



Елена ГРУЗИНСКАЯ

ведущий научный сотрудник сектора социально-демографической политики отдела человеческого развития и демографии Института экономики НАН Беларуси, кандидат экономических наук, доцент

УДК 338.434

Типизация сельскохозяйственных территорий для преобразования механизма предоставления компенсаций отстающим регионам

Введение

В мировой практике сбалансированное развитие сельских территорий обеспечивается за счет либо стимулирования точек роста, либо предоставления отстающим регионам компенсаций. В Стратегии социально-экономического развития регионов Российской Федерации до 2020 года предлагается стимулирование существующих центров роста с одновременным управляемым «сжатием» периферийных территорий [1, с. 65]. Однако еще в 2009 г. Организацией экономического сотрудничества и развития была предложена политика предоставления компенсаций бизнесу и населению отстающих регионов вместо выявления потенциала их роста и стимулирования последнего [2, с. 3].

В отечественной практике (ввиду отсутствия соответствующих социальных стандартов) на государственном уровне до сих пор не решен вопрос о том, какие объемы помощи аграрным регионам следует считать достаточными.

Сложность определения необходимого уровня поддержки данных территорий обусловлена тем, что они неоднородны и зачастую рассматриваются как окрестности или окраинные территории крупных городов [3, с. 13].

В мировой практике финансовые преференции, гарантирующие обеспечение государством жизненных стандартов для сельских жителей, принято соотносить с характеристиками регионов, которые те населяют. В связи с этим объемы государственной поддержки определяются для территорий различных типов [4, с. 156, 167]. Очевидно, что каждый регион имеет особенности развития, определяющие его состояние. Поэтому разработка стратегии управления сельскими территориями требует дифференцированного подхода к регионам различных типов.

В Беларуси системные подходы к обеспечению их экономической безопасности заложены М. В. Мясниковичем, В. Г. Гусаковым, В. И. Бельским, А. И. Лученком [5, 6, 7, 8]. Однако в настоящее время не существует универсальной методики типизации сельских территорий. Данное обстоятельство сдерживает диф-

ференциацию показателей, характеризующих экономические, социальные, экологические и иные аспекты их развития.

В отечественной практике ведение статистической отчетности по-прежнему основано на приведении границ сельских территорий в соответствие с административно-территориальным делением страны. При этом в системе показателей отсутствует учет особенностей тех или иных сельских регионов. Для идентификации сельских территорий различные международные структуры (Организация Объединенных Наций, Организация экономического сотрудничества и развития, Всемирный банк) предлагают критерии и индикаторы устойчивого развития, содержащие сложные системы социальных, экономических, экологических, институциональных показателей, причем чаще всего относящиеся к устойчивому экологическому развитию. По мнению отдельных экспертов, перечень предлагаемых международными организациями индикаторов излишне усложнен для работы, связанной с оценкой и анализом региональных показателей на национальном уровне [9, с. 45]. По этой причине затруднительно выявить точки роста и отстающие отрасли, а также определить меры по развитию конкретной территории с учетом ее слабых и сильных сторон.

Основная часть

Под сельской территорией зачастую понимается обитаемая местность за границами городов, включающая малые поселения и земли, на которых они расположены. Как отмечает Е. Н. Филиппова, «село – это все то, что не город» [10, с. 121]. В Западной Европе к сельским территориям относят местность вне крупных городов, включающую малые населенные пункты и деревни, служащую в роли заповедника или поселенческой территории, обеспечивающую возможности для экономической и культурной деятельности, проведения свободного времени [11, с. 15]. Допускается отнесение к сельским территориям малых городов.

В Беларуси не существует единых норм, позволяющих определить категорию города и однозначно отнести его к сельской территории. Одним из критериев включения поселения в категорию малых городов может быть численность населения, не достигающая 50 тыс. чел. Как отмечает Н. Н. Чиняков, классифицировать населенный пункт по типу застройки проблематично вследствие несовершенства статистической базы [12, с. 148].

