

Петриков Александр Васильевич*, руководитель Всероссийского института аграрных проблем и информатики им. А. А. Никонова – филиала ФГНБУ "Федеральный научный центр аграрной экономики и социального развития сельских территорий ВНИИЭСХ", академик РАН, профессор.

10.52311/2079-3359_2021_5_57

Совершенствование сельской политики в России: направления и приоритеты

Устойчивое развитие сельских территорий – одно из актуальных направлений социально-экономической политики России, начало которому было положено в 2002 г. принятием федеральной целевой программы "Социальное развитие села", хотя мероприятия по социальному обустройству села осуществлялись, естественно, и ранее как часть политики по поддержке сельского хозяйства, а также в рамках ведомственных программ развития образования, здравоохранения, культуры, транспорта и других отраслей. В 2013 г. упомянутая программа была трансформирована в ФЦП "Устойчивое развитие сельских территорий", а в 2019 г. – в государственную программу Российской Федерации "Комплексное развитие сельских территорий". Концептуальные основы сельской политики определяются утверждённой в 2015 г. Стратегией устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года, а также Стратегией пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года, принятой в 2019 г.

Ключевая цель этих документов состоит в повышении благосостояния сельского населения, создании в сельской местности социально равных с городскими условий жизни.

Политика по развитию сельских районов проводится в большинстве стран мира, так как в сельской местности, в силу исторических причин, удалённости от центров экономической активности, мелкодисперсного расселения и специфики действия рыночных законов, формируются социально неравные по сравнению с городом условия жизни граждан, вследствие чего государство принимает особые меры для компенсации этого разрыва.

В период, когда преобладающая доля сельского населения была занята в сельском хозяйстве и связанных с ним отраслях экономики, мероприятия по развитию сельских территорий осуществлялись, как правило, в рамках аграрной политики. Но по мере сокращения сельскохозяйственной

* av_petrikov@mail.ru

занятости, диверсификации сельской экономики и усложнения хозяйственной жизни в сельской местности возрастает необходимость принятия специальных мер. В США, например, закон "О сельском развитии" впервые был принят в 1972 г. как часть общего сельскохозяйственного закона (Agricultural Adjustment Act), а отдельный закон – "О политике сельского развития" (Rural Development Policy Act) – в 1980 г.¹

В Европейском сообществе политика сельского развития стала складываться с начала 1970-х гг. как часть структурной политики в аграрном секторе. Программа ЕС "Повестка 2000" содержала широкий список мер по диверсификации сельской экономики, в 2005 г. был принят регламент о поддержке сельского развития Европейским сельскохозяйственным фондом развития сельских территорий (ELER), а в 2013 г. – следующий специальный регламент до 2020 г.²

Создание на селе социально равных с городскими условий жизни сокращает миграцию его жителей и сохраняет село в жизнеспособном состоянии, что является необходимым для успешного развития любой страны. Село как социально-территориальная подсистема общества выполняет важнейшие *общенациональные функции*: производственно-экономическую – по обеспечению страны продовольствием и сырьём для промышленности, продукцией лесного и охотничье-промыслового хозяйства и др.; социально-демографическую – по воспроизводству сельского населения, восполнению потребностей экономики как села, так и города в трудовых ресурсах; культурную – создание сельским населением духовных ценностей, сбережение национально-культурных традиций, памятников природы, истории и культуры, расположенных в сельской местности; природоохранную – поддержание экологического равновесия в агробиоценозах и на всей территории страны, охрана культурных ландшафтов, содержание заповедников, заказников, национальных парков и т.д.; рекреационную – создание условий для восстановления здоровья и отдыха городского и сельского населения; функцию по социальному контролю над территорией – содействие сельских жителей органам государственной и муниципальной власти в обеспечении общественного порядка и безопасности в сельских, особенно слабообжитых, районах, в охране приграничных территорий, недр, земельных, водных и лесных ресурсов и др.

Один из основоположников современной социологии, в том числе социологии города и села, Питирим Сорокин в своём классическом труде "Город и деревня (био-социологическая характеристика)"³ особо выделял

¹ Овчинников О.Г. Государственная политика сельского развития в США: опыт для России // Россия и Америка в XXI веке. 2018. Вып. 3. URL: <http://rusus.jes.su/s207054760000040-1-1> (дата обращения: 12.08.2021).

