

ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОЙ ПОДХОД К РАЗВИТИЮ СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЙ

Л. БОНДАРЕНКО, член-корреспондент РАН, заведующая отделом социального развития сельских территорий, ФГБНУ «Федеральный научный центр аграрной экономики и социального развития сельских территорий - Всероссийский научно-исследовательский институт экономики сельского хозяйства», г. Москва, Россия

АННОТАЦИЯ. Статья содержит краткий экскурс в историю применения программно-целевого подхода к сельскому развитию в пред- и постреформенный период, включающий анализ союзной Программы социального развития села на 1991-1995 гг., Программы возрождения российской деревни и развития агропромышленного комплекса на 1991-1995 гг., федеральных целевых программ социального развития села на 2003-2013 гг. и устойчивого развития сельских территорий на 2014-2017 гг. и на период до 2020 г. Представлена характеристика состояния и тенденций социального развития сельских территорий, показавшая, что по многим направлениям еще не восстановлены социальные рубежи, с которыми село подошло к реформам 90-х годов. При этом сельскохозяйственное производство растет опережающими темпами по сравнению с экономикой России в целом, снижается импорт, и увеличивается экспорт продовольствия и сельскохозяйственного сырья, что свидетельствует о дисбалансе между главной общенациональной функцией сельских территорий, состоящей в обеспечении продовольственной безопасности и независимости страны, и их внутренней функцией, направленной на жизнеобеспечение, сохранение и развитие собственного народонаселения. Дальнейшая консервация этого дисбаланса создает угрозу для реализации национальной цели по созданию в агропромышленном комплексе высокопроизводительного экспортно ориентированного сектора, развивающегося на основе современных технологий и обеспеченного высококвалифицированными кадрами. Дана оценка содержания Государственной программы Российской Федерации «Комплексное развитие сельских территорий», разработанной в соответствии с Указом Президента России, для решения системных проблем российского села, и ее ресурсного обеспечения. Представлены предложения по совершенствованию программно-целевого подхода к развитию сельских территорий.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: структура Программы, целевые индикаторы, финансирование, государственная поддержка, проектный подход, комфортные условия жизнедеятельности, занятость, доходы, жилищные условия, социальная и инженерная инфраструктура, экологическая обстановка.

ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ:

- программно-целевой подход к социальному развитию сельских территорий, реализуемый в новой истории России, характеризуется некомплексным характером, нестабильным и недостаточным финансированием для обеспечения устойчивого и динамичного развития, формирования условий жизнедеятельности, сопоставимых с городскими, и реализации национальной цели по созданию в агропромышленном комплексе высокопроизводительного экспортно ориентированного сектора, развивающегося на основе современных технологий и обеспеченного высококвалифицированными кадрами;

- необходимо: законодательно закрепить приоритетность социально-го развития сельских территорий с охватом всего их пространства и обеспечением обустройства на уровне не ниже минимальных социальных стандартов; придать сельским территориям статус единого особого объекта государственной политики и управления, создав Агентство по развитию сельских тер-

Введение. Несмотря на относительно высокие в последнее пятилетие темпы роста сельскохозяйственного производства и повышение его вклада в ВВП страны, снижение импортозависимости в продовольственном обеспечении и повышение экспорта сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, а также применение уже в течение 17 лет программно-целевого подхода к развитию села, темпы его социального обустройства остаются низкими и не отвечают требованиям общества к сельским территориям не только как продовольственной и сырьевой базе, но социально-территориальной подсистеме, выполняющей широкий спектр общенациональных функций. В этих условиях чрезвычайно актуализировалась проблема повышения эффективности программного регулирования социально-экономического развития села.

Методы: абстрактно-логической, системного анализа, расчетно-конструктивный, экспертных оценок.

Результаты и обсуждение. В до- и постреформенной отечественной практике накоплен определенный опыт применения программно-целевого подхода к социальному развитию сельских территорий.

Дореформенный период. В канун распада СССР социальная политика на селе активизировалась с учетом ее значения для повышения эффективности агропромышленного производства и решения продовольственной проблемы. Ускоренное социально-экономическое развитие села было объявлено стержневой задачей структурной и инвестиционной политики на селе, которая должна решаться на основе социальной переориентации сельской экономики и изменения производственных отношений. В 1989 г. принимается Программа социального развития села на 1991-1995 гг. (далее Программа), которая содержала развернутую систему мер, направленных на качественные изменения в жизни тружеников села, создание эффективного экономического механизма повышения их трудовой активности, рациональное использование сельского трудового потенциала, обеспечение полной занятости сельского населения, проведение эффективной демографической политики, преодоление региональных диспропорций, устранение значительных различий в условиях труда и быта жителей деревни и города. В ее разработке наш институт принимал активное участие [1].

В Программе был предпринят комплексный подход к социальному развитию села, включающий практически все аспекты жизнедеятельности сельского населения: занятость, условия и охраны труда, материальное благосостояние сельских домохозяйств, развитие жилищной, социальной и инженерной инфраструктуры, формирование единой с городом систем социально-культурного и торгово-бытового обслуживания, улучшение экологической обстановки, демографической и трудоресурсной ситуации, в том числе за счет стимулирования переселения в сельскую местность трудонедостаточных регионов. Предусматривались также меры по содействию развития крестьянских хозяйств, кооперативных и индивидуальных форм деятельности, пропаганде сельского образа жизни и повышению престижности сельскохозяйственного труда. Не были обойдены и проблемы расширения науч-

ных исследований в области социально-демографического развития села (рис. 1).



