А.В.Петриков, д.э.н., академик РАН, Руководитель ВИАПИ имени А.А. Никонова филиал ФГБНУ ФНЦ ВНИИЭСХ.

Тезисы доклада на Научно-методологический семинаре Института экономики и управления АПК «Современные проблемы аграрной экономики» РГАУ-МСХА имени К.А. Тимирязева, 28 января 2020 г. на тему:

Сельская политика в России: необходимы коренные перемены.

Уважаемый председатель! Уважаемые коллеги! (Слайд № 1).

Прежде всего спасибо за приглашение и возможность выступить

Тема, предложенная для обсуждения, – актуальная и эпитафией к семинару я предлагаю взять слова Президента Российской Федерации Владимира Владимировича Путина на заседании Совета при Президенте по стратегическому развитию и национальным проектам 25 декабря 2019 г. **(слайд 2):**

«Конечно, мы должны обратить внимание на малые населённые пункты, на малые города, на сельскую местность. Люди, которые проживают в этой местности, не должны чувствовать себя чужими на этом празднике жизни».

В последнее время, когда стало ясно, что меры по развитию сельского хозяйства, предпринимаемые государством с начала двухтысячных годов, совсем или почти не работают для развития сельской местности. К старым проблемам деревни (инфраструктурная необустроенность, относительно низкие по сравнению с городом доходы) добавились новые (рост социальной дифференциации, трудоустройство резко высвободившегося из сельского хозяйства населения и др.). Кумулятивным следствием этого становится социальное опустынивание сельских территорий.

В нашем институте впервые проведена (**слайд 3**) классификация муниципальных районов по доле личных подсобных хозяйств с заброшенными земельными участками и пустующими домами по материалам Всероссийских сельскохозяйственных переписей 2006 и 2016 годов. В этой работе участвовал Ваш слуга покорный, Сергей Георгиевич Сальников, Алексей Игоревич Кисляков; картографированием расчетов занималась Елена Александровна Задорожная.

Мы видим, что удельный вес районов с низкой (до 10 %) долей заброшенных домов снижается, и, наоборот, доля районов с более высокой заброшенных домохозяйств растет.

На карте (**слайд 4**) районы с более высокой долей заброшенных хозяйств окрашены в более бордовый цвет. Отчетливо видно, что насыщенность бордового цвета в большинстве регионов возрастает, в том числе и в историческом центре страны, на Северо-Западе, Поволжье, на юге Сибири, т.е. в старо-обжитых регионах России.

По нашему мнению, следующие главные причины обусловили эти негативные процессы.

1. Резкое сокращение сельскохозяйственной занятости населения в результате аграрного кризиса в 90-е годы, а затем монополизации аграрного производства крупным бизнесом в двух-тысячные годы при слабой диверсификации сельской экономики и недостаточном развитии малого предпринимательства.

Всероссийская сельскохозяйственная перепись 2016 года (**слайд 5**) и сравнение ее результатов с итогами предшествующей сельскохозяйственной переписи 2006 года показывает, что численность сельскохозяйственных организаций и фермеров сократилось за десятилетие на 40 %. Этот процесс охватил подавляющее число муниципальных районов. Удельный вес

районов, где произошло сокращение численности сельскохозяйственных организаций составил 85 %, фермерских хозяйств – 64,5 %.

Соответственно в большинстве муниципальных районов сократился сельскохозяйственный потенциал, особенно в животноводстве (**слайд 6**). Посевная площадь сельскохозяйственных культур уменьшилась в 56 % районов, условное поголовье скота и птицы – в 72 %, а поголовье КРС в 80 %. Наглядно это видно на следующих трех картах. **На слайде 7** представлена карта динамики за период 2006-2016 гг. по муниципальным районам посевных площадей. Районы, где произошло сокращение, окрашены в красный цвет; районы, посевные площади увеличились – в зеленый. Растениеводство, как видно, постепенно перемещается на юг. Стоит также обратить внимание на рост посевов в некоторых северных (нетипичных сельскохозяйственных) районах, но их удельный вес в общем выпуске отрасли, как известно, невысок. **На слайде 8** мы видим динамику условного поголовья скота и птицы. Здесь сокращение более масштабное, чем в растениеводстве и более равномерно распределенное. **На слайде 9** представлена динамика поголовья КРС. Тенденция – та же, что и в случае с условным поголовьем, но более ярко выраженная.

Нами обнаружена корреляционная связь (**слайд 10**) между динамикой численности ЛПХ, ведущих сельскохозяйственную деятельность, динамикой общей посевной площади, условного поголовья скота и птицы и поголовья крупного рогатого скота во всех категориях хозяйств. Наличие таких ЛПХ можно считать показателем «обжитости» территории, которая, как следует из расчетов, зависит от масштабов сельскохозяйственной деятельности, особенно в животноводстве. Но связь эта слабая (коэффициенты корреляции менее 0,5), значит на «обжитость» влияют и другие факторы (например, узость сферы приложения труда, социальная необустроенность и др.).