В Российской Федерации предлагается относить к сельским территориям только те малые города, которые являются «экономическими, административными, финансовыми и культурными центрами сельских территорий, где сосредоточена основная часть переработки сельскохозяйственной продукции, а сами малые города большей частью должны представлять собой сельскую местность: одно-двухэтажные деревянные дома с огородами и садами (посады)» [13, с. 123].

Понятие «сельская территория» (сельская местность) формируется с учетом несходства определений «сельская территория» (сельская местность) и «село».

Термином «сельская территория» описываются:

не только регион, но и место, обладающее значительным человеческим, природным, культурным и социальным капиталом, то есть совокупность социальных отношений, институциональных агрегаций и уровней управления, которые очерчивают географическое и социальное пространство;

сложная территориальная система, имеющая 3 уровня – сельское поселение (1-й уровень, наименьшая территориальная единица), район и регион;

формирование, которое как объект управления представляет собой социально-экономическую систему, характеризующуюся территориальной общностью, открытостью, развитием процессов производственной специализации и кооперации, единой системой целей и задач развития, наличием устойчивых и развитых связей между отраслями и экономическими субъектами;

населенный пункт, вблизи которого преобладает сельскохозяйственное производство, а также сельское поселение и иные территории, объединенные принадлежностью к одному и тому же муниципальному району [13];

местность с сельским населением, в которой возможно производство сельскохозяйственной продукции;

расположенная за границами больших населенных пунктов территориальная система с небольшой плотностью населения, которая находится под постоянным контролем органов местного и регионального управления [14, с. 118];

один или несколько населенных пунктов, а также расположенные вокруг земли сельскохозяйственного назначения (сельское поселение и местный регион). Отметим, что сельская территория должна иметь четко обозначенные границы, желательные соответствующие существующему административно-территориальному делению.

Термином «село» описывается:

населенный пункт, в котором сельскохозяйственное производство представлено только хозяйствами населения (личными подсобными хозяйствами) [14, с. 119];

социально-территориальная подсистема, представляющая собой единый социально-экономический, территориальный, природный и историко-культурный комплекс, включающий сельское население, совокупность связанных с его деятельностью общественных отношений, а также территорию и расположенные на ней материальные объекты;

социально-культурная структура, сохраняющая исторический, культурный, национальный опыт, традиции и генофонд нации [15, с. 5].

Следует отметить, что оценку уровня развития сельской местности затрудняет трактовка ее как территории, находящейся вне крупных городов. Это определение не учитывает тот факт, что поглощение данной территории в процессе развития последних сопровождается переходом сельского производства в разряд городского. Особо отметим, что типичный для аграрных регионов низкий уровень плотности населения может меняться в зависимости от сезона, а также интенсивности процесса миграции.

В законодательстве Республики Беларусь из терминов «село», «сельские территории», «сельская местность» дается определение лишь последнему. В ст. 5 Закона Республики Беларусь «Об административно-территориальном делении и порядке решения вопросов административно-территориального устройства Республики Беларусь» приводится перечень населенных пунктов, относящихся к категории сельских; таковыми являются агрогородки, поселки, деревни, села, хутора [16]. По нашему мнению, используемое в этом документе определение достаточно узкое, поскольку к сельским населенным пунктам не отнесены ни поселки городского типа, ни города районного подчинения. Тем не менее в целом ряде отечественных правовых актов сельская местность рассматривается как территория, входящая в пространственные пределы сельсоветов, за исключением поселков городского типа и городов районного подчинения [17, 18].

С другой стороны, существует и более широкое понимание сельской местности как общности территорий сельсоветов, поселков городского типа, городов районного подчинения, являющихся административно-территориальными единицами, а также иных населенных пунктов, не имеющих данного статуса и входящих в пространственные границы сельсоветов [19].

Устаревшим является подход, при котором сельские территории связывают только с производством и переработкой сельскохозяйственной продукции. Тем не менее именно он заложен в Концепцию устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2020 года, разработанную Министерством сельского хозяйства данной страны [20, с. 16].

