексное обустройство объектами социальной и инженерной инфраструктуры сельских поселений
3. Грантовая поддержка местных инициатив сельских сообществ
4. Поощрение и популяризация достижений в сфере сельского развития

Первая группа мероприятий осуществляется в целях удовлетворения потребностей сельских граждан в благоустроенном жилье, отвечающем особенностям сельского образа жизни, привлечения и закрепления на селе молодых специалистов и улучшения демографической ситуации в сельской местности. За 2003-2011 гг. в рамках ФЦП «Социальное развитие села» сельские семьи, в том числе семьи молодых специалистов, построили или приобрели с помощью государства 15,6 млн м² жилья, из них молодые семьи и молодые специалисты – 4,4 млн м². В результате 233 тыс. сельских жителей улучшили свои жилищные условия, в том числе 75 тыс. молодых семей и молодых специалистов. К концу срока реализации ФЦП «Социальное развитие села» около 260 тыс. сельских семей улучшат свои жилищные условия.

Для решения задач по улучшению доступа жителей села к жилью в региональных целевых программах может быть предусмотрено:

- стимулирование инвестиционной активности хозяйствующих субъектов (организаций-работодателей), прежде всего сельскохозяйственных товаропроизводителей, в жилищной сфере;
- совершенствование системы земельно-ипотечного кредитования строительства и покупки жилья на селе;
- предоставление преференций в обеспечении благоустроенным жильем молодым семьям, молодым специалистам с учетом активизации их репродуктивного поведения;
- улучшение проектирования сельского жилища, развитие и модернизация жилищно-строительной индустрии, снижение стоимости сельского жилищного строительства, широкое применение автономных систем инженерного оборудования сельского жилища.

Механизмами повышения доступности жилья и улучшения жилищных условий могут быть:

- предоставление социальных выплат на строительство и приобретение жилья в сельской местности, в том числе с использованием ипотечных жилищных кредитов;
- упрощение процедуры предоставления земельных участков для индивидуального жилищного строительства;

- создание кооперативов для строительства жилья в сельской местности.

Социальные выплаты могут быть предоставлены гражданам, молодым семьям и молодым специалистам, отвечающим следующим требованиям:

- постоянное проживание в сельской местности или изъявление желания постоянно проживать в сельской местности (для молодых семей и молодых специалистов);
- наличие собственных (заемных) средств в размере, достаточном для строительства (приобретения) жилья с учетом выделяемой социальной выплаты, или использование объектов незавершенного строительства, находящихся в их собственности и свободных от обременений;
- признание нуждающимися в улучшении жилищных условий либо не имеющими жилья в сельской местности, в которой молодой специалист или член молодой семьи работает или изъявил желание работать.

Для молодых семей и молодых специалистов дополнительным условием является работа или изъявление желания работать по трудовому договору не менее пяти лет в организации АПК или социальной сферы села.

Администрациям регионов необходимо уделять большое внимание системному улучшению ситуации, связанной с процедурами предоставления земельных участков, проведению работы с товаропроизводителями по строительству служебного жилья, оказанию помощи в обустройстве молодых специалистов на селе.

В сельской местности в настоящее время уже действуют программы, стимулирующие получение жилья молодыми врачами, готовыми работать в сельских районах (проект «Жилье молодым врачам»), специальная программа по ипотечному кредитованию молодых учителей (программа «Учительский дом»). Эти программы реализуются за счет средств федерального и региональных бюджетов.

Для осуществления мероприятий в рамках данного направления важно проведение анализа следующих показателей:

- общая площадь жилищного фонда сельских поселений;
- общая площадь жилищного фонда, признанного в установленном порядке аварийным (ветхим);
- общая площадь жилищного фонда, приходящаяся в среднем на одного жителя;
- степень благоустройства жилищного фонда;
- количество граждан, признанных в установленном порядке, нуждающимися в улучшении жилищных условий (на этом этапе целесообразно формирование списка нуждающихся в разрезе муниципальных образований региона, а также планируемые к строительству крупные инвестиционные проекты региона, которые потребуют привлечения новых трудовых ресурсов).

Мероприятия по повышению уровня социально-инженерного обустройства села осуществляются с 2003 г. для повышения территориальной доступности объектов социальной инфраструктуры и улучшения инженерного обустройства сельских поселений.

За 2003-2011 гг. введено в эксплуатацию 54,4 тыс. км распределительных газовых сетей. В результате реализации мероприятий уровень газификации жилищного фонда сетевым газом в сельской местности увеличится до 53,8%.

В рамках мероприятий по развитию водоснабжения введено в эксплуатацию 14,2 тыс. км локальных водопроводов, благодаря чему уровень обеспеченности сельского населения питьевой водой достигнет 56,2%.

С целью повышения уровня инженерного обустройства села введено емкостей телефонной сети на 705,5 тыс. номеров, построено и реконструировано 11,5 тыс. км линий электропередачи напряжением 0,38 и 6-10 кВ, 2,2 тыс. трансформаторных подстанций.

В рамках мероприятий по развитию социальной инфраструктуры села построено общеобразовательных учреждений на 96 тыс. мест, учреждений культурно-досугового типа на 24,3 тыс. мест, открыт 461 фельдшерско-акушерский пункт.

В 2012-2013 гг. намечено ввести общеобразовательные учреждения на 6,6 тыс. мест, открыть 316 фельдшерско-акушерских пунктов. Кроме того, в рамках мероприятий по развитию первичной медико-санитарной помощи введено в действие районных и участковых больниц на 6,1 тыс. мест, амбулаторно-поликлинических учреждений на 7,5 тыс. посещений в смену.

Исходя из нормативов численности населения, текущего состояния объектов социальной сферы в разрезе муниципальных образований региона определяется погодовой план строительства (оптимальный вариант – по всем муниципальным образованиям).

В проекте региональной программы целесообразно предусмотреть «дорожную карту» работ по строительству объектов социальной сферы в разрезе каждого муниципалитета. «Дорожная карта» включает в себя все работы, предшествующие этапу строительства, разработка проектно-сметной документации, прохождение государственной экспертизы, подготовка заявки для включения в проект адресной инвестиционной программы региона (для обеспечения софинансирования), размещение государственного заказа на выполнение работ и услуг.

В рамках мероприятий по комплексному обустройству сельских поселений предусматривается реализация проектов по комплексному обустройству объектами социальной и инженерной инфраструктуры новых площадок под компактную жилищную застройку.

Целью реализации указанных проектов является создание современной социально-инженерной инфраструктуры для компактного жилищного строительства вблизи объектов агропромышленного производства.