² Мантино Ф. Сельское развитие в Европе. Политика, институты и действующие лица на местах с 1970-х годов до наших дней / Пер. с итал. И. Храмовой. Б. м.: ФАО, 2010; Регламент (ЕС) № 1305/2013 Европейского парламента и Совета от 17 декабря 2013 года о поддержке сельского развития Европейским сельскохозяйственным фондом развития сельских территорий (ELER) и о прекращении действия Регламента (ЕС) № 1698/2005 // Германно-Российский аграрно-политический диалог. URL: https://agardialog.ru/files/prints/reglament_es_1305_2013_o_podderzhke_razvitiya_selskih_territoriy.pdf (дата обращения: 14.08.2021).

³ Сорокин П. Город и деревня (био-социологическая характеристика) // Крестьянская Россия: Сб. статей по вопросам общественно-политическим и экономическим. Прага,

следующие особенности сельского социума, определяющие его роль в обществе. Во-первых, *"не город, а деревня является национальным резервуаром здоровья*. Несмотря на то, что в городах тратится гораздо больше средств на гигиенические, санитарные и медицинские мероприятия, чем в деревнях, ряд поколений, живших в городах, уступает в жизнеспособности коренным жителям деревни"⁴. Из сказанного, полагаю, ясна "биологическая" роль деревни в судьбе любой страны, её отличие и преимущество перед городом в этом отношении. "Отсюда понятно *потенциальное преимущество „агркультурных“ стран, подобных России, перед сильно индустриализированными народами*. Факт прекращения прилива деревенской крови может грозить „захирением“ чересчур урбанизированному населению. Опасность вырождения деревенским странам грозит меньше"⁵.

Во-вторых, "среда... города и среда деревни глубоко отличны друг от друга, а в силу различия... резко различным будет и поведение... горожанина и земледельца. Первый живёт главным образом „на лоне культуры“, второй – „на лоне природы“. Первый находится в среде „искусственной“, второй – „естественной“"⁶. "А потому – различен в корне и характер „реакций“ „селянина“ от горожанина, потому же различны содержание и темп их психической жизни... безумная сложность и изменчивость городской среды *требует от горожанина быстроты и гибкости реакций, сложности и быстрой изменчивости его поведения...*"⁷ "Совершенно иными являются „опыт“ и „содержание сознания“ селянина-земледельца... он *не подвержен быстрым колебаниям и быстрым изменениям...* Вот почему *земледелец-селянин неизбежно консервативен*, не в специфически-политическом смысле „реакционности“, а в смысле большего постоянства его рефлексов, привычек, взглядов, вкусов, убеждений. Они меняются у него несравненно медленнее, чем у горожанина. Вместо „моды“ здесь царит „традиция“, вместо „последней сенсации“ – „заветы дедов и прадедов“, следование тому, что было „испокон века“, смотрение не вперёд, а назад... Отсюда понятно... почему *город – особенно большой город, – был всегда очагом новаторства, изменений, социальных волнений, проводником „моды“, словом, „бродильным ферментом“ в жизни всей страны*. Деревня, напротив, кроме исключительной комбинации условий, была и остаётся, пока она не урбанизирована, „оплотом порядка“, консервативности, носителем и хранителем „национальных черт“, „традиций“, шире – *всей истории страны...* Ибо город, в отличие от деревни, всегда является „смесью народов, лиц и племён, наречий, состояний“. Деревня, напротив, была и остаётся той „цепью“, которая связывает прошлое страны с будущим, сохраняет и передаёт из поколения в поколение „национальные черты и свойства, быт и уклад“"⁸.

Новый импульс размышлениям о сравнительных преимуществах жизни в сёлах и городах и о перспективах урбанизации придала пандемия,

1922–1924. Вып. 4. С. 3–23. URL: <http://elibr.shpl.ru/ru/nodes/16354-t-4-1923> (дата обращения: 12.08.2021).

⁴ Сорокин П. Указ. соч. С. 3.

⁵ Там же. С. 8.

⁶ Там же. С. 9.

⁷ Там же. С. 10.

⁸ Там же. С. 12–14.