Сельское население стало активнее принимать участие в несельскохозяйственных видах экономической деятельности (добыче ресурсов, туризме, народных промыслах, торговле, сервисных операциях, промышленном производстве). Как следствие, между аграрными регионами возникают различия, обусловленные несходством степени их адаптации к реформам.

Дифференциация сельских территорий определяется перечисленными далее факторами – как внешними, так и внутренними, имеющими косвенное и прямое воздействие:

- институциональными;
- экономическими;
- экологическими;
- социальными;
- культурными;
- геополитическими;

геоэкономическими;
 природно-климатическими;
 историко-культурными;

географическими, влияющими на множество параметров сельских территорий – менталитет населения, его плотность и состав, интенсивность и направленность миграции, состояние транспортной и социальной инфраструктуры, традиции хозяйствования, экономическую специализацию конкретных территорий, эффективность деятельности местных сельхозпроизводителей [21, с. 79, 22, с. 96];

социально-экономическими, к которым относятся затяжные системные кризисы сельского развития (в том числе и социально-демографические), технологическая деградация сельского хозяйства, инерционность управления им;

стимулирующими развитие сельских территорий и сдерживающими его. В качестве примера укажем, что по мнению отдельных российских исследователей, санкции, введенные в 2014 г. США и некоторыми странами Европейского Союза в отношении Российской Федерации, дали стимул развитию процесса импортозамещения как в сельском хозяйстве, так и в промышленности данной страны [23, с. 143].

Совокупность указанных факторов формирует типы сельских территорий и влияет на степень реализации ими функций в социальной сфере.

Уровни развития данных регионов зависят от выполняемых ими функций, определяемых местоположением, ресурсным потенциалом, возможностями государственного и местных бюджетов.

К данным функциям относятся:

производственная (обеспечение общества продовольствием, продукцией лесного, рыбного, охотничье-промыслового хозяйства и иными несельскохозяйственными товарами);

социально-демографическая (пополнение демографического и трудового потенциала страны, обеспечение сельского хозяйства и иных отраслей экономики трудовыми ресурсами);

культурная (сохранение традиций, художественных промыслов);

природоохранная (поддержание экологического равновесия, сохранение природных ландшафтов, размещение заповедников и национальных парков);

рекреационная (обеспечение оздоровления и отдыха населения);

пространственно-коммуникационная (размещение объектов жилищной и производственной инфраструктуры) [24, с. 93].

Степень реализации сельскими территориями упомянутых функций может быть выражена таковыми экономическими показателями, как:

размеры среднедушевых номинальных и реальных доходов;

степень дифференциации доходов;

номинальная и реальная начисленная средняя заработная плата;

средний номинальный и реальный размер назначенной пенсии;

величина прожиточного минимума;

доля населения с доходами ниже прожиточного уровня;

минимальный размер заработной платы;

калорийность и состав продуктов питания;

качество одежды;

приходящаяся на 1-го жителя общая площадь жилья;

количество больничных коек на 1000 жителей;

число вузов и средних специальных учебных заведений;

удельная доля студентов в численности населения;

качество социальных услуг;

объем изданных книг, брошюр, журналов;

ожидаемая продолжительность жизни;

уровень рождаемости;

уровень смертности;

количество браков и разводов;

число зарегистрированных преступлений.

Заключение

Сельские территории – это не просто регионы, специализирующиеся на аграрном производстве, а сложные социально-экономические системы. Поэтому разрабатывать программы их развития должно правительство, а не Министерство сельского хозяйства.

В этой связи определение сельских территорий в качестве не аграрных, а имеющих более широкую специализацию, необходимо закрепить на законодательном уровне. Это позволит достоверно их идентифицировать.

Участие населения сельских территорий в несельскохозяйственных видах деятельности позволяет дифференцировать данные регионы по уровню адаптации к реформам. Определяющие последние факторы формируют типы сельских территорий и влияют на результаты осуществления присущих им функций.