В первую очередь предполагается поддерживать проекты, которые будут осуществляться в зонах ускоренного роста сельскохозяйственного производства, нуждающегося в привлечении дополнительных трудовых ресурсов, в том числе молодых специалистов, обладающих современными знаниями в области новейших технологий агропромышленного комплекса.

Грантовая поддержка местных инициатив сельских сообществ по улучшению условий жизнедеятельности осуществляется в целях:

- активизации участия сельского населения в решении вопросов местного значения;
- мобилизации собственных материальных, трудовых и финансовых ресурсов отдельных граждан и их объединений, сельских муниципальных образований и действующих на их территориях хозяйствующих субъектов для местного развития;
- формирования и развития на селе институтов гражданского общества, способствующих сельскому развитию и его устойчивости;
- консолидации местных сельских сообществ в решении вопросов благоустройства населенных пунктов и улучшения природной среды и социальной среды обитания, участия в разработке планов перспективного развития сельских

населенных пунктов и формирования благоприятного социально-психологического климата на селе.

Поддержка предусмотрена в форме грантов (субсидий), выделяемых из федерального и региональных бюджетов на реализацию проектов, отобранных на конкурсной основе. Проекты могут быть разработаны жителями села и их объединениями, сельскими муниципальными образованиями и действующими на их территориях хозяйствующими субъектами.

Средства федерального бюджета будут переданы в форме субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию грантовых программ. Порядок осуществления грантовой программы в субъекте Российской Федерации определяется нормативным актом самого субъекта с учетом региональных особенностей.

Средства федерального бюджета предполагается выделять на реализацию проектов по следующим направлениям:

благоустройство сельских поселений (прокладка уличных дорог и тротуаров, озеленение, освещение, строительство мостов, устройство колодцев, артезианских скважин и др.);

экологическая реабилитация сельских территорий; сохранение и восстановление природных ландшафтов, историко-культурных памятников, храмов; оздоровление социальной среды сельского сообщества (борьба с алкоголизацией населения, наркоманией и правонарушениями, пропаганда здорового образа жизни);

развитие физической культуры и спорта в сельском поселении; трудовое, нравственное и патриотическое воспитание сельской молодежи, поддержка молодых семей; проведение смотров-конкурсов коллективов народного творчества и художественной самодеятельности, организация деятельности центров досуга и детского творчества.

В региональном положении перечень направлений грантовой поддержки может быть расширен с учетом потребностей и приоритетов местного сельского населения. Обязательным условием грантовой поддержки проектов является доленое участие в реализации проекта сельского сообщества.

Общими критериями оценки проектов являются:

- востребованность;
- локальность и краткосрочность;
- разумные затраты;
- социальное партнерство;
- социальный эффект.

Целями мероприятий по формированию в обществе позитивного отношения к селу и сельскому образу жизни являются:

- снижение оттока населения из сельской местности;
- повышение уровня миграционной привлекательности сельской местности для граждан Российской Федерации;
- привлечение специалистов и квалифицированных кадров массовых профессий для сельского хозяйства и других отраслей сельской экономики, повышение привлекательности села для инвестирования и организации новых рабочих мест;
- повышение степени уважительного отношения в обществе к сельскохозяйственному труду и жителям села;
- общественное признание необходимости государственной поддержки сельского хозяйства и развития сельских территорий в общенациональных интересах.

Для достижения поставленных целей предусматривается реализация следующих мероприятий:

- проведение всероссийских конкурсов для поощрения наиболее высоких достижений в сфере сельского развития;
- проведение всероссийских сельских спортивных игр и финальных соревнований по традиционным для России (национальным) видам спорта;
- повышение информативности населения о развитии сельских территорий.

Вопросы для самоконтроля:

1. Перечислите цели Федеральной целевой программы «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014-2017 годы и на период до 2020 года» (ФЦП)?
2. Перечислите и охарактеризуйте основные задачи ФЦП?
3. Охарактеризуйте группу мероприятий по улучшению жилищных условий граждан, проживающих в сельской местности, в том числе молодых семей и молодых специалистов?
4. Охарактеризуйте группу мероприятий по комплексному обустройству объектами социальной и инженерной инфраструктуры сельских поселений?
5. Охарактеризуйте группу мероприятий по грантовой поддержке местных инициатив сельских сообществ?
6. Охарактеризуйте группу мероприятий по поощрению и популяризации достижений в сфере сельского развития?

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Распоряжение Правительства РФ от 08.11.2012 N 2071-р «Об утверждении Концепции федеральной целевой программы «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014 - 2017 годы и на период до 2020 года» // СЗ РФ 12.11.2012. № 46. ст. 6386.
2. Региональный опыт разработки программ устойчивого развития сельских территорий: информ. изд. – М.: ФГБНУ «Росинформагротех», 2012. – 112 с.

Лекция 6

ОТЕЧЕСТВЕННЫЙ И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЙ

6.1 Содержание государственной поддержки устойчивого развития в ряде российских регионов

Одним из крупнейших сельскохозяйственных регионов России является Алтайский край. Мероприятия, направленные на развитие сельских территорий (зачастую отдельных отраслей социальной сферы, инженерной инфраструктуры и др.), реализуются почти всеми отраслевыми ведомствами и министерствами. Из более 50 целевых программ Алтайского края почти 70% в той или иной степени реализуются и в сельских районах края. В 2010 г. в рамках федеральных и региональных целевых программ на развитие муниципальных районов края было направлено свыше 7 млрд руб. Общий объем средств на развитие сельских территорий с учетом реализации отдельных инвестиционных проектов и непрограммной части деятельности органов исполнительной власти края превысил 20 млрд руб. (без учета субвенций краевого бюджета).

Основными задачами алтайской программы стали: диверсификация сельской экономики, улучшение жилищных условий сельского населения; улучшение качества услуг образования, здравоохранения, культуры; • поддержка местных инициатив, формирование позитивного отношения к сельской жизни.

Мероприятия программы подразделены на четыре блока. Первый блок направлен на повышение занятости в сельской местности, стимулирование развития сельскохозяйственной и несельскохозяйственной деятельности. Основным механизмом в рамках этого блока мероприятий является субсидирование процентной ставки по привлеченным кредитам для развития несельскохозяйственной деятельности за счет средств краевого бюджета. Также предусмотрено субсидирование затрат на развитие семейных молочных и мясных ферм. Для формирования соответствующей материально-технической базы малых предприятий и предпринимателей, занимающихся несельскохозяйственной деятельностью, а также реализации отдельных проектов внедряется система грантовой поддержки.

Второй блок мероприятий предусматривает активизацию жилищного строительства в сельской местности. Мероприятия совпадают с направлениями ФЦП «Социальное развитие села» по расширению доступности жилья в сельской местности.

