

УДК 338.434

ДИФФЕРЕНЦИАЦИЯ СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЙ ПО УРОВНЮ РАЗВИТИЯ

Е. В. ГРУЗИНСКАЯ

ГНУ «Институт экономики Национальной академии наук Беларуси»,
г. Минск, Республики Беларусь, 220072, e-mail: gruzinskayaelena@mail.ru

(Поступила в редакцию 08.01.2019)

Социально-экономическую политику по развитию сельских территорий принято рассматривать как сферу взаимной ответственности государства, бизнеса, науки и гражданского общества за обеспечение достойного качества жизни людей. Целями и приоритетными задачами государственной политики в области стимулирования сельского хозяйства принято считать выявление диспропорций развития сельских территорий, их группировка в зависимости от уровня устойчивости и степени нуждаемости в государственной поддержке, обоснование мер государственной поддержки сельских территорий с наличием особо острых проблем, направленных на сокращение уровня их дифференциации на макро-, мезо- и локальном уровнях, получение информации о результатах проведения государственной политики в области сельского развития [1].

Необходимость поддержки развития сельских территорий требует обоснования с учетом дифференциации этих территорий. Показатели оценки потенциала сельских территорий позволят согласно предложенной методике определить бюджетную поддержку и мероприятия по улучшению их социально-экономического положения. Предложенная методика выявления дифференциации сельских территорий направлена на выявление упущений по конкретным направлениям их развития, а также мотивацию деятельности органов местного самоуправления. Резервы роста потенциала территории исходя из степени реализации функций сельской территорией обеспечат переход государственного ценового регулирования от прямой поддержки сельского хозяйства на его индикативное управление. Методика разработана в соответствии с международным опытом по поддержке программ развития сельских территорий США и ЕС, в частности Германии. Названы цели и приоритетные задачи государственной политики в области стимулирования сельского хозяйства. Обозначены этапы выявления диспропорций развития сельских территорий. Кластерные группы, сформированные согласно предложенной методике исходя из уровня развития сельских территорий, покажут целостную картину состояния национального сельского хозяйства.

Ключевые слова: дифференциация сельскохозяйственных территорий, комплексные и базовые показатели методики.

Socio-economic policy for the development of rural areas is considered to be a sphere of mutual responsibility of the state, business, science and civil society for ensuring a decent quality of life for people. The objectives and priorities of the state policy in the field of agricultural stimulation are considered to be the identification of disproportions in the development of rural territories, their grouping depending on the level of sustainability and degree of need for government support, justification of measures of state support for rural territories with the presence of especially acute problems aimed at reducing their differentiation at macro-, meso-, and local levels, obtaining information on the results of public policy in areas of rural development.

The need to support the development of rural areas requires justification, taking into account the differentiation of these areas. According to the proposed methodology, indicators for assessing the potential of rural areas will determine budget support and measures to improve their socio-economic situation. The proposed method of identifying the differentiation of rural areas is aimed at identifying omissions in specific areas of their development, as well as motivating the activities of local governments. The reserves of growth of the potential of the territory based on the degree of realization of the functions of the rural territory will ensure the transition of state price regulation from direct support of agriculture to its indicative management. The methodology has been developed in accordance with international experience in supporting rural development programs in the USA and the EU, in particular Germany. The goals and priorities of the state policy in the field of agricultural stimulation are named. The stages of identifying imbalances in the development of rural areas are marked. Cluster groups, formed according to the proposed methodology based on the level of development of rural areas, will show a complete picture of the state of national agriculture.

Key words: differentiation of agricultural areas, complex and basic indicators of the methodology.

Введение

Каждый регион имеет особенности и различия в уровне развития. Усиливается дифференциация сельских территорий по уровню адаптации к реформам. Тип сельских территорий влияет на степень реализации сельскими территориями функций в социальной сфере. Поэтому стратегия управления сельскими территориями должна базироваться на дифференцированном подходе для каждого типа сельских территорий. Отсутствие в настоящее время общепризнанной типизации сельских территорий сдерживает дифференциацию показателей, характеризующих экономические, социальные, экологические и другие сферы села.

В отечественной практике ведение статистических данных по-прежнему строится на основе совмещения границ сельских территорий с административно-территориальным делением государства. При этом в системе показателей отсутствует учет особенностей тех или иных сельских территорий. Ввиду отсутствия нормативов социальных стандартов до сих пор не решен вопрос на государственном уровне о том, какие объемы государственной помощи сельскому развитию следует считать достаточными.

Согласно международной практике, в поддерживаемую государством цену закладывается определенный уровень личного потребления сельского работника и его семьи, который должен быть не ниже, чем в других отраслях [2].