Рисунок 1 – Направления Программы социального развития села на 1991-1995 гг. (Постановление Совмина СССР от 5.04.1989 г.)

За период действия Программы предусматривалось на объектах жилищного строительства, коммунального хозяйства, народного образования, культуры и здравоохранения освоить капитальные вложения в размере 121 млрд руб. за счет всех источников финансирования: хозяйственного дохода и других средств колхозов, совхозов, предприятий и организаций; кредитов банков; средств населения, арендаторов, кооперативов и фондов общественных организаций; местных и республиканских бюджетов; государственных централизованных инвестиций. При этом предусматривалась государственная поддержка экономически отставших хозяйств, расположенных в зонах с особо тяжелыми природно-экономическими и демографическими условиями. В этих хозяйствах строительство жилых домов, внутрихозяйственных дорог, объектов народного образования, здравоохранения, электрификации, газификации, водоснабжения и других объектов коммунального хозяйства должно было финансироваться за счет республиканского бюджета.

В связи с распадом СССР грандиозная союзная программа, к сожалению, осталась на бумаге. Однако ее идеи отчасти нашли воплощение в решениях второго Съезда народных депутатов РСФСР, который состоялся в декабре 1990 г. Съезд одобрил проект Закона «О социальном развитии села» и разработанную на его основе Программу возрождения российской деревни и развития агропромышленного ком-

плекса на 1991-1995 гг. [2]. Правда, в отличие от Союзной Программы, Программа возрождения российской деревни носила сугубо инфраструктурный характер. Она включала шесть программ по развитию жилищной, социальной, инженерной и дорожной инфраструктуры: «О жилищном и культурно-бытовом строительстве на селе в 1991-1995 годах» [3] (рис. 2).

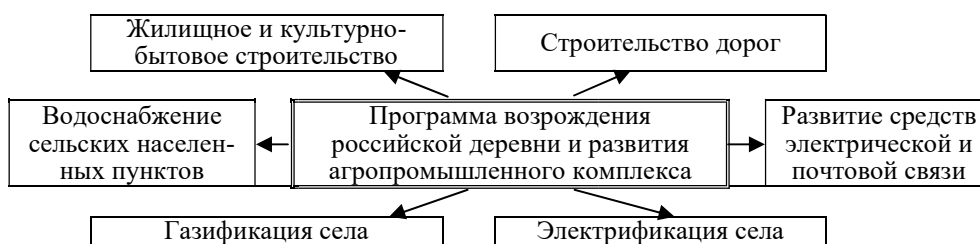


Рисунок 2 – Направления Программы возрождения российской деревни и развития агропромышленного комплекса на 1991-1995 гг. (Постановление СНД РСФСР от 03.12.1990 г.)

Программа возрождения российской деревни и развития агропромышленного комплекса также осталась неосуществленным историческим раритетом в связи с новой социально-экономической политикой, предусматривающей шоковый переход к рыночным отношениям, который привел к развитию в стране и, особенно в АПК и на сельских территориях, деструктивных процессов.

Постреформенный период. В начале нового века, когда российское село практически подошло к точке невозврата, государство вновь обратилось к программно-целевому методу в решении проблем социального развития сельских территорий. В 2002 г. принимается федеральная целевая программа «Социальное развитие села до 2010 года» (далее – ФЦП СРС) [9], которая в 2008 г. была включена в состав Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия со сроком действия до 2012 г. В 2010 г. утверждается Концепция устойчивого развития сельских территорий [10], определившая цели, задачи, принципы и приоритетные направления сельского развития. Главным инструментом ее реализации стала ФЦП СРС, срок действия которой был продлен до 2013 г.

Учитывая исходное состояние сельских территорий, переживших деструктивные процессы 90-х, цели Программы были непритязательны. Предусматривалось сделать только первые шаги по созданию правовых, административных и экономических условий для перехода к устойчивому социально-экономическому развитию, заложив основы для повышения престижности проживания в сельской местности.

Первая пролонгация СРС состоялась в 2008 г. (постановление Правительства РФ от 5.03.2008 г. № 143). На дополнительно включенном третьем этапе ее реализации (2011-2012 гг.) предполагалось повышение уровня и качества жизни сельского населения, необходимых для улучшения демографической ситуации и формирования высокопрофессиональных трудовых кадров села в целях обеспечения устойчивого развития сельских территорий и выполнения мероприятий Гос-

программы по наращиванию объемов сельскохозяйственного производства. Одновременно был изменен принцип распределения государственных средств поддержки по сельской поселенческой сети. Если ранее ресурсы «шли» в основном туда, где была наиболее высокой нуждаемость в социальном обустройстве, то теперь преимущественное развитие жилищной сферы, социальной и инженерной инфраструктуры должно было осуществляться в населенных пунктах, в которых реализуются крупные инвестиционные проекты в сфере сельскохозяйственного производства.

Все мероприятия Программы, за исключением развития информационно-консультационного обслуживания, хотя и носили инфраструктурный характер, имели широкий спектр направлений (рис. 3).