Третий блок мероприятий – улучшение качества услуг образования, здравоохранения, культуры, спорта, в том числе путем реконструкции, строительства новых объектов социальной и инженерной инфраструктуры на селе за счет средств федерального, краевого и местных бюджетов в рамках адресной инвестиционной программы Алтайского края.

В рамках четвертого блока мероприятий за счет средств краевого бюджета будут проведены конкурсы среди сельских территорий и сообществ (национальных, культурных, образовательных), спортивные состязания и соревнования, конкурсы на самое благоустроенное село.

Реализовать Программу планируется в два этапа: на первом этапе во всех муниципальных образованиях края будут подготовлены методические рекомендации и организовано обучение муниципальных служащих, инициаторов проектов, после чего

разработаны и приняты муниципальные программы устойчивого развития сельских территорий, на втором – планируется софинансирование программных мероприятий из федерального бюджета.

В Белгородской области с учетом того, что большая часть сельскохозяйственной продукции производится в крупных агропромышленных холдингах в основе программы развития лежит кластерный подход к развитию и социальной инфраструктуры села. Многокомпонентный социальный кластер учитывает все необходимые элементы инфраструктуры, определяющие качество жизни на селе. Основная цель кластерного подхода – создание условий для сохранения нормального сельского уклада в регионе.

Кластерный подход по социальному обустройству сельских территорий предусматривает развитие социальной, инженерной и транспортной инфраструктуры на территории сельских поселений, обеспечивающей удовлетворение потребностей жителей села в социальных, образовательных, культурных и бытовых услугах. Перечень объектов, входящих в сельский социальный кластер, определяется утвержденными социальными нормативами, исходя из численности сельского населения. Перечень социальных нормативов применительно к условиям области приведен разработан региональным правительством.

В Саратовской области принято постановление Правительства Саратовской области от 07.09.2012 N 544-П (ред. от 20.02.2013) "О долгосрочной областной целевой программе «Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия в Саратовской области» на 2013-2020 годы».

Программа принята в целях обеспечения роста объемов производства основных видов продукции АПК области, повышения конкурентоспособности производимой в регионе продукции АПК, повышения финансовой устойчивости товаропроизводителей АПК; обеспечения устойчивого социально-экономического развития сельских территорий и создания достойных условий жизни для сельского населения, обеспечения сохранения и воспроизводства окружающей среды, повышения эффективности использования природных ресурсов.

В программе уделяется внимание роли Саратовской области в производстве сельскохозяйственной продукции в рамках Приволжского федерального округа.

Для целей реализации программы планируется выделить на период до 2020 г. из федерального бюджета около 14 млрд. руб., из областного бюджета более 9 млрд. руб., из местных бюджетов около 450 млн. руб., из внебюджетных источников более 72 млрд. руб.

Критериями успешности программы стали следующие: рост производства продукции сельского хозяйства на 127,1 % к 2020 г. по сравнению с 2011 г.; среднегодовой темп прироста инвестиций в основной капитал на уровне 5%; увеличение площади мелиоративных земель в 1,6 раза до 260 тыс. га; повышение средней рентабельности сельскохозяйственных товаропроизводителей до 15 %; увеличение доли застрахованных посевных площадей до 50 %; рост среднемесячной заработной платы до 65 % от средней по экономике региона; улучшение жилищных условий 3856 семей; повышение уровня газификации до 99 %, обеспеченности питьевой водой до 70 %; сохранение объемов субсидируемых кредитов на уровне 13,3 млрд. руб.

Кроме того в рамках программы предусмотрено создание дополнительных 2100 рабочих мест.

В рамках указанной программы предусмотрена подпрограмма «Устойчивое развитие сельских территорий» на 2014-2020 гг., которая предусматривает увеличение ежегодного ввода жилья для жителей сельской местности до 45 тыс. кв. м. в год, в том числе 26 тыс. кв. м. для молодых семей; почти двухкратное увеличение учебных мест в образовательных учреждениях в сельской местности; открытие более 30 фельдшерско-акушерских пунктов и др.

6.2 Государственная поддержка развития сельских территорий за рубежом

Учитывая особую роль сельского хозяйства как одной из важнейших отраслей материального производства, а также относительно худшие условия в которых приходится функционировать сельскохозяйственным производителям во всех развитых капиталистических странах реализуется система мер поддержки сельского развития, имеется разветвленная сеть институтов, оказывающих помощь жителям села в адаптации к меняющимся условиям, в разработке и представлении проектов.

Россия и Канада имеют много общего. Экономика этих стран зависит от природных ресурсов, в северных регионах ведется разработка месторождений полезных ископаемых. Первоначально в фокусе сельского развития в Канаде (середина 1960-х годов) было повышение уровня занятости и доходов населения, проживающего на сельских территориях, поскольку городская экономика стремительно развивалась, а техническое перевооружение сельского хозяйства вело к высвобождению рабочей силы. Для решения этой задачи принимались меры поддержки диверсификации сельской экономики и реализовывались крупные проекты, с которыми связывали ожидания по повышению уровня занятости сельского населения (1970-1980-е годы). Однако ожидания от реализации этих проектов не оправдались, поскольку они вели к дифференциации сельского социума, а основная масса населения поддержку не ощущала.

По итогам этих проектов сформировалось понимание, что необходимо вести работу непосредственно с людьми и с сельскими общинами. В 1998 г. при министерстве сельского хозяйства и продовольствия Канады был создан так называемый Сельский секретариат – департамент, занимающийся вопросами сельского развития. Половина сотрудников этого департамента находится в провинциях (так называются субъекты федерации в Канаде), где ведёт разъяснительную работу с представителями общин сельских поселений и малых городов и показывает им, какими программами поддержки они могут воспользоваться. Программы поддержки реализуются в следующих направлениях: помощь в сертификации, подтверждающей качество продукции сельского хозяйства и её соответствие требованиям безопасности, в развитии сотрудничества и обмена опытом и информацией между сельскими общинами; расширение доступа к информации и создание условий для развития сельских общин в районах Крайнего Севера Канады, обучение стратегическому планированию в области сельского развития, финансовая поддержка инициатив, носящих инновационный характер и способствующих развитию сельских сообществ, поддержка фермеров и малого бизнеса в области маркетинга региональной продукции, анализа рисков, оценки финансовой устойчивости бизнеса.