вызванная COVID-19. С одной стороны, города, и прежде всего крупнейшие городские агломерации, стали центрами распространения новой коронавирусной инфекции. По данным программы Организации Объединённых Наций по населённым пунктам "ООН-Хабитат", более 95 % от общего числа случаев заболевания зафиксированы в городских районах⁹, в то время как доля городского населения в мире составляет 55 %. С другой стороны, города продемонстрировали довольно эффективную способность борьбы с COVID-19. Тем не менее в России отмечается рост спроса на сельскую недвижимость. В соответствии с информацией одного из крупнейших агрегаторов рынка недвижимости в России ЦИАН, спрос на загородную недвижимость весной 2021 г. на 40 % превысил уровень 2019 и 2018 г.¹⁰ Согласно общеевропейскому опросу населения, который проводился в 27 странах ЕС в апреле 2021 г., треть респондентов полагает, что после снятия коронавирусных ограничений они будут гораздо чаще посещать сельские районы для отдыха, каждый седьмой с большей вероятностью, чем до пандемии, рассмотрит возможность переезда в менее урбанизированную местность¹¹. По нашему мнению, пандемия COVID-19 оказалась дополнительным аргументом в пользу сдерживания роста крупных и крупнейших городских агломераций и развития сельских территорий. С одной стороны, уменьшение численности населения городских агломераций, более равномерное распределение жителей по территории страны снижают риски распространения различного рода инфекций, в том числе коронавирусных. С другой – когда возникает чрезвычайная ситуация, переезд в сельскую местность для многих городских семей становится дополнительной защитой от заболевания. Село выступает территорией безопасности, страхует общество от тяжёлых последствий переживаемого катаклизма. Правда, эту роль сельские территории могут выполнять при соответствующем уровне социального обустройства и медицинского обслуживания населения.

В настоящее время уровень и качество жизни на селе по большинству характеристик уступают городским. В частности, доходы сельских домохозяйств существенно ниже, чем городских (табл. 1). По показателям денежных доходов село уступает городу 31,7 %, по совокупным доходам – 28,8 %, т.е. несколько меньше, за счёт натуральных поступлений из личного подсобного хозяйства (ЛПХ).

Удельный вес населения с денежными доходами ниже прожиточного минимума (малоимущего населения) в сельской местности в 3,4 раза выше, чем в городах (по данным за 2019 г.). Причём разница между селом и городом по этому показателю в 2019 г. была такой же, как в 2013 г. (табл. 2).

⁹ План реагирования ООН-Хабитат на COVID-19. 2020. Апрель // ООН-Хабитат в России. URL: <http://unhabitat.ru/publications/plan-reagirovaniya-oon-xabitat-na-covid-19> (дата обращения: 15.08.2021).

¹⁰ Демидова Т. Спрос на "загородку" – это всерьёз и надолго // ЦИАН. 2021. 2 мая. URL: <https://www.cian.ru/stati-spros-na-zagorodku-eto-vserez-i-nadolgo-317707/> (дата обращения: 12.08.2021).

¹¹ Long-term vision for rural areas: Commission publishes public opinion survey on rural areas // European Commission. 2021. June, 28. URL: https://ec.europa.eu/info/news/long-term-vision-rural-areas-commission-publishes-public-opinion-survey-rural-areas-2021-jun-28_en (дата обращения: 12.08.2021).

Таблица 1

Соотношение доходов домашних хозяйств
в сельских и городских населённых пунктах
по итогам выборочных наблюдений доходов населения Росстата, %

Показатель	2011 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.
Денежные доходы	64,5	61	64	63,4	65,9	65,4	66,3	68,3
Совокупные доходы	64,7	64,1	67,3	67,2	69,4	68,4	68,8	71,2

Источник: расчёты автора по данным Росстата: Федеральные статистические наблюдения по социально-демографическим проблемам // Федеральная служба гос. статистики. URL: https://rosstat.gov.ru/itog_inspect (дата обращения: 22.08.2021).

Таблица 2

Доля малоимущего населения
в общей численности населения в городе и на селе
по итогам выборочных наблюдений доходов населения Росстата, %

	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.
Село	22	23,4	27,8	27,1	24,9	22	23,6
Город	5,2	5,5	8,4	8,3	8,1	7,1	6,9
Разница между селом и городом, п.п.	16,8	17,9	19,4	18,8	16,8	14,9	16,7

Источник: Федеральные статистические наблюдения по социально-демографическим проблемам // Федеральная служба гос. статистики. URL: https://rosstat.gov.ru/itog_inspect (дата обращения: 22.08.2021).

В сельской местности сокращается социально-инфраструктурная сеть, что ухудшает доступ сельского населения к базовым социальным услугам и условия воспроизводства социального капитала (табл. 3).

Таблица 3

Число организаций отраслей социальной
инфраструктуры в сельской местности, тыс. ед.

Организации (объекты) социальной инфраструктуры	2010 г.	2015 г.	2018 г.	2018 к 2010 г., %
Организации, реализующие программы общего образования	34,3	30,3	27,9	81,3
Организации, реализующие программы дошкольного образования	19,5	17,6	15,7	80,5
Фельдшерско-акушерские пункты	37,8	34,3	33,6	88,9
Организации культурно-досугового типа	41,1	35,4	37,9	92,2

Источник: данные ежегодных докладов Минсельхоза России "О состоянии сельских территорий в Российской Федерации": ФГБНУ "Росинформагротех". URL: <https://rosinfomagrotech.ru/data/elektronnye-kopii-izdaniy> (дата обращения: 17.08.2021).