2. Слабость местного самоуправления и дефицит местных бюджетов (слайд 11).

По данным Общероссийского конгресса муниципальных образований, объем доходов местных бюджетов в процентах к ВВП постоянно сокращается. В 1997 году, когда принимался федеральный закон о местном самоуправлении, данный объем составлял 10,9 % к ВВП, в 2011 – 5,4 %, в 2017 – 4,2 %.

3. Крайний дефицит средств, направляемых на социальное обустройство села в рамках политики сельского развития (**слайд 12**). Из данных слайда 11 видно, что, несмотря на номинальный рост финансирования из федерального бюджета, происходило сокращение объема средств в долларовом выражении. Постепенно снижался также удельный вес расходов на социальное развитие села в бюджете Госпрограммы развития сельского хозяйства. Снижался и статус федерального документа по сельскому развитию, когда ФЦП по устойчивому развитию сельских территорий Госпрограммы по развитию сельского хозяйства превратилась сначала в подпрограмму, а затем и ведомственную целевую программу. Как следствие, это приводило к существенному сокращению ввода объектов социальной и инженерной инфраструктуры, особенно в последние годы (**слайд 13**). Отрадно, что президент своим поручением о разработке Госпрограммы комплексного развития сельских территорий прервал эту тенденцию.

Но наличие этой программы ещё не гарантирует стабильности сельского развития. Всё дело в том, какие механизмы реализации программных установок будут выработаны.

Сейчас складываются несколько концептуальных подхода к развитию села (**слайд 14**). Первый подход заключается в том, чтобы развивать сельские населенные пункты, включенные в городские агломерации и/или в которых осуществляются инвестпроекты. Второй предполагает сохранение и развитие всех сельских населенных пунктов. Сильные стороны первого подхода: ускорение экономического роста и эффективное использование средств,

направляемых на развитие социальной и инженерной инфраструктуры. Но это грозит расширением незаселенной сельской территории, уменьшением ее рекреационного потенциала, размыванием культурной идентичности общества. Этих рисков можно избежать при втором подходе, но он сопряжен с большими бюджетными затратами. На наш взгляд, оптимальным является третий подход, основанный на выявлении экономического, социально-культурного и экологического потенциала каждого населенного пункта и направленный на сохранение сильных и элиминировании слабых сторон первого и второго варианта.

От теории перейдем к управленческой практике и рассмотрим некоторые положения недавно принятой **Госпрограммы комплексного развития территорий (слайд 15)**. Её утверждение безусловно имеет большое значение для решения насущных сельских проблем, но ряд положений требуют корректировки.

1. Программа построена по проектному принципу на основе многоканального финансирования с использованием бюджетного и внебюджетного финансирования (впрочем, как и предшествующая программа по устойчивому развитию сельских территорий). С одной стороны, это хорошо: стимулируется участие в программе хозяйствующих субъектов и граждан. Но, с другой стороны, непонятно, какие средства будут выделены на село по нормативному принципу из бюджетов инфраструктурных ведомств (за исключением Минздрава и отчасти Минкульта), чтобы удовлетворить базовые потребности сельских жителей. Тем более, что госпрограммы развития образования, здравоохранения, культуры и т.д. почти на 100 % финансируются из государственного бюджета, в то время как в госпрограмме комплексного развития сельских территорий доля госбюджета составляет 54%.

2. Непонятно, почему в госпрограмму включены города до 30 тысяч населения, в то время как реализуется национальный проект «Жилье и городская среда». Единственный аргумент разработчиков - в том, что в малых городах получают услуги и сельские жители, но ведь селяне обслуживаются и в областных центрах, и даже в Москве, но это не значит, что их надо включать в сельские программы.

3. При отборе проектов комплексного развития (см. Приказ Минсельхоза России от 18.10.2019 N 588) не учитываются социально-культурный и экологический потенциал сельских поселений, а также степень обеспеченности населения объектами социальной и инженерной инфраструктуры. Предпочтение отдается приросту рабочих мест, доле трудоспособного и занятого населения, удельному весу внебюджетного финансирования, большие объемы которого может обеспечить крупный бизнес. Т.е. велик риск того, что программа превратится в инфраструктурное сопровождение развития крупного бизнеса, а не комплексного развития территорий.

4. В программе, не предусмотрены меры по развитию сельских населенных пунктов, выполняющих функции центров межселенного обслуживания, включая создание в них социальной и инженерной инфраструктуры для обеспечения социальных стандартов не только проживающему в нём населению, но и жителям прилегающих территорий. А такие межселенные центры выполняют ключевую роль в сельском расселении, на них держится весь его каркас. Не случайно специальные меры по их поддержке содержатся в программах развития сельских территорий Беларуси и Казахстана. В Беларуси с 2005 по 2018 год строились т.н. агрогородки; в Казахстане с 2013 г. – опорные сельские населенные пункты.