Составляющая, направленная на наращивание потенциала сельскохозяйственных территорий и закладываемая в цену производимой на данной территории продукции, требует экономического обоснования. Для этого необходима методика дифференциации сельских территорий по уровню развития. Методика должна быть направлена на выявление точек роста и отстающих отраслей, а также определение мер по развитию территории, учитывая ее слабые и сильные стороны.

Основная часть

В Европе для оказания помощи государствам-членам в реализации своих национальных и региональных программ развития сельских территорий в 2008 г. создана Европейская сеть развития сельских территорий (ENRD). Она создана Европейской комиссией, Генеральным директором по сельскому хозяйству и развитию сельских территорий. Основными заинтересованными участниками программы стали национальные сельские сети во всех 27 странах ЕС, органы управления государств-членов, местные группы действий инициативы LEADER и организации по развитию сельских территорий с учетом требований ЕС. Программа развития сельских территорий обеспечивает широкую поддержку участникам и предоставляет информацию для обсуждения политики развития сельских территорий в ЕС. Информационная поддержка включает предоставление примеров успешной реализации проектов развития сельских территорий в Европейском союзе, оказание содействия национальным сельским сетям в развитии их сетевых услуг, содействие транснациональному сотрудничеству среди местных групп действий, проведение анализа актуальных сельских тем. Тематика охватывает цепочки поставок, социальное включение, лесное хозяйство, социальное фермерское хозяйство, сельское предпринимательство, местное развитие под руководством общин [3].

Проблемой остается тот факт, что многие вопросы невозможно четко разделить по региональным или государственным границам, поскольку они затрагивают жителей других стран (вопросы устойчивости окружающей среды, пересечение территориальных границ загрязняющими веществами). Кроме того, политика развития сельских территорий увязана с целым рядом других вопросов на уровне ЕС. По этой причине не все страны ЕС могут позволить себе политику, в которой они нуждаются, при том что государства-члены ЕС вправе проводить независимую политику развития сельских территорий. Поэтому на практике ЕС осуществляет единую политику развития сельских территорий с передачей контроля государствам-членам и регионам.

В Германии связующим звеном между государственной администрацией и Европейской сетью развития сельских территорий является Национальное объединение сельских территорий при Федеральном ведомстве продовольствия и сельского хозяйства (BLE), которое сформировано опираясь на подпункт 2 ч. 3 ст. 66 Директивы о Европейском фонде развития сельских территорий. Европейская комиссия одобрила программу объединения 15 февраля 2008 г. Взаимодействие с региональными участниками программ, потенциальными получателями субсидий и партнерами обеспечивается посредством анализа образцов передовой практики, предоставления соответствующей информации, организации обмена опытом и специальными знаниями, разработкой программ обучения для региональных рабочих групп, оказания технической помощи при транснациональном и межрегиональном сотрудничестве. Для финансирования деятельности объединения предоставляются государственные средства, половина из которых средства Европейского фонда развития сельских территорий [4].

Справедливо, что урбанизация, несмотря на содействие экономическому развитию, может стать основой роста городских трущоб и нанести вред окружающей среде [5]. Учитывая это, целью национальной стратегии Германии является повышение качества жизни в сельских регионах и диверсификация сельской экономики. Цель определена в соответствии с Директивами ЕС исходя из высокого уровня безработицы в регионах, неудовлетворительного экономического роста и неблагоприятного демографического развития (сокращения численности населения). В

частности предложено сохранение определенного уровня дохода и создание рабочих мест, сохранение и повышение качества жизни и перспектив на будущее, организация минимального обеспечения товарами и услугами, восстановление природного и культурного наследия в сельских регионах, повышение привлекательности сельских регионов как мест проведения досуга и отдыха [6].

Право на получение помощи для реализации программ развития территорий Германии комиссия ЕС признает согласно показателям доходов населения, занятости населения, развития инфраструктуры. Так, поддержана финансированием ЕС программа Германии «Улучшение структуры региональной экономики» (GrW), которая концентрирует свои усилия в большей степени на оказании помощи проблемным сельским регионам и создании дополнительных рабочих мест. Программа финансируется на 50 % из средств регионального бюджета и 50 % из средств федерального бюджета Германии. Более половины территории, на которой осуществляется данная программа, занимают сельские регионы со слаборазвитой экономической структурой. Программа выделяет средства на развитие промышленности, включая туристический бизнес, и на дополнительные мероприятия по развитию инфраструктуры, а также на инвестиционно непривлекательные мероприятия [7].

В развитых странах сельское хозяйство уже не является основной экономической базой для большей части сельских территорий. Поэтому государственная политика ЕС и США переориентирована на территориальный подход с одновременным сокращением поддержки производителей [8]. Разные страны поддерживают схожие направления развития сельских территорий. При этом направления развития сельских территорий не всегда определяются отраслевой принадлежностью.