Согласно обследованиям Росстата, сельские жители более критично, чем горожане, оценивают свои жизненные условия (табл. 4). Правда, следует отметить, что удельный вес граждан, указывающих на наличие

тех или иных проблем в населённых пунктах, где они проживают, за 2014–2020 гг. как в городе, так и на селе несколько сократился, причём в городе в большей степени, чем на селе.

Таблица 4

Мнение жителей об условиях проживания в населённом пункте

Доля лиц в возрасте от 15 лет, указавших на наличие проблем, связанных с условиями проживания в своём населённом пункте, %	2014 г.	2016 г.	2018 г.	2020 г.	Разница между 2020 и 2014 г., п.п.
Город	82,7	78,1	72,7	73,7	–9
Село	86,7	86,2	81,7	79,9	–6,8
Разница между селом и городом, п.п.	4	8,2	9	6,2	–

Источник: данные комплексного наблюдения условий жизни населения Росстата за соответствующие годы. Комплексное наблюдение условий жизни населения организуется во всех субъектах Российской Федерации с охватом 60 тыс. домохозяйств: Федеральные статистические наблюдения по социально-демографическим проблемам // Федеральная служба гос. статистики. URL: https://rosstat.gov.ru/itog_inspect (дата обращения: 17.08.2021).

Наиболее острыми проблемами проживания в 2020 г., как и в 2014 г. (упоминаемость свыше 40 %), сельские жители назвали: состояние дорог, безопасность дорожного движения; большую отдалённость мест проведения отдыха и досуга, объектов для занятий физкультурой и спортом, аптек; недоступность государственных и муниципальных услуг по медицинскому обслуживанию (табл. 5). В 2014 г. в этот список вошли также недоступность государственных и муниципальных услуг в сфере дошкольного и школьного образования и плохая организация работы жилищно-коммунальных служб.

Таблица 5

Перечень проблем, на которые указали жители в возрасте от 15 лет, относительно условий проживания в населённом пункте, %

Проблема	2014 г.		2020 г.		Разница между 2020 и 2014 г., п.п.	
	город	село	город	село	город	село
Доля лиц, указавших на наличие проблем, связанных с условиями проживания в своём населённом пункте (районе проживания), всего	100	100	100	100	–	–
Высокий уровень преступности (нарушение общественного порядка)	15,9	3	9	3,8	–6,9	0,8
Недоступность государственных и муниципальных услуг в сфере медицинского обслуживания	21,8	41	25	42,9	3,2	1,9

Окончание табл. 5

Проблема	2014 г.		2020 г.		Разница между 2020 и 2014 г., п.п.	
	город	село	город	село	город	село
Недоступность государственных и муниципальных услуг в сфере дошкольного и школьного образования	10,7	46,6	8,4	19,2	-2,3	-27,4
Недоступность государственных и муниципальных услуг в сфере оформления документов по запросам населения	-	-	17,6	34,5	-	-
Большая отдалённость торговых точек	8,9	19,4	8,3	24,6	-0,6	5,2
Большая отдалённость аптек	11,1	43,9	10,6	48,5	-0,5	4,6
Большая отдалённость учреждений культуры	30	32	31	35	1	3
Большая отдалённость мест проведения отдыха и досуга	33,2	48,1	33,8	54,9	0,6	6,8
Большая отдалённость объектов для занятий физкультурой и спортом	29,9	48,1	30,4	52,2	0,5	4,1
Плохая организация работы жилищно-коммунальных служб	45,9	40,4	36,6	36,5	-9,3	-3,9
Плохая организация работы общественного транспорта	21,9	37,6	21	39,3	-0,9	1,7
Общая неблагоустроенность, недостаточность озеленения	36,5	26,9	38,5	30,6	2	3,7
Состояние дорог, безопасность дорожного движения	64	67,5	57,7	64,9	-6,3	-2,6
Вандализм (умышленные разрушения в общественных местах и жилых домах)	28,2	9,3	25	10,1	-3,2	0,8
Распространение наркотиков	30,1	11,8	23,3	8,5	-6,8	-3,3
Распространение алкоголизма	45	37,6	34,6	26	-10,4	-11,6
Загрязнённость окружающей среды	47,4	28,8	45,8	22,7	-1,6	-6,1
Другие проблемы	32,7	25,2	25,5	14,2	-7,2	-11

Источник: данные комплексного наблюдения условий жизни населения Росстата за соответствующие годы: Комплексное наблюдение условий жизни населения 2014 // Федеральная служба гос. статистики. URL: https://gks.ru/free_doc/new_site/KOUZ14/survey0/index.html; Комплексное наблюдение условий жизни населения 2020 // Там же. URL: https://gks.ru/free_doc/new_site/GKS_KOUZH-2020/index.html (дата обращения: 12.08.2021).

