

# От редакции

DOI: 10.15838/tdi.2018.2.42.1

УДК 332.1 | ББК 65.050.22

© Ускова Т.В.

## ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЙ



УСКОВА ТАМАРА ВИТАЛЬЕВНА

Вологодский научный центр Российской академии наук

Россия, 160014, г. Вологда, ул. Горького, д. 56а

E-mail: tvu@vscc.ac.ru

*Важное значение для социально-экономического развития страны имеют сельские территории. Вопрос повышения эффективности использования потенциала сельских территорий, которая остается низкой, несмотря на то что они обладают огромным потенциалом, находится в поле зрения как отечественных ученых-экономистов, так и органов власти и управления. Однако существенного продвижения в его решении пока нет. В результате сформировался ряд проблем и негативных тенденций в социально-экономическом развитии сельских территорий, снижающих уровень и качество жизни селян. В числе таких проблем, прежде всего, продолжение кризисных явлений в сельской экономике, выражающихся в сжатии сельхозпроизводства, сужении его ресурсной базы, нехватке высококвалифицированных кадров; концентрация хозяйственной деятельности в пригородных территориях и, как следствие, сужение возможности развития периферии; высокий уровень дифференциации в социально-экономическом развитии сельских территорий; неразвитость социальной и инженерной инфраструктуры на селе. Итогом этого являются усиление деструктивных демографических процессов, разрушение сложившейся системы расселения, опустынивание ранее освоенных земель. Вместе с тем перспективы развития сельских территорий имеются. Они видятся, прежде всего, в совершенствовании региональной политики, способности региональных органов государственной власти, органов местного самоуправления расширить спектр применяемых методов управления социально-экономическими процессами, активизировать бизнес-структуры и местное население в поиске путей решения проблем сельских территорий. Значение имеет и корректировка бюджетно-налоговой политики федерального центра в части обеспечения финансовой самостоятельности*

**Цитата:** Ускова Т.В. Проблемы и перспективы социально-экономического развития сельских территорий // Вопросы территориального развития. 2018. № 2 (42). DOI: 10.15838/tdi.2018.2.42.1

**Citation:** Uskova T.V. Problems and prospects of the socio-economic development of rural territories. Territorial development issues, 2018, no. 2 (42). DOI: 10.15838/tdi.2018.2.42.1

ности территориальных органов, а также совершенствование нормативно-правовой базы института местного самоуправления, укрепление этого института власти, способного реализовать потенциал сельских территорий, тем самым обеспечить эффективное решение задачи их комплексного развития. Практическая реализация предложенного комплекса методов управления будет способствовать устойчивому развитию сельских территорий и повышению качества жизни на селе.

*Сельские территории, социально-экономическое развитие, дифференциация, сельское хозяйство, уровень жизни, местные бюджеты, местное самоуправление, региональная политика, институты развития.*

## **Введение**

Социально-экономическое развитие страны в определяющей степени зависит от развития входящих в ее состав территорий. Особое место в этом отношении занимают сельские территории, которые обладают мощным экономическим, природным, демографическим, экологическим и духовно-нравственным потенциалом, эффективное использование которого способно обеспечить устойчивое развитие этих территорий, достойный уровень и качество жизни сельского населения. По данным Росстата [1], они занимают две трети площади страны, здесь расположено около 150 тыс. сельских населенных пунктов, где проживает около 26% населения страны.

Фундаментом развития сельских территорий, их экономическим базисом выступает сельскохозяйственное производство. Оно определяет уровень продовольственной безопасности (самообеспеченности) территорий, обеспечивает трудовую занятость населения, способствует развитию технологически связанных с ним смежных секторов экономики. В сельской экономике занято около 38% сельского населения. Отраслями сельской экономики – сельским и лесным хозяйством – в 2016 году было произведено 4,45% валового внутреннего продукта страны [1]. Вместе с тем этот потенциал используется не в полной мере и неэффективно. В результате социально-экономическое развитие сельских территорий характеризуется наличием ряда проблем, обострившихся в период перехода России к рыночной экономике и не решенных до сих пор.

В последние годы проблемам сельских территорий уделяется достаточно много внимания научного сообщества. Раз-

личные аспекты сельских территорий, методологические основы управления их развитием раскрыты в трудах таких отечественных исследователей, как В.М. Баутин, Д.А.Баландин, М.В.Мазунина, Д.С.Клейменов, А.В. Курдюмов, А.А. Ломакин, А.В. Мерзлов, О.И. Пантелеева, А.В. Петриков, М.Ю. Федотова, В.П. Чайка, О.В. Шумакова и др.