Справедливую оценку степени реализации данных функций в условиях неоднородности сельских территорий обеспечит типизация последних. Для официального статистического представления она должна применяться в виде разделения сельских населенных пунктов на функциональные группы. Данные группы целесообразно формировать в зависимости от видов деятельности проживающих и работающих в регионах лиц. Система статистических показателей при такой оценке позволит учесть особенности тех или иных сельских территорий и обеспечить более рациональное использование средств, предоставляемых отстающим регионам для компенсации негативных социально-экономических тенденций.

ИСПОЛЬЗОВАННЫЕ ИСТОЧНИКИ

1. Мельникова, Л. С. «Пространственно-нейтральная» и «локально-адресная» региональная политика: проблемы выбора / Л. С. Мельникова // Регион: экономика и социология. – 2014. – № 1 (81). – С. 64–85.
2. OECD. How Regions Grow. – Paris: Organization for Economic Growth and Development, 2009. – 197 p.
3. Национальная стратегия развития сельских территорий Федеративной Республики Германия (2007–2013 гг.) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://agrardialog.ru/files/prints/razvitie_selskih_territoriy_v_germanii_rus.pdf. – Дата доступа: 17.10.2018.
4. Полушкин, Н. А. Государственное регулирование развития сельских территорий: дис. ... канд. экон. наук: 08.00.05 / Н. А. Полушкин. – Саранск, 2017. – 206 л.
5. Мясникович, М. Платформы роста для страны / М. Мясникович // Беларуская думка. – 2018. – № 1. – С. 3–7.
6. Гусаков, В. Г. Проблемы устойчивого развития экономики и формирование нового технологического уклада / В. Г. Гусаков // Наука и инновации. – 2016. – № 7. – С. 4–11.
7. Бельский, В. И. Вопросы развития сельского хозяйства Беларуси в контексте тенденций трансграничного рынка агропродовольственной продукции / В. И. Бельский // Вес. Нац. акад. навук Беларусі. Сер. аграр. навук. – 2017. – № 1. – С. 32–41.
8. Макроэкономические аспекты обеспечения сбалансированности национальной экономики / А. И. Лученок [и др.]. – Минск: Беларуская навука, 2015. – 371 с.
9. 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.
10. Филиппова, Е. Н. К вопросу о современных проблемах сельских территорий / Е. Н. Филиппова // Вестник АГАУ. – 2012. – № 3. – С. 119–123.
11. Rural Development in the European Union. Statistical and economic information. Report 2009 [Электронный ресурс] // European Commission. – Режим доступа: http://www.ec.europa.eu/agriculture/agrista/rurdev2009/RD_Report_2009.pdf. – Дата доступа: 17.10.2018.
12. Чиняков, Н. Н. Некоторые проблемы социально-экономического развития сельских территорий Алтайского края [Электронный ресурс] / Н. Н. Чиняков // РГАУ-МСХА. – Режим доступа: http://www.timacad.ru/conf_news/section2/Chinyakov_ru.pdf. – Дата доступа: 09.10.2018.
13. Постановление Правительства Российской Федерации «О федеральной целевой программе «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014–2017 годы и на период до 2020 года» [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. Россия. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_149879. – Дата доступа: 10.10.2018.
14. Яроцкая, Е. В. Теоретические подходы к устойчивому развитию сельских территорий / Е. В. Яроцкая, А. В. Хлевная // Вопросы и проблемы экономики и менеджмента в современном мире: сб. науч. тр. / Инновационный центр развития образования и науки. – Омск, 2015. – С. 117–119.
15. Ашмарина, Т. И. Анализ устойчивого развития сельских территорий [Электронный ресурс] / Т. И. Ашмарина, З. С. Вороновская // Международная академия аграрного образования. – Режим доступа: https://maaorus.ru/images/article/analiz_c_h_terr.pdf. – Дата доступа: 17.10.2018.