По всем перечисленным позициям, а также по другим инфраструктурным условиям, которые существенно зависят от государственного финансирования (недоступность государственных и муниципальных услуг в сфере оформления документов по запросам населения, большая отдалённость торговых точек, учреждений культуры), оценки сельских жителей более критичны, чем горожан. Вместе с тем в вопросах, касающихся общей благоустроенности, уровня озеленения, качества окружающей среды,

а также условий, зависящих от поведения населения (вандализм, распространение алкоголизма, наркотиков), оценки селян менее критичны.

Результаты обследований Росстата подтверждают известное положение о том, что село как место проживания обладает (по сравнению с городом) рядом как положительных, так и отрицательных черт. Это необходимо учитывать в политике сельского развития, которая должна быть направлена на сохранение и усиление первых и устранение вторых.

Следствием отставания села в социально-экономическом развитии являются сокращение его демографического потенциала и социальное опустынивание сельских территорий (рисунок).



Рис. Компоненты изменения численности сельского населения, тыс. чел.

Из рисунка видно, что только в период с 1991 по 1994 г. и в 2004 г. наблюдался общий прирост сельского населения, в остальные годы отмечалась убыль. В начале 1990-х гг. увеличение численности сельских жителей было вызвано миграцией и переводом части городских населённых пунктов (в основном посёлков городского типа) в разряд сельских поселений, а в 2004 г. — только за счёт административных преобразований, обусловленных запуском новой муниципальной реформы. Приток мигрантов в 1991–1994 гг. как из российских городов, так и из стран ближнего зарубежья объясняется не улучшением условий проживания в сельской местности, а тем, что на селе население легче адаптировалось к трудностям перехода к рынку, чем в городе. Естественная убыль сельского населения наблюдается с 1992 г., миграционная — с 2000 г. (за исключением 2019 г.).

О социальном опустынивании сельских территорий свидетельствует не только демографическая, но и сельскохозяйственная статистика. Увеличиваются количество и удельный вес личных подсобных хозяйств и других индивидуальных хозяйств граждан с заброшенными земельными участками (пустующими домами) (табл. 6).

Таблица 6

Число личных подсобных и других индивидуальных хозяйств граждан с заброшенными земельными участками (пустующими домами) по данным Всероссийских сельскохозяйственных переписей 2006 и 2016 г.

	2006 г.	2016 г.	2016 к 2006 г.	
			тыс.	%
Число личных подсобных и других индивидуальных хозяйств граждан с заброшенными земельными участками (пустующими домами), всего, тыс.	1556,1	2630,1	1074	169
в сельских поселениях	1361,3	2064,8	703,5	151,7
в городских поселениях	194,8	565,3	370,5	290,2
Удельный вес личных подсобных и других индивидуальных хозяйств граждан с заброшенными земельными участками (пустующими домами) в общем числе хозяйств, всего, %	6,8	11,2	–	4,4 п.п.
в сельских поселениях	9,2	13,7	–	4,5 п.п.
в городских поселениях	2,4	6,7	–	3,8 п.п.

Источник: Итоги Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2006 года: В 9 т. М.: ИИЦ "Статистика России", 2008. Т. 2. С. 104–107; Итоги Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2016 года: В 8 т. М.: ИИЦ "Статистика России", 2018. Т. 2. С. 86–90.

Рост доли пустующих сельских домов наблюдался во всех субъектах Российской Федерации, кроме девяти регионов (Чеченская Республика, Республика Ингушетия, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Адыгея, Республика Татарстан, Самарская, Ленинградская, Воронежская и Челябинская области).

Особенно высок удельный вес личных подсобных хозяйств с заброшенными участками и пустующими домами в сельской местности исторического центра и приграничных регионов (табл. 7).