Например, Минсельхозом США осуществляется экономическое развитие сельских территорий в направлениях: поддержка человеческого капитала (развитие системы образования, профессиональной подготовки, здравоохранения, жилищно-коммунального хозяйства), стимулирование создания и развития бизнеса, развитие инфраструктуры (телемедицина, широкополосные сети, жилищные программы, водоснабжение, электроэнергия), борьба с бедностью (проведение программ помощи неимущим) [9].

Если в Евросоюзе сельское развитие является частью единой аграрной политики, то Министерство сельского хозяйства США оказывает содействие развитию на селе ряда других отраслей. Это определяет особенности регулирования развития сельских территорий, в том числе финансирования.

Например, в США сельское развитие регулируется различными программами, которые реализуются независимо друг от друга. В Западной Европе условия и механизмы государственной поддержки закреплены в рамках единого законодательного акта. Основным документом, который регулирует государственную поддержку сельского хозяйства стран ЕС, является Постановление Евросоюза № 1698/2005, и только потом действуют национальные законы, программы и другие нормативно-правовые документы. Общая сумма, выделенная на реализацию в Западной Европе Единой аграрной политики на 2014–2020 гг., составляет 37,8 % от полного бюджета ЕС в этот период [2].

Выявление диспропорций развития сельских территорий обычно включает следующие основные этапы: получение первичных статистических показателей, отбор и обработка базовых показателей, определение комплексных показателей, выделение типов, формирование обобщающей оценки. Комплексные показатели рассчитываются как среднее геометрическое или арифметическое из значений базовых показателей с использованием приемов кластерного анализа [10].

Полагаем, что методика выявления дифференциации сельских территорий по уровню развития должна основываться на выявлении степени реализации функций сельской территорией. Для этого комплексными показателями в предлагаемой усовершенствованной методике должны стать интегральные показатели, отражающие сферу деятельности населения, демографическую среду и экологическую среду сельских территорий.

Комплексные показатели могут быть интегрированы из следующих базовых показателей:

сфера деятельности – количество занятых в сельскохозяйственном производстве, доля сельскохозяйственной продукции в общем объеме произведенной продукции, количество предприятий сельскохозяйственной сферы деятельности;

демографическая и поселенческая среда – общий коэффициент рождаемости, общий коэффициент смертности, численность сельского населения, плотность населения, количество

сельских населенных пунктов в составе сельского поселения, доля населенных пунктов без населения, демографическая нагрузка на трудоспособное население лицами в возрасте старше трудоспособного, коэффициент миграционного прироста;

экологическая среда – доля проб почвы в селитебной зоне, не соответствующих гигиеническим нормативам по содержанию пестицидов, доля проб воды из водопроводов сельских поселений, не соответствующих гигиеническим нормативам, количество отходов (без твердых бытовых отходов).

Состав базовых показателей может быть изменен исходя из приоритетов развития территории, поскольку существуют сложности согласования систем экономических, экологических и социальных показателей для реализации конкретных мероприятий. Так, в экологической ситуации на селе могут быть дополнительно рассмотрены базовые показатели отсутствия специально обустроенных мест для отдыха на природе, несвоевременного вывоза бытового мусора, неудовлетворительного состояния близкорасположенных водоемов [11]. Для расчета интегрального коэффициента сводной оценки в социально трудовой сфере села и города Всероссийским научным исследовательским институтом экономики сельского хозяйства применялись следующие базовые показатели: отношение числа умерших к числу родившихся, среднее число лет недодожития до 100 лет, доля живущего за чертой бедности населения, доля питания (без алкогольных напитков в расходах на конечное потребление), уровень общей безработицы, уровень преступности на тысячу населения, уровень распространения психической патологии на тысячу населения [10].

Кластерные группы формируются исходя из уровня развития сельских территорий: по показателям состояния демографической среды (высокий, средний, низкий, критический), степени развития сельскохозяйственной сферы деятельности (высокая, средняя, низкая), степени остроты экологической ситуации (нормальная, условно-нормальная, удовлетворительная, условно-удовлетворительная, напряженная).

Методика выявления дифференциации сельских территорий по уровню развития позволяет оказать поддержку регионам, которые в связи с экономическими или демографическими проблемами испытывают трудности в отдельных сферах. Например, в образовательной сфере – доступность начального и среднего образования, численность учащихся в классах и учебных группах. Так, в Германии проходит модернизация системы профессионального образования посредством формирования профессиональных групп с общей квалификацией на базе структурирования перечня смежных специальностей [8].

Методика выявления дифференциации сельских территорий по уровню развития может быть заложена в систему мотивации и ответственности органов местного самоуправления в целом, их структурных подразделений и служащих.