Рисунок 3 – Мероприятия ФЦП «Социальное развитие села» на 2003-2013 гг.

Широкий спектр позиций предусматривался и по мероприятию «Развитие торгового и бытового обслуживания»: открытие, реконструкция и ввод предприятий розничной торговли и общественного питания, открытие специализированных организаций бытового обслуживания, ввод в действие организаций по оказанию населению услуг производственной деятельности (мельниц, маслобоек, крупорушек и т.д.), открытие пунктов приема заказов на бытовые услуги. Развитие культурно-досуговой деятельности включало строительство и реконструкцию учреждений клубного типа, оснащение районных (межпоселенческих) клубов и библиотек передвижными специализированными комплексами (автоклубами), развитие сети музейных учреждений и системы музеев под открытым небом, переоснащение киноустановок, укрепление материальной базы учреждений культуры.

К сожалению, не все мероприятия ФЦП СРС и обозначенные в них позиции «дожили» до конца срока ее реализации. В 2009 г. закончилось действие мероприятий по развитию информационно-консультационного обслуживания сельского населения, развитию электрических и телекоммуникационных сетей, обеспечению противопожарной защиты сельского населения. В 2010 г. завершились мероприятия по развитию торгового и бытового обслуживания сельчан.

Потери по отдельным позициям программных мероприятий начались еще раньше. С 2007 г. не приводились в нормативное техническое состояние ведомственные автомобильные дороги, с 2008 г. прекратился ввод в действие станций водоподготовки и систем водоотведения, амбулаторий и станций скорой и неотложной помощи, с 2009 г. – районных и участковых больниц. В 2010 г. «остались за кадром» «оснащение учреждений здравоохранения мобильной техникой и медицинским оборудованием», а также «укрепление материальной базы учреждений культуры».

В 2011 г. секвестр дошел до образовательных, культурных и спортивных мероприятий. В рамках Программы уже не предусматривались ввод детских садов, оснащение районных (межпоселенческих) клубов и библиотек передвижными специализированными комплексами (автоклубами), развитие сети музейных учреждений и системы музеев под открытым небом, переоснащение киноустановок, открытие филиалов детско-юношеских спортивных школ при сельских средних общеобразовательных учреждениях. В том же году были сокращены мероприятия в области газификации и водоснабжения сельского населения, в частности, ввод газонаполнительных станций, газонаполнительных пунктов, создание водоохраных зон водозаборов. В 2012 г. прекратился ввод в действие клубных учреждений.

Сокращение ареала действия Программы было обусловлено снижением объема ее ресурсного обеспечения. В течение первого пятилетнего этапа (2003-2007 гг.) действия Программы за счет всех источников финансирования в социальное обустройство села было вложено 116,6 млрд руб., в том числе 16,6 млрд руб. (14,2%) за счет средств федерального бюджета. Предусмотренный объем ресурсного обеспечения был реализован на 95,7%, в том числе за счет ассигнований из федерального бюджета на 92,8%. Общий объем недофинансирования составил 5,3 млрд руб., из них 1,2 млрд руб. из федерального бюджета [11, с.12].

По нашим расчетам, основанным на анализе паспортных данных по финансированию Программы и их последующих корректировок в сторону увеличения, в период 2008-2013 гг. ресурсное обеспечение ФЦП СРС в расчете на год планировалось повысить в 2,9 раза (с 23,3 млрд руб. до 66,8 млрд руб.) при опережающих темпах роста вклада федерального бюджета. Общий объем ее финансирования предусматривалось довести до 400,9 млрд руб., из которых на федеральный бюджет приходилось 29,1%. К сожалению, этим благим намерениям не суждено было сбыться. В результате неоднократной корректировки объема финансирования Программы вниз ее фактическое ресурсное обеспечение за указанный период составило 229,2 млрд руб., или 57,2% от плана. При этом ассигнования из федерального бюджета

сократились в наибольшей мере – до 43,6% от предусмотренного объема. Однако Минсельхоз России, используя известный прием сопоставления фактических объемов финансирования не с первоначально установленными, а с сокращенными в процессе реализации Программы, отразил о перевыполнении плановых объемов финансирования ФЦП СРС за 2003-2013 гг. на 15% [12, с.16].

В 2009 и 2012 гг. в рамках Государственной программы развития сельского хозяйства осуществлялось также мероприятие по поддержке комплексной компактной застройки и благоустройства сельских поселений, ресурсное обеспечение которого составило 38,7% к плану. Устойчивое развитие сельских территорий, декларированное в Госпрограмме развития сельского хозяйства 2008-2012 в качестве одной из основных ее целей, оказалось единственным направлением, по которому предусмотренный объем федеральной поддержки не был выполнен.

Далее эстафета программно-целевого подхода к социальному развитию села перешла к ФЦП устойчивого развития сельских территорий на 2014-2020 годы (ФЦП УРСТ) [13]. Правда, с 2017 г. она утратила статус федеральной программы и трансформировалась сначала в подпрограмму, а затем в ВЦП Госпрограммы развития сельского хозяйства.