Целью данной статьи является идентификация первостепенных проблем сельских территорий, а также обоснование перспектив их социально-экономического развития. Цель весьма актуальна как с научной, так и с практической точки зрения, т. к. ее достижение позволит не только обобщить наиболее острые проблемы сельских территорий, но и представить научные методы, обеспечивающие их устойчивое развитие.

## **Методология исследования**

Для решения поставленных задач принципиально важное значение имеет определение сути и содержания термина «сельские территории». В общественных науках понятие «сельские территории» традиционно определяется как обитаемая местность вне крупных городов с ее природными условиями и ресурсами, сельским населением, а также разнообразными элементами материальной культуры и основных производственных фондов на данной территории. Вместе с тем единства в определении категории «сельские территории» нет. Так, О.И. Пантелеева под сельской территорией понимает территориальную систему за границей больших населенных пунктов с небольшой плотностью населения, развитие которой подвержено регулятивному воздействию со стороны го-

сударства, органов власти или самоуправления этой территории [2]. Другой исследователь рассматривает сельскую территорию как самобытную и обитаемую сельским населением местность с ее природными и климатическими условиями и ресурсами, позволяющую осуществлять производство сельскохозяйственной продукции и продовольствия для решения экономических, социальных, институциональных и экологических задач развития на базе соответствующего технологического уклада [3]. По мнению [4], «сельскую местность следует рассматривать как сложную природно-хозяйственную территориальную систему, развитие которой определяется главным образом степенью зрелости внутрисистемных интеграционных связей природной, экономической, социальной среды и органов управления». Некоторые авторы [5] определяют «сельскую территорию» как сложный социально-экономический, культурно-самобытный ареал существования и жизнедеятельности сельского сообщества, обозначенный территорией вне урбанизированных пространств и включающий в себя сельские поселения, состоящие из сельских населенных пунктов с их социально-производственной инфраструктурой, предприятиями и окружающим природным ландшафтом и соответствующими межселенными территориями.

Представленные взгляды на изучаемую категорию позволяют сделать вывод о том, что зачастую термин «сельские территории» заменяют термином «сельская местность». В общем виде сельские территории (сельская местность) можно рассматривать как территории сельских поселений и соответствующие межселенные территории. Но при этом нужно учитывать, что данная категория функционально достаточно многогранна, однако выполняет прежде всего главные функции – определяет место и условия проживания населения, а также условия производства продукции определенного назначения.

Следует отметить, что в последние годы проблемам сельских территорий уделяется достаточно много внимания не только

научным сообществом, предлагающим научно-методические подходы к решению проблем сельских территорий, но и органами государственной власти. Так, Распоряжением Правительства РФ от 30.11.2010 № 2136-р утверждена Концепция устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2020 года, которая определяет «сельские территории» как территории сельских поселений и соответствующие межселенные территории. Реализуется Федеральная целевая программа «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014–2017 годы и на период до 2020 года», в которой к сельским территориям помимо территорий сельских поселений отнесены и сельские населенные пункты в границах городских округов и городских поселений, на территории которых преобладает деятельность, связанная с производством и переработкой сельскохозяйственной продукции. В большинстве субъектов РФ приняты государственные программы развития агропромышленного комплекса, в перечне подпрограмм которых «Устойчивое развитие сельских территорий». Однако, несмотря на такое внимание к развитию сельских территорий, качественного перелома пока не произошло.

#### **Методический инструментарий и информационная база**

Данное исследование базируется на методологии системного анализа, применении методов анализа и обобщения. Информационную основу исследования составили разработки отечественных ученых по проблемам развития сельских территорий, данные Росстата и социологических опросов.