В настоящее время нет методики, оценивающей эффективность деятельности органов местного самоуправления и их служащих. Вместе с тем существует возможность проведения оценки эффективности деятельности администрации сельского поселения, структурных подразделений администрации, отдельных служащих администрации [1].

Оценка эффективности деятельности администраций может быть основана на сопоставлении плановых и достигнутых за год показателей. Далее может быть распределен грант по структурным подразделениям органов местного самоуправления в соответствии с закрепленными за ними показателями. Оценка деятельности отдельного служащего возможна в соответствии с личным вкладом в общие результаты работы на основе показателей, закрепленных в его должностной инструкции, которые применяются при премировании, проведении аттестации и присвоении класса государственного служащего.

Заключение

Таким образом, предложенная с учетом международного опыта методика выявления дифференциации сельских территорий по уровню развития обеспечит корректное использование экономических, социальных и экологических показателей.

Результаты оценки эффективности управления устойчивым развитием сельских территорий могут быть использованы при формировании системы стимулирования за достижение наилучших результатов устойчивого развития сельских территорий. Стимулы в виде выделения грантов или в форме дотаций местным бюджетам могут предоставляться в зависимости от дифференциации сельских территорий (развитые, территории со средним уровнем развития, слаборазвитые).

Получение грантов на основе предложенной оценки деятельности местной администрации и ее сотрудников инициирует определенную состязательность. Представляется возможность выявить упущения по конкретным направлениям и стимулировать использование положительного опыта.

Рассмотрение степени реализации функций сельской территорией позволит выявить резервы при планировании мероприятий по повышению уровня жизни и привлекательности конкретных сельских территорий.

Комплексные показатели оценки потенциала сельских территорий на основе дифференциации этих территорий обеспечат переход государственного ценового регулирования с прямой поддержки сельского хозяйства на его индикативное управление.

Оценка потенциала посредством предложенной методики позволит обосновать бюджетную поддержку и мероприятия по улучшению социально-экономического положения сельских территорий, а также управлять регионом через разработку прогноза и стратегических документов развития сельскохозяйственных территорий.

ЛИТЕРАТУРА

1. Исаева, О. О. Организация мониторинга в системе управления устойчивым развитием сельских территорий: дис. ... канд. экон. наук / О. О. Исаева. – Саранск, 2018. – 199 с.
2. Полушкин, Н. А. Государственное регулирование развития сельских территорий: дис. ... канд. экон. наук / Н. А. Полушкин. – Саранск, 2017. – 206 с.
3. Оценка развития сельского хозяйства и сельских территорий в странах Восточного Партнерства Региональный отчет ЕС и ФАО 2012г. Программа добрососедства Европейского союза [Электронный ресурс]: <http://www.fao.org> > dossier > field. – Дата обращения: 17.10.2018.
4. Национальная стратегия развития сельских территорий Федеративной Республики Германия (2007—2013 гг.) Федеральное министерство продовольствия, сельского хозяйства и защиты прав потребителей Германии. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://agrardialog.ru> > files > prints. – Дата обращения: 17.10.2018.
5. Доклад о глобальном мониторинге за 2015-2016 годы. Цели развития в эпоху демографических изменений. Совместное издание Группы Всемирного банка и Международного валютного фонда. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.worldbank.org>. – Дата обращения: 17.10.2018.
6. Национальная стратегия развития сельских территорий Федеративной Республики Германия (2007—2013 гг.) Федеральное министерство продовольствия, сельского хозяйства и защиты прав потребителей Германии. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://agrardialog.ru> > files > prints. – Дата обращения: 17.10.2018.
7. Концепция Федерального правительства Германии по дальнейшему развитию сельских территорий 2009. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://agrardialog.ru> > files > prints. – Дата обращения: 17.10.2018.
8. Ефимова, Е. В. Стратегическое управление устойчивым развитием сельских территорий: дис. ... канд. экон. наук / Е. В. Ефимова. – Саранск, 2017. – 199 с.
9. Адукова, А. Н. Управление сельским развитием: необходимость и пути усиления внимания к человеческому фактору / Р. Адуков, А. Адукова, Р. Юсуфов // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. – 2015. – № 7. – С. 48–52.
10. Родимцев, С. А. Типологическая оценка развития сельских территорий Орловской области / С. А. Родимцев, А. В. Резвяков, Н. С. Студенникова // Региональная экономика: теория и практика. – 2014. – № 39 (366). – С. 43–53.
11. Ашмарина, Т. И. Анализ устойчивого развития сельских территорий / Т. И. Ашмарина, З. С. Вороновская. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://maaorus.ru> > analiz_c_h_terr. – Дата обращения: 17.10.2018.