Изначально данная Программа представляла собой комплекс инфраструктурных мероприятий в суженной версии по сравнению с ФЦП СРС на ее старте. Кроме того, в нее были включены два дополнительных мероприятия – по грантовой поддержке местных инициатив, поощрению и популяризации достижений в сфере развития сельских территорий, которые в принципе не меняли инфраструктурного характера Программы, поскольку затраты на их реализацию составляли менее 1% общего объема ресурсного обеспечения Программы и 1,5% ассигнований из федерального бюджета (рис.4). В 2019 г. из ВЦП УРСТ были исключены все мероприятия по вводу объектов социальной инфраструктуры (школ, ФАПов, клубов, спортивных сооружений) под предлогом, что они содержатся в ряде национальных проектов и отраслевых государственных программ.

Программа преследовала амбициозную цель – «создание комфортных условий жизнедеятельности в сельской местности», на реализацию которой выделялось за счет всех источников 299,2 млрд руб., в том числе 30,2% за счет федерального бюджета (без учета расходов на дорожное строительство, которые были перенесены в ФЦП УРСТ в 2015 г. с соответствующим финансированием в объеме 71,3 млрд руб. из ФЦП «Развитие транспортной системы России (2010–2020 годы)»). В расчете на год – это 42,7 млрд руб., что на 11,3 млрд руб. больше по сравнению с фактическими расходами в рамках ФЦП СРС. Однако между предусмотренными ресурсами и объемом средств, необходимых для реализации поставленной цели, – «дистанция огромного размера». По нашим макроэкономическим расчетам, основанным на применении нормативного метода, средств потребовалось бы, как минимум, в 20 раз больше – порядка 6-7 трлн руб. [14, с.249; 15, с.75].

Фактически за 2014-2018 гг. ресурсное обеспечение Программы за счет всех источников (без учета дорог) составило 126,4 млрд руб.,

или 69,9% к показателю по паспорту за соответствующий период. Недовыполнение по ассигнованиям из федерального бюджета несколько меньше – 24,9%. Выделено 41,1 млрд руб. против предусмотренных 54,7 млрд руб. В результате ввод газовых сетей составил 74,4% к плану, локальных водопроводов – 77,1, жилья – 91,4, школ – 96,5%.



Рисунок 4 – Мероприятия ФЦП «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014-2017 годы и на период до 2020 года»

В рамках ФЦП (подпрограммы, ВЦП) УРСТ ужесточилась ориентация на «точки роста» при распределении средств государственной поддержки. Социальное обустройство должно было осуществляться только в населенных пунктах, в которых реализовывались инвестиционные проекты в сфере АПК и создавались новые высокотехнологичные рабочие места. Этот принцип был обусловлен стремлением к максимизации экономического эффекта в условиях крайней ограниченности государственной поддержки социального обустройства села. В результате такого селективного отбора в число участников программных мероприятий попало только 10% сельских населенных пунктов. Жесткая привязка мероприятий в области формирования сельского жилищного фонда, социальной и инженерной инфраструктуры села к инновационной деятельности в АПК усугубила сужено-инфраструктурный подход к развитию сельских территорий, трансформируя его из инфраструктурно-территориального в инфраструктурно-отраслевой, который чреват очаговым характером производства и расселения, расширением масштабов депрессии и, в конечном счете, утратой огромного национального достояния, каким пока еще остаются сельские территории.

Итоги. Применение в постреформенный период программно-целевого подхода к развитию сельских территорий, безусловно, способствовало улучшению условий жизнедеятельности сельского населения. В рамках ФЦП СРС и УРСТ было построено (приобретено) 21,5 млн м² жилья, в результате чего 307,5 тыс. сельских семей улучшили свои жилищные условия. Проложено 71,1 тыс. км распределительных

газовых сетей, 24,9 тыс. км локальных водопроводов, что позволило довести уровень газификации домов (квартир) на селе до 60,3%, а обеспеченность сельского населения питьевой водой – до 66,4%.

Были введены в действие общеобразовательные учреждения на 119,7 тыс. мест, детские сады – на 3,6 тыс. мест, клубные учреждения – на 32,7 тыс. мест, районные и участковые больницы – на 6,05 тыс. коек, амбулаторно-поликлинические учреждения – на 7,57 тыс. посещений в смену, 1365 фельдшерско-акушерских пунктов, 6 тыс. км автомобильных дорог общего пользования с твердым покрытием и т.д. Несмотря на это социальная ситуация на селе остается сложной. По многим направлениям еще не восстановлены социальные рубежи, с которыми село подошло к реформам 90-х годов.

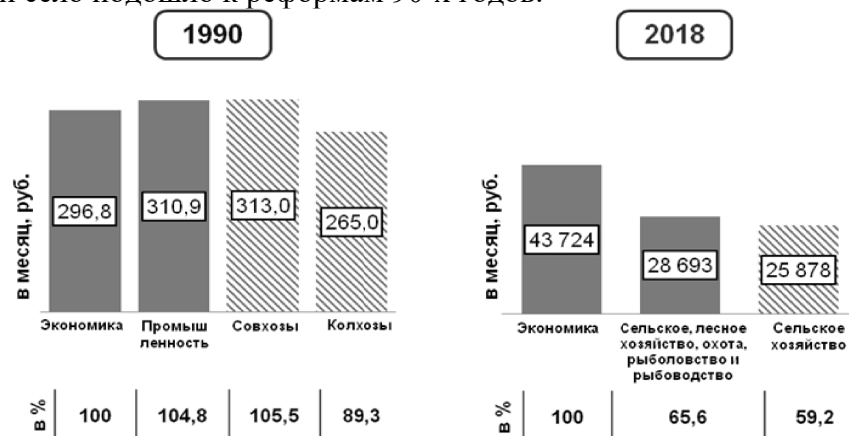


Рисунок 5 - Оплата сельскохозяйственного труда в отраслевой системе заработной платы