Программы сельского развития разрабатываются в Европейском Союзе (ЕС) с конца 1980-х годов. В последние годы в методике разработки программ устойчивого сельского развития в странах Европейского союза произошли следующие изменения:

- расширен комплексный межведомственный и межотраслевой подход;
- переведен акцент на экологическую и институциональную составляющие;
- усилен подход «снизу-вверх», то есть программы разрабатываются с учетом мнения населения, так как чем выше степень участия населения в разрабатываемых программах, тем выше результаты реализации;
- упрощены методики разработки программ, чтобы они были понятны наиболее широкому кругу потенциальных разработчиков.

В странах ЕС немалое внимание уделяется поддержке сельских сообществ в рамках направления единой аграрной политики, носящего название «Лидер» («LEADER» – аббревиатура от французской фразы «взаимосвязь действий, направленных на развитие сельской экономики»). Программа «Лидер» работает с 1989 г. Она характеризуется децентрализацией управления и финансирования, территориальным подходом, алгоритмом «снизу-вверх», партнерством, созданием сетей, внедрением инноваций, межотраслевой интеграцией и кооперацией.

Финансирование мероприятий по сельскому развитию ведется совместно из бюджета стран ЕС и национальных бюджетов по линии соответствующих аграрных министерств и ведомств. На каждом очередном этапе единой аграрной политики содержание программы немного меняется. Например, в 2000-2006 гг. поддерживались инициативы сельских сообществ в области внедрения новых технологий и ноу-хау для повышения конкурентоспособности продукции сельского хозяйства, по улучшению качества жизни в сельской местности, продвижению специфической местной продукции и раскрытию природного и культурного потенциала сельских территорий. В 2007-2013 гг. поддерживаются мероприятия по повышению конкурентоспособности сельского и лесного хозяйства, улучшению окружающей среды и сельской местности, повышению качества жизни на сельских территориях и поощрению диверсификации сельской экономики.

При региональных сельскохозяйственных ведомствах созданы специальные отделы, которые оказывают помощь сельским сообществам при подготовке проектов для получения финансирования по линии указанной программы

Проекты финансируются на конкурсной основе, при этом объем финансирования велик, чтобы удовлетворить почти все заявки. Так, в 2010 г. в регионе Баден-Вюртенберг (субъект федерации ФРГ) на конкурс для получения финансирования по программе было подано девять проектов, а поддержано – семь. Проекты охватывают следующие темы: развитие традиционного овцеводства в горных районах, маркетинг баранины и традиционная гастрономия на основе баранины, использование старинных построек для создания музея-мастерской местного ремесла, создание информационной системы для туристов на основе систем глобального позиционирования, чтобы путешествующие по сельской местности туристы могли, используя средства спутниковой мобильной связи, в любой момент получить информацию о том, в каком сельском населенном пункте находятся и что полезного и интересного там имеется.

Вопросы для самоконтроля:

1. Приведите примеры региональных программ развития сельских территорий?
2. В чем особенность Саратовской программы развития?
3. Охарактеризуйте программы развития сельских территорий зарубежных стран?

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Петриков, А.В. Устойчивое развитие сельских территорий: направления и проблемы / А.В. Петриков / Сб. Устойчивое развитие сельского хозяйства и сельских территорий. Зарубежный опыт и проблемы России. – М., 2005.
2. Постановление Правительства Саратовской области от 07.09.2012 N 544-П (ред. от 20.02.2013) "О долгосрочной областной целевой программе "Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия в Саратовской области" на 2013 - 2020 годы" // Собрание законодательства Саратовской области № 33. Сентябрь. 2012.
3. Региональный опыт разработки программ устойчивого развития сельских территорий: информ. изд. – М.: ФГБНУ «Росинформагротех», 2012. – 112 с.

Лекция 7

ВЛИЯНИЕ ИНСТРУМЕНТОВ МЕХАНИЗМА ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ АПК НА СОСТОЯНИЕ И РАЗВИТИЕ СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЙ

7.1 Механизм государственного регулирования АПК

Государство воздействует на АПК посредством комплекса методов и рычагов, который условно можно назвать механизмом государственного регулирования. Механизм государственного регулирования АПК – это совокупность методов и рычагов экономического и правового воздействия на продовольственный рынок и товаропроизводителей с целью эффективной мотивации производственной, инвестиционной и технологической деятельности последних, выполнения ими норм законодательства о качестве и безопасности пищевых продуктов, соблюдения технических регламентов и иных нормативных актов.

Механизм включает следующие группы элементов:

экономические, финансовые, законодательные.

Основные виды государственной политики, которые аккумулирует каждый из указанных элементов представлены в таблице.

Таблица 7.1.1 - Состав элементов механизма государственного регулирования АПК

Экономические	Финансовые	Законодательные
Ценовая политика	Налоговая политика	Законодательное регулирование гражданского оборота в части продовольственного рынка и рынка производственных ресурсов
Таможенно-тарифная политика	Кредитная политика	Политика в области качества и безопасности пищевых продуктов
Инфраструктурная политика	Бюджетная политика	Политика в области технического и технологического регламентирования и контроля
Информационная политика	Политика в области страхования	
Институциональная политика		

Основная цель функционирования механизма государственного регулирования – это построение и поддержание эффективного рынка продовольствия и ресурсов, как среды эквивалентного обмена между предприятиями различных отраслей АПК, обеспечивающей продовольственную безопасность страны, самообеспеченность регионов, эффективную межрегиональную и международную торговлю сельскохозяйственным сырьем, продовольствием и производственными ресурсами АПК. Непосредственное же воздействие на товаропроизводителей в рыночных условиях сильно ограничено их самостоятельностью как хозяйствующих субъектов, многообразием форм собственности. В этих условиях государство может лишь принимать нормативные акты, которые затрагивают деятельность

товаропроизводителей и контролировать их исполнение, при этом целью таких нормативных актов должна быть в первую очередь защита прав потребителей, а не вмешательство во внутренние дела предприятий.

Ниже представлены характеристики каждой из названных видов государственной политики применительно к механизму государственного регулирования АПК.

1. Экономические элементы.

Ценовая политика – это политика государства по обеспечению эффективной работы ценового механизма в АПК, что означает учет интересов всех субъектов рынка и конечных потребителей продуктов питания, обеспечение эквивалентного обмена сельскохозяйственной и промышленной продукции. Затраты на продукты питания составляют существенную долю расходов российских граждан, поэтому цены на конечные продукты продовольственного рынка являются крайне важным рычагом в процессе изменения спроса, объемов потребления, поддержании социальной стабильности общества.

Таможенно-тарифная политика – это политика государства по регулированию импорта и экспорта сельскохозяйственного сырья, продовольствия и ресурсов, за счет установления импортных и экспортных квот и тарифов. Таможенно-тарифная политика также включает взаимодействие государства по вступлению в различные международные организации, разработку и принятие межправительственных соглашений, которые касаются торговли с другими государствами, образование наднациональных структур (таких как Таможенный союз России, Республики Беларусь и Казахстана), разработку и утверждение международных технических регламентов.