Таблица 7

Регионы с наибольшим удельным весом личных подсобных хозяйств и других индивидуальных хозяйств граждан с заброшенными земельными участками (пустующими домами) в сельских поселениях на 1 июля 2016 г., % от общего числа хозяйств

Регион	%	Регион	%
Сахалинская область	43,8	Архангельская область	24,6
Псковская область	36,3	Ярославская область	24
Брянская область	34,1	Вологодская область	23,1
Ивановская область	31,8	Курганская область	22,8
Смоленская область	31	Орловская область	21,8
Тверская область	30,4	Владимирская область	21
Костромская область	29,5	Камчатский край	20,5
Новгородская область	27,8	Тульская область	20,2
Кировская область	27,6	Республика Коми	20,1
Курская область	25,7	Республика Алтай	20,1

Источник: Итоги Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2006 года: В 9 т. М.: ИИЦ "Статистика России", 2008. Т. 2. С. 104–107; Итоги Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2016 года: В 8 т. М.: ИИЦ "Статистика России", 2018. Т. 2. С. 86–90.

Относительно низкий по сравнению с городским уровень социально-экономического развития села и обусловленные этим риски социального опустынивания сельских районов требуют проведения политики выравнивания различий в уровне жизни между городскими и сельскими территориями. На это направлены, в частности, упоминавшаяся выше государственная программа "Комплексное развитие сельских территорий" на период до 2025 г., реализуемая Минсельхозом России, а также меры по развитию сельской социальной и инженерной инфраструктуры, осуществляемые Минпросвещения России, Минздравом России, Министерством культуры России и другими ведомствами. Однако политика по развитию села должна быть, на наш взгляд, многократно усилена.

До сих пор приоритет в региональном развитии страны отдаётся крупным городским агломерациям. Планом реализации Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года предусмотрена разработка (к декабрю 2021 г.) не менее 20 долгосрочных планов социально-экономического развития крупных и крупнейших городских агломераций, подготовлен проект федерального закона о городских агломерациях. Проектом Единого плана по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года и на период до 2030 года не предусмотрены, к сожалению, специальные меры в области сельского развития (за исключением усилий по улучшению доступности первичной медико-санитарной помощи для граждан, проживающих в населённых пунктах с численностью до 2 тыс. чел.). В то же время рассматриваемый план содержит отдельный раздел по улучшению качества городской среды. Финансирование государственной программы "Комплексное развитие сельских территорий" в 2020–2022 гг. уменьшено по сравнению с её паспортом в 4 раза¹².

Все эти факты говорят о том, что в пространственном развитии страны взят курс на ускорение урбанизации. Теоретическим обоснованием такого подхода является положение о возрастании роли городов в современном обществе и то, что увеличение доли городского населения – общемировая тенденция. И действительно: как показывают данные Всемирного банка (табл. 8), с ростом валового национального дохода в расчёте на душу населения удельный вес сельского населения уменьшается. Однако следует обратить внимание и на другое: Россия относится к группе стран с уровнем дохода выше среднего, а показатель удельного веса сельского населения ниже, чем по группе, темпы сокращения доли сельских жителей сопоставимы с государствами с высоким доходом. Таким образом, Россия – сверхурбанизованная страна в своей группе.

Дальнейшее сокращение численности сельского населения, как мы видели, чревато рисками социального опустынивания данных территорий и выполнения селом вышеуказанных народно-хозяйственных функций. В 1923 г. П. Сорокин писал: "При 86 % сельского населения мы можем позволить себе роскошь урбанизоваться. Опасности, связанные с гиперурбанизацией, от нас лежат ещё очень далеко. А потому, потенциально,

¹² В редакции Постановления Правительства Российской Федерации от 31.05.2019 № 696 на реализацию государственной программы "Комплексное развитие сельских территорий" в 2020–2022 гг. из федерального бюджета предполагалось выделить 432,9 млрд руб., в редакции Постановления Правительства Российской Федерации от 10.07.2020 № 1017 – 105,3 млрд руб.

„социальные организмы“, подобные населению России, имеют больше шансов на выживание в будущем, чем в странах с чересчур развитой городской жизнью”¹³.

Таблица 8

Удельный вес сельского населения в странах с разным уровнем валового национального дохода (ВНД)* на душу населения, %

Страны по уровню дохода	2000 г.	2010 г.	2020 г.	Разница между 2020 и 2000 г., п.п.
С высоким уровнем дохода	23,3	20	18,2	-5,1
США	20,9	19,2	17,3	-3,6
Канада	20,5	19,1	18,4	-2,1
Германия	25	23	22,5	-2,5
С доходом выше среднего	50,6	41	32,4	-18,2
Россия	26,7	26,3	25,2	-1,5
Китай	64,1	50,8	38,6	-25,5
Бразилия	18,8	15,7	12,9	-5,9
С доходом ниже среднего	66,3	62,2	57,6	-8,7
С низким уровнем дохода	72,7	69,9	66,5	-6,2

* Согласно классификации стран Всемирного банка по уровню доходов 2020–2021 гг., к государствам с высоким уровнем относятся те, в которых ВНД на душу населения составляет 12 536 долл. и больше, с доходом выше среднего – от 4046 до 12 535 долл., с доходом ниже среднего – от 1036 до 4045 долл.; с низким доходом – 1035 долл. и меньше.