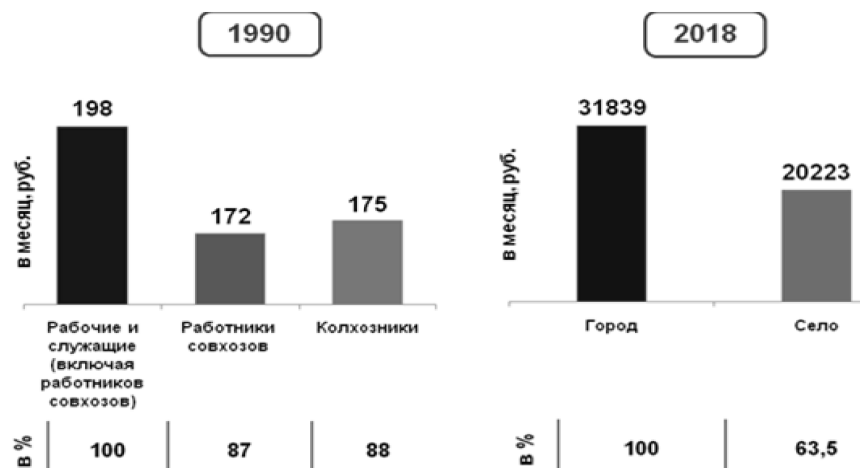


Рисунок 6 - Среднедушевые совокупные доходы в городе и на селе

На недопустимо низком уровне находятся доходы сельского населения. Заработная плата в сельском хозяйстве составляет 59% от средней по экономике, тогда как в 1990 г. ее уровень в совхозах превышал не только среднероссийский показатель, но и заработную плату в промышленности, а оплата труда колхозников составляла 89% от значения по экономике в целом (рис. 5). Аналогичная ситуация в соот-

ношениях среднедушевых совокупных доходов городских и сельских семей (рис. 6).

Сегодня на селе насчитывается 1291 тыс. безработных, учтенных по методологии МОТ, которая не совместима с особенностями сельских территорий России. Официальный уровень безработицы составляет 7,3% (против 4,1% в городе). При учете, так называемой, потенциальной рабочей силы уровень безработицы на селе возрастает до 12,7%, что существенно превышает допустимый по международным оценкам 10-процентный показатель (рис. 7).

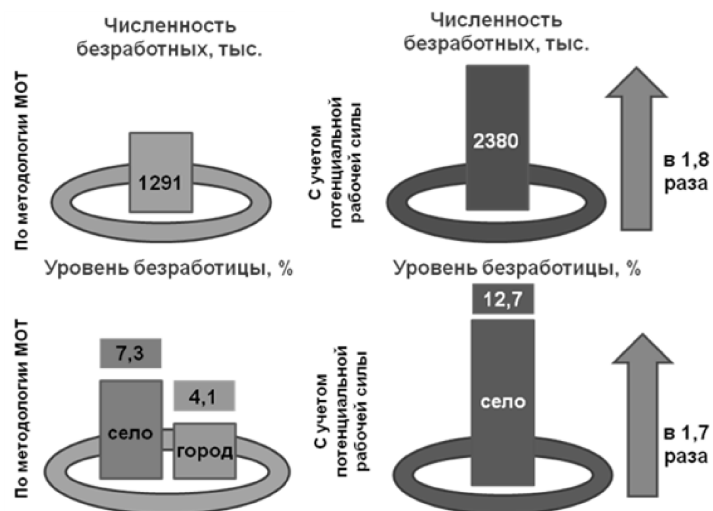


Рисунок 7 - Безработица в сельской местности, 2018 г.

Низкие доходы и безработица продуцируют широкомасштабную бедность в сельских поселениях. Сегодня при среднем по стране показателе уровня бедности 12,4% в сельской местности за ее чертой находится каждый четвертый житель (25% против 8% в городе). Это позволяет говорить, что у современной российской бедности «крестьянское лицо». В 1990 г. среди лидировавших по малообеспеченности колхозников уровень бедности составлял только 4,5% (рис. 8).