Инфраструктурная политика – это политика государства по созданию физических условий для развития торговли продовольствием и ресурсами, сокращения транспортных, заготовительных и логистических издержек предприятий за счет строительства различных объектов (хранилищ, элеваторов, терминалов и т.п.), развития транспортной инфраструктуры (железнодорожного, морского, речного, авиационного сообщения).

Информационная политика – это политика государства по выравниванию ассиметрии информации, которая объективно присутствует у предприятий различных сфер и отраслей АПК, за счет развития законодательной базы и физических условий для поиска, получения, передачи, производства, распространения и защиты информации, а также применения информационных технологий. Пример законодательного регулирования - Федеральный закон от 27 июля 2006 г. N 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации».

Институциональная политика – это политика государства по повышению эффективности продовольственного рынка и рынка производственных ресурсов за счет создания, поддержания и развития рыночных институтов (таких как товарные биржи, оптовые продовольственных рынки, аукционы, ярмарки, выставки, нормативные акты, устанавливающие правила работы на рынке для различных субъектов сельхозпредприятий, предприятий пищевой и перерабатывающей промышленности, оптовой и розничной продажи продуктов питания).

2. Финансовые элементы.

Налоговая политика – это политика государства по формированию доходной части бюджета за счет установлению различных видов налогов и налоговых ставок, которые также выполняют стимулирующую или дестимулирующую роль. Виды и ставки налогов не должны быть едиными для всех сфер и отраслей АПК. Это объясняется разной средней рентабельностью производства и реализации по сферам АПК (средний

уровень рентабельности в промышленности и торговле - I, III и IV сферы АПК существенно выше среднего уровня рентабельности II сферы сельского хозяйства) и даже отраслям сельского хозяйства. (более рентабельно производство зерна и подсолнечника, менее производство молока, производство говядины в среднем убыточно). Налоговая политика в отношении АПК должна по крайней мере не приводить к увеличению дисбаланса в уровне рентабельности между отраслями и сферами АПК, а эффективная налоговая политика обеспечила бы сглаживание этих дисбалансов.

Кредитная политика – это политика государства в отношении предоставления и регулирования объема кредитов, процентных ставок по кредитам, за счет механизмов денежно-кредитной политики Центрального банка. Государство переложило задачу по обеспечению АПК кредитными ресурсами в основном на коммерческие и крупные государственные банки, что несомненно более эффективно, чем прямые дотации из бюджета. Дотационным стали лишь процентные ставки по кредитам в основном для сельскохозяйственных предприятий, что обеспечивает для них искусственное удешевление кредитных ресурсов.

Бюджетная политика – это политика государства по эффективному распределению и расходованию бюджетных средств на развитие АПК, посредством законодательно установленных процедур. Любое расходование бюджетных средств для реализации всех перечисленных видов государственной политики, так или иначе, связано с политикой бюджетной. При этом в процессе формирования федерального и регионального бюджетов происходит выбор приоритетных направлений развития АПК, устанавливается определенный компромисс между группами предприятий различных сфер и отраслей АПК, что отражается в сумме и структуре бюджетных расходов на АПК. Приоритетной сферой при выделении бюджетных средств должно быть без сомнения сельское хозяйство, учитывая традиционно более низкие показатели рентабельности, консолидации капитала, инвестиционной привлекательности последнего по сравнению с предприятиями других сфер АПК.

Политика в области страхования – это политика государства по экономическому и нормативному регулированию и стимулированию развития страхования в АПК, за счет увеличения количественного и качественного состава страховых компаний, расширения видов страховых услуг, снижению страховых тарифов, повышения гибкости системы сбора и обслуживания страховых взносов.

3. Законодательные элементы.

Законодательное регулирование гражданского оборота, качества и безопасности пищевых продуктов, технического и технологического регламентирования и контроля включает положения гражданского, маркетингового, торгового и других отраслей права, а также некоторые положения международных правовых актов в части регулирования правил работы и взаимодействия субъектов на рынках продовольствия и производственных ресурсов. Основным кодифицированным нормативным актом здесь будет Гражданский кодекс РФ, особенно I, II и IV его части. Важные нормы содержатся в Законе РФ от 7 февраля 1992 г. N 2300-I «О защите прав потребителей», Федеральном законе от 26 июля 2006 г. N 135-ФЗ «О защите конкуренции», Международных правилах толкования торговых терминов «ИНКОТЕРМС-2000», Федеральном законе №29-ФЗ от 02.01.2000 «О качестве и безопасности пищевых продуктов», Федеральном законе РФ от 28 декабря 2009 г. N 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации», Федеральном законе от 13 марта 2006 г. N 38-ФЗ «О рекламе», Федеральном законе от

27 декабря 2002 г. N 184-ФЗ «О техническом регулировании» и соответствующих технических регламентах.

Учитывая тот факт, что рынки продовольствия и производственных ресурсов являются крайне подвижными, основная задача государства – это не только использование имеющихся элементов механизма государственного регулирования АПК, но и разработка новых элементов, которые будут актуальны в будущем.

7.2 Государственное регулирование АПК

В данном параграфе отражены конкретные методы и рычаги воздействия на АПК и продовольственный рынок, дана их критическая оценка.

Государственное регулирование АПК безусловно является важной составной частью экономической и социальной политики государства. Двадцать лет рыночных реформ показали неизбежную необходимость участия государства в вопросах регулирования АПК и продовольственного рынка. Более сложным является ответ на вопрос о формах и степени такого участия. Государственное регулирование АПК, в первую очередь, связано с поддержкой сельхозпредприятий в той или иной форме, поскольку именно предприятия II сферы в наибольшей степени страдают от несовершенства рыночного механизма.

В этом отношении важным представляется опыт аналогичного регулирования в развитых капиталистических странах со сложившимися рынкам продовольствия и производственных ресурсов, а также опыт накопленный Россией. Причем необходимо именно ретроспективное исследование государственного регулирования в развитых странах, поскольку инфраструктурное и институциональное состояние российского рынка еще существенно отстает от рынков развитых стран. В механизме государственного регулирования АПК в России существенная роль все еще должна быть отведена инфраструктурной и институциональной политике, что для развитых гораздо менее актуально.

Меры государственного регулирования АПК по целевому признаку можно сгруппировать следующим образом:

1. Ценовое вмешательство, предполагающее ряд мер воздействия на рынок продовольствия:

- государственные закупочные и товарные интервенции;
- установление минимальных гарантированных закупочных цен;
- установление максимальных розничных цен продовольственных товаров;
- установление квот и введение таможенных пошлин на экспорт и импорт продовольствия;
- прямые доплаты за продукцию.