Источник: данные Всемирного банка. URL: <https://data.worldbank.org/indicator/SP.RUR.TOTL.ZS> (дата обращения: 12.08.2021).

В настоящее время "роскошью урбанизироваться" мы не располагаем. Наоборот, необходимы дополнительные меры по социально-экономическому развитию сельских территорий.

Прежде всего речь идёт о стимулировании диверсификации сельской экономики за счёт несельскохозяйственных видов деятельности. С начала 2000-х гг. в России происходит сокращение аграрной занятости: если в 2000 г. удельный вес сельского хозяйства в структуре трудовых ресурсов составлял 13 %, то в 2020 г. – только 6 %. Между тем альтернативные (вне сельского хозяйства) рабочие места в должном количестве не создаются, что увеличивает сельскую безработицу и подстёгивает миграцию населения в города. Эту диспропорцию нужно исправлять, развивая на селе переработку сельскохозяйственного сырья, лесную промышленность, производство строительных материалов, народные ремёсла и промыслы, агротуризм и т.д.

Диверсифицируя сельскую экономику, следует разумно сочетать включение сельского предпринимательства в глобальные и межрегиональные рынки и их ориентацию на использование местных ресурсов и удовлетворение спроса местных потребителей. Это особенно важно в условиях пандемии, вызвавшей логистические сбои в функционировании глобальных рынков.

¹³ Сорокин П. Указ. соч. С. 9.

Особое значение имеет переориентация аграрной политики со стимулирования крупного производства на развитие малого и среднего предпринимательства в агропромышленном комплексе. Поддержка крупных форм организации сельского хозяйства и агробизнеса была логичной в период импортозамещения и достижения продовольственной независимости страны. Сейчас эти задачи в основном выполнены, осуществляется переход к экспортно ориентированному развитию АПК. Одновременно возрастает спрос на органические продукты, продукцию региональных брендов, адаптация к климатическим изменениям обуславливает необходимость снижения антропогенной нагрузки на агробиоценозы. Эти задачи лучше решаются малыми и средними хозяйствами.

Стратегическим направлением структурной политики на селе должно стать развитие семейных крестьянских (фермерских) хозяйств путём стимулирования товарности личных подсобных хозяйств граждан и постепенной перерегистрации их в субъекты предпринимательской деятельности. Как показала Всероссийская сельскохозяйственная перепись 2016 г., в стране имеется 2334,3 тыс. личных подсобных хозяйств, ведущих сельскохозяйственное производство с целью получения денежных доходов, в то время как фермерских хозяйств было всего 174,8 тыс. (в 13 с лишним раз меньше). Именно такие ЛПХ являются социальной базой фермерского движения.

Мерами, стимулирующими переход товарных ЛПХ в крестьянские (фермерские) хозяйства, могут выступать предоставление земельных участков, выделение грантов на хозяйственное обустройство, налоговые льготы, упрощение процедур регистрации хозяйств, улучшение доступа к рынкам ресурсов и продукции и др.

Развитие локальной сельской экономики неизбежно повышает роль муниципалитетов и требует укрепления их бюджетной обеспеченности. Между тем сейчас их доходы крайне недостаточны: если в 1997 г. они составили 10,9 % к ВВП, то в 2019 г. – 4,3 %. При этом около $\frac{2}{3}$ поступлений – трансферты от государства и только треть – налоговые и неналоговые доходы¹⁴. В большинстве сельских поселений действующая межбюджетная и налоговая политика позволяет обеспечивать собственными налоговыми и неналоговыми поступлениями только содержание управленческого аппарата, лишая возможности поддерживать локальную экономику и решать социальные проблемы. Назрела настоятельная необходимость повышения бюджетной обеспеченности органов местного самоуправления за счёт перераспределения в их пользу федеральных и региональных налогов.