16. Об административно-территориальном делении и порядке решения вопросов административно-территориального устройства Республики Беларусь [Электронный ресурс] Закон Респ. Беларусь от 05.05.1998 № 154-3 // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь. – Режим доступа: http://world_of_law.pravo.by/text.asp?RN=H19800154. – Дата доступа: 17.10.2018.
17. О мерах по развитию агроэкотуризма в Республике Беларусь: Указ Президента Респ. Беларусь, 2 июня 2006 г., № 372 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2006. – № 89. – 1/7647.
18. О некоторых вопросах регулирования предпринимательской деятельности в сельской местности: Декрет Президента Респ. Беларусь, 20 дек. 2007 г., № 9 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2008. – № 1. – 1/9241.
19. О мерах по упорядочению учета и сокращению количества пустующих и ветхих домов с хозяйственными и иными постройками в сельской местности: Указ Президента Респ. Беларусь, 3 февр. 2006 г., № 70 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2006. – № 22. – 1/7227.
20. Концепция устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2020 года [Электронный ресурс] // Союз комплексного проектирования и землеустройства сельских территорий. – Режим доступа: http://www.roszemproekt.ru/assets/file/proektn_dokumenty/concepc_ust_gazv.doc. – Дата доступа: 10.10.2018.
21. Модернизация механизма устойчивого развития сельских территорий: монография / Е. Г. Коваленко [и др.]; под ред. Е. Г. Коваленко. – М.: Издательский дом «Академия Естествознания», 2014. – 166 с.
22. Мищенко, И. В. Пространственные аспекты устойчивого развития сельских территорий / И. В. Мищенко // Вестник Томского государственного университета. Экономика. – 2012. – № 3. – С. 95–102.
23. Хлевная, А. В. Теоретические подходы к устойчивому развитию сельских территорий [Электронный ресурс] // А. В. Хлевная, Е. В. Яроцкая / DocPlayer.ru. – Режим доступа: <http://docplayer.ru/46971191-Teoreticheskie-podhody-k-ustoychivomu-gazvitiyu-selskih-territoriy-a-v-hlevnaya-e-v-yarockaya.html>. – Дата доступа: 11.10.2018.
24. Проблемы и перспективы развития АПК и сельских территорий: монография / Е. В. Автайкина [и др.]; под общ. ред. С. С. Чернова. – Новосибирск: Издательство ЦРНС, 2014. – 282 с.

РЕЗЮМЕ

Международный опыт перехода от стимулирования роста всех территорий к политике компенсации бизнесу и населению отстающих регионов обусловил необходимость типизации сельскохозяйственных территорий для преобразования механизма предоставления компенсаций отстающим регионам. Выявлено, что неоднородность сельских территорий затрудняет определение достаточных объемов государственной помощи сельскому развитию. Установлено, что участие сельского населения в несельскохозяйственных видах экономики расширяет функциональные возможности сельских территорий. Предложено проводить оценку степени реализации данными территориями их функций посредством комплексных и базовых статистических показателей, с учетом особенностей этих регионов, на основе их типизации. Предложены экономические показатели, отражающие степень реализации сельскими территориями присущих им функций. Предоставляемые исходя из рассчитанных показателей финансовые преференции будут соотноситься с типом конкретной сельской территории и гарантировать исполнение государственных стандартов, касающихся уровня жизни местного населения.

SUMMARY

International experience of transition from the policy of stimulation of potential of growth of all regions to the policy of indemnification business and population of backward regions stipulated the necessity of typification of national agricultural territories for transformation of compensative mechanism to the backward regions. It is exposed, that heterogeneity of rural territories is hampered by determination of sufficient volumes of state help rural development. It is set that participating of rural population in the nonfarm types of economy extends functional possibilities of rural territories. It is suggested to conduct the estimation of degree of realization of their functions rural territories by means of complex and base statistical indexes taking into account the features of agricultural territories on the basis of their typification. Economic indicators which reflect the degree of realization of functions rural territories are offered. Financial preferencii, given coming from the expected indexes, will be correlated with the type of rural territory and guarantee execution of state standards of life of villagers.

Поступила 17.01. 2019