2. Компенсация издержек производителей:

- на приобретение средства производства, удобрений, ядохимикатов, кормов;
- компенсация процентных ставок по кредитам.

3. Поддержка доходов производителей:

- компенсационные и страховые платежи;
- прямые выплаты на один гектар посева или одну голову сельскохозяйственного животного.

4. Содействие развитию институциональной и инфраструктурной составляющих рынков продовольствия и производственных ресурсов.

5. Иные меры регулирования, связанные с выполнением общих государственных функций по контролю за соблюдением законодательства.

1. Ценовое вмешательство. Наиболее оперативно государство может влиять на рынок через систему цен. Государственные закупочные и товарные интервенции получили наибольшее распространение на рынках биржевых товаров, особенно на рынке зерна, по причине более прозрачной и простой с технической точки зрения системы купли-продажи через биржевой механизм.

Наиболее масштабные зерновые закупочные интервенции в истории современной России состоялись в 2008/2009 маркетинговом году (МГ). Тогда было закуплено более 8 млн. тонн зерна. Обоснованность масштаба и эффективность закупок неоднозначны. Государство понесло значительные сверхплановые издержки по хранению зерна, которое не удалось реализовать в короткий срок. Тем не менее, государство все же в определенной степени стабилизировало зерновой рынок на который «давило» избыточное предложение. В настоящее время управление интервенционным фондом осуществляет Объединенная зерновая компания (ОЗК) в соответствии с указом президента России от 20 марта 2009 г. «Об открытом акционерном обществе Объединенная зерновая компания».

Установление минимальных гарантированных закупочных цен на сельскохозяйственную продукцию, с целью поддержки доходов сельскохозяйственных товаропроизводителей в России пока не нашло широкого применения. Подобные программы в США, например, показывала низкую эффективность. В краткосрочной перспективе можно добиться позитивного результата, но затем возникают серьезные трудности с распределением ресурсов. Такая поддержка ценами способна вызвать неоправданный рост производственных мощностей и увеличение объемов продукции в долгосрочной перспективе. В США, например, это приводило в 50-е и начале 80-х г.г. к созданию очень больших резервов, что потребовало введения программ регулирования и контроля предложения и вывода больших пахотных площадей. Таким образом, увлечение одними мерами регулирования породило необходимость принятия контрмер. В любом случае и от тех и от других фермеры США только выиграли, получив средства от государства. Но необходимо учесть, что и государство понесло кроме всего прочего существенные расходы организационного и административного характера на проведение этих мероприятий. В настоящее время в США программы закупки, хранения и распределения применяются только по молоку.

На российском рынке применение минимальных цен может привести к росту цен на продукты, кривая спроса при этом может сдвинуться влево, т.е. произойдет снижение потребления. Это особенно вероятно для продовольственных товаров с высокой эластичностью по цене (например, молоко и мясо).

Программы минимальных гарантированных цен достаточно дороги, требуют наличия подготовленных кадров и прозрачного рынка. Подобные меры в современных российских условиях могли бы быть эффективны лишь по некоторым товарам на ограниченное время.

Установление максимальных розничных цен продовольственных товаров означает, что государство устанавливает максимальную цену на продовольственный товар, выше которой продажа невозможна. Это является крайней мерой административного вмешательства, которая влечет за собой множество негативных последствий для рынка (появление рыночных диспропорций в спросе и предложении, образование дефицита,

уход поставщиков продукции с рынка, нарушение соотношения относительных цен на продукты питания и др.), а поэтому она должна применяться только в крайних случаях.

Установление квот и введение таможенных пошлин на экспорт и импорт продовольствия призвано решить задачу продовольственной безопасности государства, оградить производителей от конкуренции с импортной продукцией, однако, эти меры должны учитывать и интересы конечных потребителей, не приводить к росту внутренних цен и снижению стимулов для производителей к повышению эффективности производства.

Прямые доплаты за продукцию широко применяются в США и ЕС. В США, например, уже с 1973 г. все четче прослеживается переход от государственных закупок и накопления запасов к прямым доплатам за продукцию. Когда цены ниже контрольной цены, фермерам производят компенсационные выплаты. Эти доплаты поступают напрямую от государства, а не через повышение рыночной цены на продукцию. Причем издержки государства по компенсационным выплатам зависят от эластичности предложения и спроса на ту или иную продукцию.

Подобная система доплат существовала и в СССР. Она имеет два очевидных плюса – это прямой характер поддержки сельхозпроизводителей, в зависимости от объемов произведенной продукции, что стимулирует рост производства, тот факт, что поддержка осуществляется напрямую, а не через механизм рыночного ценообразования снимает проблему роста цен для конечных потребителей и последующего снижения спроса. Однако существуют и минусы. В советской экономике система доплат не стимулировала предприятия снижать издержки. Производительность труда и эффект от капитальных вложений в сельское хозяйство в СССР были значительно ниже, чем в США.

Существовавший тогда тотальный контроль за ценами, в том числе за отпускными ценами перерабатывающих предприятий, позволял, по крайней мере, поддерживать потребление продуктов питания на достаточном уровне, сохраняя высокую рентабельность сельского хозяйства. В нынешних рыночных условиях это невозможно. С 1990 г. механизм регулирования цен на продукцию в СССР заключался уже в установлении единых и крупнозональных цен в сочетании с системой внеценовой поддержки.

В России системы доплат применялись с 1992 г., например, для поддержки животноводческих продуктов. Прямые доплаты приводили к снижению закупочных цен для перерабатывающих предприятий и росту предложения сельскохозяйственного сырья. На развитом продовольственном рынке это должно привести к снижению цен для конечного потребителя, соответствующему росту спроса, в результате чего возникший рост предложения будет поглощен рынком. Инерционность менеджмента, ограниченные возможности для экспорта и другие причины, приводили в российских условиях к тому, что перерабатывающие предприятия не снижали цены на конечную продукцию и в результате получали большую часть средств, предназначенных для сельскохозяйственных товаропроизводителей. Подобные меры могут стать эффективными лишь в условиях развитого конкурентного прозрачного продовольственного рынка, кроме того они должны быть увязаны с показателями эффективности и масштаба производства сельскохозяйственной продукции, такими как урожайность, продуктивность, площадь посева и др.