5. Программа не содержит прямых мер по развитию несельскохозяйственной занятости на селе, в том числе, льготных кредитов на несельскохозяйственный бизнес для сельскохозяйственных организаций и

фермеров, например в области лесного хозяйства и лесной промышленности. В то время как сельских программах ЕС есть целый ряд таких мер, в частности, по насаждению лесов, организации аграрных и лесных систем, улучшению их жизнеспособности, по охране лесной среды, переработке и сбыту лесохозяйственной продукции. В лесной России такие меры отсутствуют.

Теперь несколько слов о целевых показателях программы. Одна из главных её целей – сохранение на уровне 25,3 % удельного веса сельского населения. Но это возможно и при сокращении его численности. И вообще соотношением городского и сельского населения, да и их численностью можно управлять при помощи чисто административных мер, например, путем перевода сельских поселений в городские округа и наоборот.

Возникает вопрос, почему в качестве ориентира программы не принять сокращение сельской миграции?

Второй целевой индикатор – уменьшение разницы между среднемесячными располагаемыми ресурсами сельских и городских домохозяйств. Но при этом неясно, как сократится сельская бедность? Можно предположить, что всё-таки она уменьшится, но насколько? А ведь именно бедность – главная социальная проблема на селе.

И самое главное: сам по себе факт принятия программы, конечно, важен, но только ей нельзя ограничиваться.

Что ещё необходимо? (слайд 16).

1. Важно принять специальный федеральный закон об устойчивом развитии сельских территорий, в котором определить само их понятие,

которое сейчас в федеральном законодательстве отсутствует, поэтому есть соблазн отнести к сельской местности и города. Далее следует установить, что сельская политика является предметом межведомственного взаимодействия, а не полномочием только Минсельхоза России. И самое главное прописать гарантии государственной поддержки села, чтобы это не зависело от позиции Минфина России.

2. Требуется существенно укрепить бюджеты органов местного самоуправления на селе, о чем мы уже говорили.

3. Необходима приоритетная поддержка малых и средних сельскохозяйственных организаций и фермерских хозяйств, выполняющих селообразующие функции, а также стимулирование перехода высокотоварных ЛПХ в фермеры.

Крупные сельскохозяйственные организации, агрофирмы и агрохолдинги, многие из которых зарегистрированы, как правило, в городах, а то и в офшорах, слабо заинтересованы в сельском развитии.

Сейчас же у нас поддерживаются крупные сельскохозяйственные единицы, причем как крупные сельскохозяйственные организации, так и крупные фермеры, что видно из следующих двух слайдов, составленных по данным Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2016 года (**слайд 17 и слайд 18**).

В заключение хочется отметить следующее. В российском обществе и, как следствие, в структурах власти отсутствует консенсус по поводу того, что село должно развиваться в приоритетном порядке. Наоборот, если судить по недавно принятой Стратегии пространственного развития России до 2025 года, курс взят на развитие крупных городских агломераций.

Справочно:

В плане реализации Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденным распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2019 г. выделен особый раздел «Социально-экономическое развитие крупных и крупнейших городских агломераций», где в частности предусмотрена разработка проектов федеральных законов «о городских агломерациях» и закона, предусматривающего «внесение изменений в законодательные акты Российской Федерации в части развития городских агломераций и межмуниципального сотрудничества», а также разработка не менее 20 долгосрочных планов социально-экономического развития крупных и крупнейших городских агломераций. В то же время в разделе «социально-экономическое развитие сельских территорий» рассматриваемого плана предусмотрена только разработка «методических рекомендаций по подготовке и мониторингу комплексных планов развития сельских территорий»; «предложений по расширению практики поддержки проектов развития сельских территорий»; «типологии сельских территорий Российской Федерации». Эти документы необходимы, но они не исчерпывают всего комплекса мер по обеспечению устойчивого развития сельских территорий, в частности планом не предусмотрена разработка соответствующего федерального закона.

Поэтому мы считаем важнейшей задачей формирование в обществе понимания приоритетности развития села, от которого выиграют не только и не столько сельские жители, но прежде всего горожане и страна в целом. Развитие села, во-первых, уменьшит миграцию в города, что положительно скажется на решении их жилищных, транспортных, экологических проблем, снизит конкуренцию на рынке труда и т.д. Во-вторых, сохранятся условия для удовлетворения рекреационных потребностей городского населения. В-третьих, укрепится территориальная целостность страны, ее геополитическое положение.

Благодарю за внимание! (слайд 19).