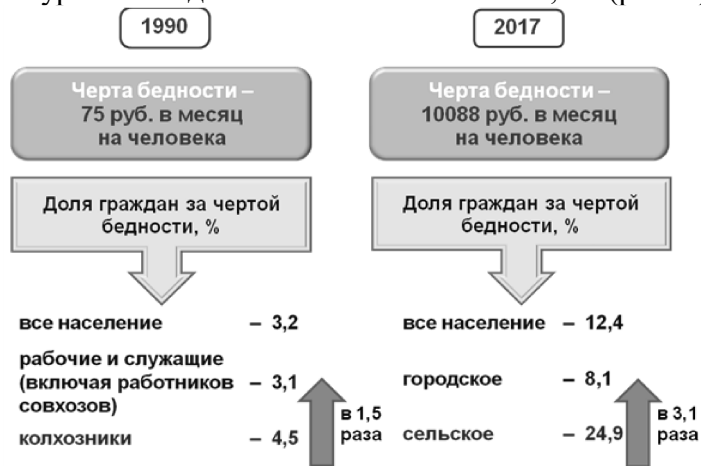


Рисунок 8 - Бедность «по-крестьянски» в современной России

Недостаточные инвестиции в социальную сферу сельских поселений и, так называемая, «оптимизация» этой сферы, предусматривающая закрытие затратных объектов социальной сферы малой вместимости, привели к снижению плотности размещения организаций и учреждений, оказывающих социальные услуги и, как следствие, увеличению радиуса их доступности. Если в 1990 г. расстояние до школы в среднем составляло около 13 км, то в 2018 г. – более 16 км, до амбулатории – соответственно 29 и 40 км, до больницы – 37 и 88 км.

Отставание в социальном обустройстве сельских территорий особенно очевидно на фоне успехов в развитии отечественного сельского хозяйства, которое в последние годы растет опережающими темпами по сравнению с экономикой России в целом. Развитие отрасли, укрепление ее конкурентоспособности позволили превзойти долю отечественной продукции на внутреннем рынке страны, установленную Доктриной продовольственной безопасности, по целому ряду основных продовольственных товаров. Увеличивается экспорт сельскохозяйственной продукции. Эти успехи необходимо закрепить и приумножить, для чего требуется разворот аграрной политики в сторону повседневных нужд сельхозтоваропроизводителей, улучшения условий жизнедеятельности всех граждан, проживающих в сельских поселениях. Убеждение в том, что отрасль не сможет в дальнейшем так же успешно развиваться, выходить на новые уровни, привлекать молодые и квалифицированные кадры, если не будет решен принципиальный вопрос качества жизни на селе, высказал Президент Российской Федерации В.В. Путин на заседании Государственного совета РФ (26 декабря 2019 г.), посвященного аграрной политике государства [16].

Для решения системных проблем в социальном развитии сельских территорий и создания в соответствии с Указом Президента России В.В. Путина №204 «в агропромышленном комплексе высокопроизводительного экспортно ориентированного сектора, развивающегося на основе современных технологий и обеспеченного высококвалифицированными кадрами», по поручению Президента разработан и 31.05.2019 г. утверждена Государственная программа комплексного развития сельских территорий на период до 2025 года (ГПКРСТ) [17]. ГПКРСТ относится к категории пилотных государственных программ, предусматривающих реализацию комплекса мероприятий на принципах проектного управления [18]. Мероприятия, интегрированные в Программу, отражаются в ее структуре по направлениям (подпрограммам) в составе соответствующих ведомственных проектов (ВП) и ведомственных целевых программ (ВЦП). ГПКРСТ состоит из проектной и процессной частей. Первая включает 5 ВП, вторая – 3 ВЦП и мероприятие по реализации функций аппарата ответственного исполнителя Программы (рис. 9).

При всей новизне архитектоники Программа унаследовала от предыдущих этапов применения программно-целевого подхода к развитию сельских территорий инфраструктурный характер, селекцию сельских территорий для социального обустройства по производственному признаку, неадекватность целевых установок и их ресурсного обеспечения, недофинансирование в ходе реализации по сравнению с первоначально утвержденными параметрами.

Комплексное развитие сельских территорий предполагает сбалансированное триединое развитие, включающее экономический, социальный и экологический аспекты, без органического сочетания которых невозможна устойчивость и динамичность развития в долгосрочной перспективе.



Рисунок 9 – Структура Государственной программы «Комплексное развитие сельских территорий» на 2020-2025 гг.

ВП «Содействие занятости сельского населения» содержит целевые индикаторы по повышению уровня занятости сельского населения трудоспособного возраста до 80% и снижению уровня безработицы среди сельского населения трудоспособного возраста до 5,7%. Однако прямые стимулирующие меры по расширению системы рабочих мест на селе в нем отсутствуют. Предполагается, что решение этих задач будет обеспечиваться опосредованно – путем льготного кредитования индивидуальных предпринимателей и организаций, зарегистрированных на сельских территориях и в сельских агломерациях, на развитие инженерной и транспортной инфраструктуры, а также строительство жилых зданий.

Косвенное воздействие на повышение уровня занятости и снижение уровня безработицы на селе оказывают и меры, содержащиеся в ВЦП «Современный облик сельских территорий». Оно осуществляется через преференции проектам местных инициатив при прохождении конкурсного отбора, предоставляемые сельским муниципальным образованиям и агломерациям, на территории которых реализуются или

планируются инвестиционные проекты. Что же касается самих мероприятий, включаемых в проекты местных инициатив, то они носят сугубо инфраструктурный характер. Создание рабочих мест в производственной сфере села в них не предусматривается. Нет в них и мероприятий экологического характера. Правда, в ВП «Благоустройство сельских территорий» предусматриваются мероприятия по обустройству площадок накопления твердых коммунальных отходов, сохранению и восстановлению природных ландшафтов, но это далеко не исчерпывает комплекс экологических проблем современного села.