2. Компенсация издержек производителей на приобретение средств производства, удобрений, ядохимикатов, кормов являются мерами поддержки посредством бюджетных расходов на АПК. Поскольку обычно выделяемых средств недостаточно

для всех сельхозпроизводителей, то выбор наиболее «достойных» предприятий становится непрозрачным, при этом средства могут распределяться не по критерию эффективности производства.

Более прогрессивными в рыночных условиях является компенсация расходов на обслуживание банковских кредитов, причем такая компенсация должна предоставляться всем сельскохозяйственным производителям независимо от их организационно-правовой формы. Выбор заемщика осуществляет банк, он же принимает на себя риски по невозврату кредита. Государство в данном случае лишь компенсирует фиксированный процент от ставки коммерческого банка, этот процент обычно привязан к ставке рефинансирования Центрального банка РФ.

3. Поддержка доходов производителей.

Государство должно быть заинтересовано в поддержке доходов сельскохозяйственных производителей. В рыночных условиях рентабельность этих предприятий сравнительно ниже, чем предприятий I, III и IV сфер АПК. А поскольку национальные сельскохозяйственные производители являются основными заказчиками и поставщиками для предприятий всех остальных сфер, то, очевидно, государству необходимо обеспечивать минимальный уровень рентабельности сельхозпредприятий и возможности для их расширенного воспроизводства.

Государство также должно обеспечивать компенсацию непредвиденных потерь посредством государственной системы страхования урожая. В рискованном, зависящем от погодных условий сельском хозяйстве часть рисков необходимо перекладывать на страховые компании. Роль государства при этом – стимулировать страховщиков заключать договоры страхования с сельскохозяйственными товаропроизводителями.

Прямые выплаты на один гектар посева или одну голову сельскохозяйственного животного. Минусом подобного подхода является наличие вероятности неравномерного получения предприятиями средств, как это было, например, в США. А в российских условиях может оказаться малоэффективным, в том числе в связи с ограниченными возможностями по контролю за использованием земель.

Современная аграрная политика США направлена на увеличение доходов фермеров, при этом основные выплаты, в соответствии с Сельскохозяйственным актом, производятся по видам продукции и не зависят от объемов производства и текущих рыночных цен. Их величина постоянна на протяжении всего срока действия закона. Объем выплат зависит от уровня урожайности соответствующей культуры (т.е. при урожайности ниже определенного уровня выплаты не производятся) и от базовой площади земли (т.е. земельный участок под посев культуры). При всех плюсах указанного подхода Минсельхозу США при этом трудно регулировать объемы производства, поскольку Сельскохозяйственный акт стимулирует фермеров к снижению издержек и росту урожайности. Но это не является проблемой, пока у США есть стабильные покупатели на мировом рынке, что позволяет им удерживать первенство в экспорте продовольствия.

Введение подобной системы в России в целом могло бы стимулировать товаропроизводителей к повышению эффективности производства, но и такие меры должны применяться в совокупности с целым комплексом других мер поддержки. В противном случае средства получит лишь небольшая часть предприятий, которые уже в нынешних условиях работают рентабельно, используют современные технологии и добились высокой урожайности.

4. Содействие развитию институциональной и инфраструктурной составляющих рынков продовольствия и производственных ресурсов.

Одной из основных задач государства является сохранение реально конкурентных рынков продовольствия. Возможность формирования конкурентных отношений лишь под воздействием рыночной среды и макроэкономических преобразований ничтожно мала. Российскому продовольственному рынку все еще требуются современные институты (оптовые продовольственные рынки, биржи и т.п.), которые пока не получили должного развития. Требуется совершенствование и развития и физическая инфраструктура хранения, транспортировки, логистики. Слабое развитие транспортной инфраструктуры, например, сдерживает рост экспорта зерна.

Государство должно содействовать как развитию институтов, так и строительству инфраструктуры. И та и другая задача требуют существенных инвестиций, а достаточных средств в настоящее время нет ни только у сельхозпредприятий, но даже и у крупных предприятий I, III и IV сфер АПК.

5. Иные меры регулирования, связанные с выполнением общих государственных функций по контролю за соблюдением законодательства. С государства не снимается задача по соблюдению всего комплекса законодательства, которое относится к продовольственному рынку. В настоящее время государство все более активно старается переложить функции по контролю за качеством и безопасностью продуктов питания и регламентов производства на отраслевые и профессиональные ассоциации и союзы, а в конечном итоге на сами предприятия. Это означает замену обязательной государственной сертификации и лицензирования деятельности на декларирование и уведомительный порядок работы.

Тем не менее государство продолжает оставаться основным субъектом внесения, рассмотрения и принятия различных нормативных документов, относящихся к АПК, в том числе технических регламентов.

Меры государственного регулирования АПК также можно классифицировать по масштабу регулирования на: федеральные и региональные.

Всеми указанными выше мерами регулирования вполне могут пользоваться как федеральные власти, так и региональные. Однако, оставляя за региональными властями право на выбор методики поддержки сельскохозяйственных предприятий, государство тем самым в определенной степени препятствует развитию межрегиональных взаимодействий. Власти некоторых субъектов РФ направляют средства на стимулирование производства конкретных видов продукции в объемах необходимых для самообеспечения региона, подчас не учитывая нормативы производственных затрат и не обращая внимания на то, что данные группы продовольствия могут быть получены по межрегиональным договорам значительно дешевле. При этом была широко распространена практика мер, запрещающих вывоз производимой продукции за пределы региона. Дотирование производства различных видов продовольствия на региональном уровне без использования единых общегосударственных научно-обоснованных подходов к этой проблеме не принесет в конечном итоге пользу АПК соответствующего региона, т.к. большая часть бюджетных средств в этом случае может быть израсходована неэффективно. Представляется, что главным содержанием деятельности работников аппаратов управления АПК в России должно стать не столько распределение бюджетных средств по хозяйствующим субъектам, сколько участие в разработке и реализации проектов, позволяющих решить конкретные проблемы, стоящие перед производителями, произвести структурную перестройку аграрного сектора и улучшить рыночную инфраструктуру в подведомственном им регионе.

В странах ВТО проблемы субсидирования сельского хозяйства в основном решаются на общегосударственном уровне. В США, например, полномочия штатов по

данным вопросам достаточно ограничены (консультационные услуги, организация ярмарок, лицензирование). При этом на долю штатов приходится лишь около 9 % общей поддержки сельского хозяйства страны. В ФРГ эта цифра составляет около 12 %, остальные ассигнования поступают от ЕС.

Решение проблем производителей сельхозсырья в условиях рыночной экономики нужно искать не только и не столько в расчете нормативного вклада каждого участника продовольственной цепочки в стоимость конечной продукции и прямом контроле за ценами, сколько в создании действительно рыночной конкурентной среды. Имеется ввиду не конкуренция между сельхозпроизводителями. Для данного сегмента характерны признаки совершенной конкуренции. Создание конкурентной среды необходимо на всех этапах продовольственной цепочки.