Крайне важной мерой выступает преодоление узковедомственного подхода к управлению сельским развитием. В настоящее время, в соответствии с федеральным законом "О развитии сельского хозяйства", устойчивое развитие сельских территорий относится к одному из направлений государственной аграрной политики, хотя должно быть с точностью до наоборот. Сельская политика – комплексное понятие, как и сам предмет

¹⁴ См.: О состоянии местного самоуправления, перспективах его развития и предложения по совершенствованию организации местного самоуправления в Российской Федерации в 2019 году: Докл. Общерос. конгресса муниципальных образований России. М., 2020. С. 69.

её регулирования – сельская экономика. Она включает меры аграрной, демографической и социальной политики, а также других видов государственного воздействия на социально-экономические процессы в сельской местности. Необходимо принять специальный федеральный закон об устойчивом развитии сельских территорий, закрепляющий межведомственный статус сельской политики и механизмы её реализации, а также создать межотраслевой орган управления сельским развитием.

Именно такой подход вырабатывается в управленческой практике развитых в сельскохозяйственном отношении стран. Например, в США, несмотря на то что большинство мер по сельскому развитию финансируется Министерством сельского хозяйства, сформирован Национальный совет по сельскому развитию, членами которого являются представители более чем 40 различных федеральных ведомств, осуществляющих свою деятельность в сельской местности, а также общественных организаций. На региональном уровне функционируют советы по сельскому развитию штатов. При президенте США учреждён консультативный орган – Совет по сельской Америке.

В Германии координация работы различных министерств и ведомств по созданию равных условий жизни вне зависимости от мест проживания населения возложена на Министерство внутренних дел. Министерством в рамках межведомственной комиссии "Равные условия для жизни" (председатель – министр внутренних дел, сопредседатели – министр сельского хозяйства и продовольствия и министр по делам семьи) подготовлен "План для Германии" – долгосрочный документ, предусматривающий действия по приоритетным направлениям регионального и сельского развития.

В Российской Федерации роль межведомственной координации могло бы выполнять Министерство экономического развития, которое ответственно за реализацию Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года.

Ключевые слова: сельские территории – устойчивое развитие сельских территорий – урбанизация – стратегия пространственного развития – миграция сельского населения – доходы сельского населения – диверсификация сельской экономики – совершенствование политики сельского развития.

Keywords: rural areas – sustainable development of rural areas – urbanization – strategy of spatial development – migration of rural population – income of rural population – diversification of rural economy – improvement of rural development policy.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Итоги Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2006 года: В 9 т. М.: ИИЦ "Статистика России", 2008.
2. Итоги Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2016 года: В 8 т. М.: ИИЦ "Статистика России", 2018.
3. *Мантино Ф.* Сельское развитие в Европе. Политика, институты и действующие лица на местах с 1970-х годов до наших дней / Пер. с итал. И. Храмовой. Б. м.: ФАО, 2010.

4. *Овчинников О.Г.* Государственная политика сельского развития в США: опыт для России // Россия и Америка в XXI веке. 2018. Вып. 3. URL: <http://rusus.jes.su/s207054760000040-1-1> (дата обращения: 12.08.2021).

5. О состоянии местного самоуправления, перспективах его развития и предложения по совершенствованию организации местного самоуправления в Российской Федерации в 2019 году: Докл. Общерос. конгресса муниципальных образований России. М., 2020.

6. План реагирования ООН-Хабитат на COVID-19. 2020. Апрель // ООН-Хабитат в России. URL: <http://unhabitat.ru/publications/plan-reagirovaniya-oon-xabitat-na-covid-19> (дата обращения: 15.08.2021).

7. Постановление Правительства Российской Федерации от 31 мая 2019 г. № 696 "Об утверждении государственной программы Российской Федерации „Комплексное развитие сельских территорий“ и о внесении изменений в некоторые акты Правительства России" // Правительство России. Офиц. сайт. URL: <http://government.ru/docs/all/122219/> (дата обращения: 15.08.2021).

8. Регламент (ЕС) № 1305/2013 Европейского парламента и Совета от 17 декабря 2013 года о поддержке сельского развития Европейским сельскохозяйственным фондом развития сельских территорий (ELER) и о прекращении действия Регламента (ЕС) № 1698/2005 // Германно-Российский аграрно-политический диалог. URL: https://agardialog.ru/files/prints/reglament_es_1305_2013_o_podderzhke_razvitiya_selskih_territoriy.pdf (дата обращения: 14.08.2021).

9. *Сорокин П.* Город и деревня (био-социологическая характеристика) // Крестьянская Россия: Сб. статей по вопросам общественно-политическим и экономическим. Прага, 1922–1924. Вып. 4. С. 3–23. URL: <http://elib.shpl.ru/ru/nodes/16354-t-4-1923> (дата обращения: 12.08.2021).