О сохранении селекции сельских территорий для социального обустройства по производственному признаку свидетельствуют выступления министра сельского хозяйства России. В частности, на заседании Правительственной комиссии по вопросам агропромышленного комплекса и развития сельских территорий в г. Воронеже 21.05.2019 г. он отметил, что госпрограмма направлена на развитие территорий, где работают предприятия всех сфер экономики, наличие рабочих мест, как уже созданных, так и планируемых к созданию, является основным критерием отбора территорий для реализации мероприятий в рамках госпрограммы [19]. На Деловом завтраке Минсельхоза России в Корпоративном университете Сбербанка, состоявшемся 11.10.2019 г. в рамках «Золотой осени», также было заявлено, что Минсельхоз будет принимать решения о строительстве инфраструктуры «исходя из необходимости повышения качества жизни людей там, где есть рабочие места» [20].



Рисунок 10 – Ресурсное обеспечение достижения цели ГПКРСТ

Общий объем ресурсного обеспечения ГПКРСТ в соответствии с ее паспортом составляет 2,3 трлн руб., в том числе 1,1 трлн руб. (46,4%) – ассигнования из федерального бюджета. В расчете на год (381,3 млрд руб.) это почти в 12 раз больше, чем было направлено на социальное обустройство российского села за 2003-2018 гг. в рамках двух предыдущих программ. Тем не менее, сохранилось несоответствие поставленных амбициозных целей и выделяемых на их достижение ресурсов. Цель Программы, обозначенная в ВЦП «Современный облик сельских территорий», состоит в обеспечении комфортных условий жизнедеятельности в сельской местности, доведении уровня комфорта

жизни сельского населения до городского. Однако только для решения первоочередных задач, как показал анализ современного состояния сельских поселений, охвативший 133 тыс. сельских населенных пунктов с населением более 37 млн человек, требуется более 6 трлн руб. [19] (рис. 10).

Вместе с тем, обещанные 2,3 трлн руб. вселяли надежду на то, что удастся существенно продвинуться на пути сближения деревни с городом по уровню и качеству жизни. Однако эта надежда рухнула после утверждения федерального закона «О федеральном бюджете» на 2020-2022 гг., в соответствии с которым ресурсное обеспечение ГПКРСТ из федерального бюджета на 2020-2022 гг. составило только 24,3% от объема, предусмотренного паспортом Программы, с понижающим трендом от 45,3% в 2020 г. до 18,1% в 2022 г. (таблица). Даже если предположить, что во второе трехлетие реализации Программы она будет профинансирована из федерального бюджета полностью, общее отклонение от паспорта составит 30,9%. Такой ситуации еще не наблюдалось в практике применения программно-целевого подхода к развитию российского села.

Таблица – Ресурсное обеспечение ГПКРСТ из федерального бюджета на 2020-2022 гг.

Годы	Объем ассигнований, млн руб.		
	по паспорту Программы	по ФЗ «О федеральном бюджете»	в % к паспорту
2020-2022	432957,3	105307,5	24,3
2020	79197,8	35946,2	45,3
2021	160624,0	34378,9	21,4
2022	193135,5	34982,5	18,1

Невольно задаешься вопросом, какие катаклизмы произошли в России за полгода между утверждением Программы и утверждением ФЗ о федеральном бюджете, которые обусловили необходимость секвестирования ресурсного обеспечения Программы при профицитном бюджете? В результате недофинансирования Программы в 2020 г. мероприятия по комплексному развитию сельских территорий, проводимые в рамках местных инициативных проектов, будут реализовываться только в 269 населенных пунктах (из 150 тыс.), где проживает более 1 млн человек. Это крупные населенные пункты с развивающейся экономикой. В среднем на 1 населенный пункт приходится 3700 человек. В мероприятиях участвует только 47 субъектов Российской Федерации.

Заключение. Таким образом, реализуемый в современной практике управления российской экономикой программно-целевой подход к регулированию состояния сельских территорий не может обеспечить их комплексное, устойчивое, динамичное развитие и создание в агропромышленном комплексе высокопроизводительного экспортно ориентированного сектора, развивающегося на основе современных технологий и обеспеченного высококвалифицированными кадрами.

Для повышения эффективности программно-целевого подхода к управлению сельскими территориями необходимо закрепить приоритетность их развития в правовом поле. В частности, разработать и принять федеральный закон «Об устойчивом развитии сельских тер-

риторий», в котором в целях аккумуляции, эффективного и целевого использования средств, направляемых на обустройство села, предусмотреть создание системы внебюджетных фондов сельского развития (федерального, региональных, муниципальных), формируемых с участием средств федерального бюджета и консолидированных бюджетов субъектов РФ.

Законом должно быть установлено, что мероприятия программ сельского развития охватывают все пространство сельских территорий и обеспечивают их обустройство с учетом типологии на уровне не ниже минимальных социальных стандартов при приоритетной государственной поддержке развивающихся населенных пунктов. Безотлагательная разработка и реализация таких стандартов в практике программного регулирования развития сельских территорий является непреложным условием приостановки деструктивных процессов и обезлюдения российского села.

Также необходимо придать сельским территориям статус единого особого объекта государственной политики и управления. В этих целях создать Агентство по развитию сельских территорий в качестве межведомственного федерального органа исполнительной власти, наделенного полномочиями по формированию и использованию фондов сельского развития для обеспечения мероприятий по развитию сельских территорий, реализуемых в рамках специальных государственных программ, других государственных программ и национальных проектов, связанных с обустройством села. Соответствующие межведомственные координационные органы должны быть созданы в субъектах РФ.