Рост производства продуктов питания должен быть обеспечен соответствующим ростом доходности граждан и расширением внутреннего спроса. Многие данные указывают на то, что потребление продуктов питания в России все еще находится на недостаточном уровне по отношению к научно обоснованным нормам. По-прежнему существенную долю по многим видам продовольствия занимает импорт. Значительный рост внутреннего спроса мог бы стать естественным фактором к подъему продовольственного рынка и доходности сельскохозяйственного производства в целом. При выборе мер государственного регулирования отталкиваться нужно от характеристик соответствующего вида продукции и объективно сложившейся конъюнктуры (структуры потребления, эластичностью спроса и предложения на данный товар), чтобы государственное воздействие не приводило к снижению емкости рынка.

Любые меры государственного воздействия на продовольственный рынок и АПК в целом должны реализовываться только после оценки влияния каждой из них на изменение уровня конкуренции и доходов сельских жителей, и, в конечном итоге, изменение промежуточного и конечного спроса.

Вопросы для самоконтроля:

1. Назовите основные элементы механизма государственного регулирования АПК?
2. Охарактеризуйте экономические элементы механизма государственного регулирования АПК?
3. Охарактеризуйте финансовые элементы механизма государственного регулирования АПК?
4. Охарактеризуйте законодательные элементы механизма государственного регулирования АПК?
5. Приведите примеры государственного регулирования АПК в России и в зарубежных странах?

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. **Болохонов, М. А.** Государственное регулирование продовольственного рынка. Опыт России и США [Текст]/ М. А. Болохонов // Аграрная наука в XXI веке: проблемы и перспективы: материалы III всерос. науч. -практ. конф. Саратов. 2009. – 352 с.;

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. **Артамонов, А.Д., Бетин, О.И., Гордеев А.В.** Политика развития сельских территорий России: поселения XXI века / А.Д. Артамонов, О.И. Бетин, А.В. Гордеев – Тамбов: Изд-во «Юлиус», 2005. – 384 с.
2. **Баутин, В.М., Козлов, В.В., Мерзлов А.В.** Устойчивое развитие сельских территорий: вопросы стратегии и тактики /А.В. Мерзлов – М.: ФГНУ «Росинформагротех», 2004. – 312 с.
3. **Болохонов, М. А.** Государственное регулирование продовольственного рынка. Опыт России и США [Текст]/ М. А. Болохонов // Аграрная наука в XXI веке: проблемы и перспективы: материалы III всерос. науч. -практ. конф. Саратов. 2009. – 352 с.;
4. **Зубкова, А.** Социально-экономические инструменты экологически устойчивого развития сельских территорий. /А. Зубкова. – Саратов: Институт аграрных проблем РАН. 2009.
5. **Козлов, В.В., Мерзлов, А.В.** Методические рекомендации по разработке планов и программ устойчивого развития сельских территорий. /А.В. Мерзлов – М.: ФГНУ «Росинформагротех», 2005. – 148 с.
6. **Мерзлов, А.В., Овчинцева, Л.А., Попова, О.А.** Региональный опыт разработки программ устойчивого развития сельских территорий /Р.Х. Адуков - информ. изд. – М.: ФГБНУ «Росинформагротех», 2012. – 112 с.
7. **Мерзлов, А. В.** Устойчивое развитие сельских территорий (теория, методология и практика). / А.В. Мерзлов – М.: Справочник консультанта, 2007. – 386 с.
8. **Овчинцева, Л.А.** Формирование институциональных основ развития сельских территорий/ Л.А. Овчинцева // Вестник ОрелГАУ. – № 5 (32). – 2011.
9. **Петриков, А.В.** Устойчивое развитие сельских территорий: направления и проблемы / А.В. Петриков // Сб. Устойчивое развитие сельского хозяйства и сель-ских территорий. Зарубежный опыт и проблемы России. – М. 2005. – 243 с.
10. **Петриков, А.В.** Социальное развитие села – общенациональная проблема / А.В. Петриков // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. – № 1. – 2007.
11. **Петриков, А.В., Нефедова, Т.Г., Овчинцева, Л.А.** Устойчивое развитие сельских территорий: региональный аспект / А.В. Петриков. - Науч. тр. ВИАПИ им. А.А. Никонова.– Вып. 25. – М., 2009.

СОДЕРЖАНИЕ

Введение.....	3
Лекция 1 Теоретические основы развития сельских территорий	4
1.1 Основные понятия.....	4
1.2 Теоретические основы концепции устойчивого развития	4
1.3 Функции и значение сельских территорий	5
Вопросы для самоконтроля.....	6
Список литературы.....	6
Лекция 2. Актуальные проблемы развития сельских территорий Российской Федерации. Типология сельских территорий	7
2.1 Переход к рыночной экономике и его влияние на развитие сельских территорий.....	7
2.2 Типология сельских территорий	9
Вопросы для самоконтроля.....	13
Список литературы	13
Лекция 3. Программно-целевой подход к решению проблемы устойчивого и эффективного развития сельских территорий	14
3.1 Нормативно-правовые основы программно-целевого подхода	14
3.2. Этапы разработки программы	14
Вопросы для самоконтроля.....	18
Список литературы	18
Лекция 4. Отдельные аспекты разработки программ устойчивого развития сельских территорий	19
4.1 Типология сельских территорий в разрезе муниципальных районов	19
4.2 Основные проблемы и риски разработки программ устойчивого развития сельских территорий	21
4.3 Роль населения и районных программ развития в разработке региональных программ	25
Вопросы для самоконтроля.....	27
Список литературы	27
Лекция 5. Федеральная целевая программа «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014-2017 гг. и на период до 2020 года».....	28
5.1 Цели и задачи программы	28
5.2 Основные группы мероприятий ФЦП	30
Вопросы для самоконтроля.....	34
Список литературы	34
Лекция 6. Отечественный и зарубежный опыт государственной поддержки устойчивого развития сельских территорий	35
6.1 Содержание государственной поддержки устойчивого развития в ряде российских регионов	35
6.2 Государственная поддержка развития сельских территорий за рубежом	37
Вопросы для самоконтроля.....	39
Список литературы	39
Лекция 7. Влияние инструментов механизма государственного регулирования АПК на состояние и развитие сельских территорий	40
7.1 Механизм государственного регулирования АПК	40
7.2 Государственное регулирование АПК	43

Вопросы для самоконтроля.....	48
Список литературы	48
Библиографический список.....	49
Содержание.....	50