Список источников:

1. Постановление Совета Министров СССР от 5 апреля 1989 г. № 290 «О Программе социального развития села» (с изм. и доп., внесенными Постановлением Совмина СССР от 29.12.1989 N 1172).
2. Постановление Съезда народных депутатов РСФСР от 3.12.1990 г. № 397-1.
3. Постановление Совета Министров РСФСР от 4.01.1991 г. № 8.
4. Постановление Совета Министров РСФСР от 4.01.1991 г. № 12.
5. Постановление Совета Министров РСФСР от 4.01.1991 г. № 11.
6. Постановление Совета Министров РСФСР от 4.01.1991 г. № 5.
7. Постановление Совета Министров РСФСР от 4.01.1991 г. № 10.
8. Постановление Совета Министров РСФСР от 4.03.1991 г. №127.
9. Постановление Правительства Российской Федерации от 3.12.2002 г. № 858.
10. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30.11.2010 г. №2136-р.
11. Программно-целевой подход к социальному развитию села: 2003-2009 годы. – М.: ФГНУ «Росинформагротех», 2009. – 112 с.
12. Итоги реализации ФЦП «Социальное развитие села до 2013 года». За 2003-2013 гг.: информ. издание. – М.: ФГБНУ «Росинформагротех», 2014. – 156 с.
13. Постановление Правительства Российской Федерации от 15.07.2013 г. № 598.
14. Состояние социально-трудовой сферы села и предложения по ее регулированию. Ежегодный доклад по результатам мониторинга 2013 г. – М.: ФГБНУ «Росинформагротех», 2014, вып. 15-й. – 268 с.
15. Бондаренко, Л.В. Сельские территории: состояние и регулирование [Текст] / Л.В. Бондаренко // АПК: экономика, управление. – 2014. – № 1. – С. 69-79.
16. Стенограмма заседания Государственного совета РФ 26 декабря 2019 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://kremlin.ru/events/president/news/62418>

17. Государственная программа Российской Федерации «Комплексное развитие сельских территорий». Утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 31.05.2019 г. № 696. – URL: <http://government.ru/docs/36905/>
18. Постановление Правительства Российской Федерации от 12.10.2017 г. №1242 (в ред. от 17.07.2019 г.) «О разработке, реализации и об оценке эффективности отдельных государственных программ Российской Федерации». [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=329449&fld=134&dst=100001,0&rnd=0.7497917992862791#09518201404402524>
19. Заседание Правительственной комиссии по вопросам агропромышленного комплекса и устойчивого развития сельских территорий 21.05.2019 г. [Электронный ресурс]. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://government.ru/news/36712/>
20. Минсельхоз России провел Деловой завтрак по комплексному развитию сельских территорий. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://mcx.ru/press-service/news/minselkhoz-rossii-provel-delovoy-zavtrak-po-kompleksnomu-razvitiyu-selskikh-territoriy/>
21. Бондаренко, Л.В. Совершенствовать программно-целевой подход к социальному развитию сельских территорий [Текст] / Л.В. Бондаренко // АПК: экономика, управление. – 2017. – № 3. – С. 72-80.
22. Поддержка местных инициатив в развитии сельских территорий: зарубежный и отечественный опыт [Текст] / А.Г. Папцов, Л.В. Бондаренко // Экономика, труд, управление в сельском хозяйстве. – 2019. – № 6. – С. 2-13.
23. Бондаренко, Л.В. Концептуальные основы региональной политики социального развития сельских территорий и программно-целевой подход к ее реализации [Текст] / Л.В. Бондаренко // Экономика сельского хозяйства России. – 2019. – № 7. – С. 60-68.

ABSTRACT. The article contained a brief overview of the application of the programme-oriented approach to rural development in the pre-and post-electoral period, including an analysis of the Federal Rural Social Development Programme for 1991-1995, Programs of revival of the Russian village and development of agro-industrial complex for 1991-1995, Federal targeted programs of rural social development for 2003-2013 and sustainable development of rural areas for 2014-2017 and for the period up to 2020. Showing that in many directions the social boundaries with which the village approached the reforms of the 1990s have not yet been restored. At the same time, agricultural production is growing faster than the Russian economy as a whole, imports and exports of food and agricultural raw materials are decreasing, which indicates an imbalance between the main national function of rural areas, which is to ensure food security and independence of the country, and their internal function aimed at life support, preservation and development of their own population. Further conservation of this imbalance poses a threat to the realization of the national goal of creating in the agro-industrial complex a high-productivity export-oriented sector, developed on the basis of modern technologies and provided with highly qualified personnel. The content of the State Program of the Russian Federation "Comprehensive Development of Rural Areas," developed in accordance with the Decree of the President of Russia, to solve systemic problems of the Russian village, and its resource provision, was evaluated. Proposals to improve the programme-oriented approach to rural development are presented.

KEYWORDS: Program structure, target indicators, financing, state support, project approach, comfortable living conditions, employment, income, housing conditions, social and engineering infrastructure, environmental situation.

Контактный адрес. Бондаренко Людмила Васильевна, e-mail: bondarenko_l@mail.ru, 123007, Хорошевское шоссе, д. 35, корп. 2, тел: 8-499-195-60-76.