#### **Результаты исследования**

Социально-экономическое развитие сельских территорий РФ характеризуется наличием ряда острых проблем. Одной из главных причин довольно сложной обстановки в сельских территориях является продолжение кризисных явлений в сельской экономике, о чем свидетельствует спад сель-

скохозяйственного производства. Даже по итогам 2016 года в целом по стране сельхозпроизводство не вышло на уровень 1990 года (99,5%). Наиболее сложная ситуация в животноводческой сфере (70,3% к уровню 1990 года) [1]. Причем негативные процессы продолжают продолжаться. Происходит дальнейшее сокращение ресурсной базы. В 2016 году посевные площади под всеми сельскохозяйственными культурами составили лишь 68,3% от уровня 1990 года (это чуть менее 80 млн га), поголовье свиней – около 50%, а КРС – около трети уровня 1990 года. Только за последнее десятилетие существенно сократилось число сельхозорганизаций (если в 2006 году насчитывалось 60 тыс. крупных сельхозорганизаций, то в 2016 году – только 36 тыс.). Численность фермерских хозяйств упала почти вдвое: с 253 тыс. в 2006 году до 136 тыс. в 2016 году. Продолжает сокращаться и численность занятых в сельском хозяйстве, важнейшей сфере приложения труда сельского населения: если в 2005 году в нем было занято 7628,1 тыс. человек, или 11,4% от общей численности занятых в народном хозяйстве, то в 2016 году – только 5502,0 тыс. человек, или 7,7% [1; 6].

Помимо глубокого спада сельскохозяйственного производства в числе наиболее острых проблем находятся снизившийся уровень жизни сельского населения, неразвитость инфраструктуры и др. Сужается доступ населения к услугам организаций социальной сферы, углубляется информационный и инновационный разрыв между городской и сельской местностью, что ведет к росту миграционного оттока сельского населения, вымиранию населения и целых сельских населенных пунктов, утрате освоенности территорий.

Аналогичные процессы происходят и в регионах, одним из которых является Вологодская область, в составе которой 26 сельских районов, 168 сельских поселений, где проживает почти 28% населения региона [7]. Сельское хозяйство является одной из базовых отраслей экономики области. Хотя природно-климатические условия нельзя назвать благо-

приятными для этой отрасли, в Вологодской области производится 12% валовой продукции сельского хозяйства Северо-Западного федерального округа, 0,5% всей продукции сельского хозяйства страны. В рейтинге субъектов СЗФО Вологодская область занимает первое место по посевным площадям сельскохозяйственных культур, второе место по поголовью КРС, в том числе коров, валовому надою молока, производству яиц, зерна и картофеля. Сельхозпроизводители обеспечивают население региона основными продуктами питания (молоко, картофель, яйца) в соответствии с рекомендуемыми нормами. При этом порядка 219 млн шт. яиц и 200 тыс. т молока и молочных продуктов ежегодно вывозится за пределы области.

Вместе с тем потенциал сельского хозяйства используется не в полном объеме. Несмотря на меры, принимаемые органами государственной власти региона, в отрасли продолжают нарастать негативные тенденции. Только за период с 2000 по 2016 год объем производства сельхозпродукции в регионе сократился более чем на четверть. При этом Калининградская, Новгородская, Ленинградская, Псковская области увеличили производство сельхозпродукции по сравнению с 2000-м годом (табл. 1).

Сокращается ресурсная база сельхозпроизводства. Так, в отрасли растениеводства за 2000–2016 гг. посевные площади уменьшились во всех категориях хозяйств на 46,9%, в том числе кормовых культур – на 52,1%, зерновых – на треть, картофеля – на 44,2%, овощей – на 72,5%, льна – на 42,6% (табл. 2).

В отрасли животноводства также сохраняются негативные тенденции. За исследовательский период поголовье крупного рогатого скота снизилось во всех категориях хозяйств на 47,6%, коров – на 49,7%, свиней – на 66,4%, птицы – на 25,5%, овец и коз – на 72,5% (табл. 3).

Не теряют остроты проблемы устаревания материально-технической базы, нехватки у ряда хозяйств техники и оборудования, отсутствия на селе высококвалифицированных кадров.

**Таблица 1. Производство продукции сельского хозяйства во всех категориях хозяйств в регионах СЗФО, % к 2000 году**

Территория	Год							
	2000	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Калининградская область	100	138,9	139,1	145,2	161,3	176,0	193,9	195,8
Новгородская область	100	136,2	158,2	167,7	144,5	160,7	184,7	157,3
Ленинградская область	100	114,9	123,6	126,5	128,9	130,6	134,5	141,3
Псковская область	100	63,8	67,6	76,4	86,3	104,0	122,3	132,9
Республика Коми	100	92,8	102,3	100,4	98,3	96,3	98,4	94,2
Республика Карелия	100	73,4	73,6	67,2	70,9	69,4	68,6	77,1
Вологодская область	100	71,5	78,2	77,2	61,3	61,6	63,8	72,8
Мурманская область	100	94,8	95,6	101,9	82,9	68,4	52,2	52,6
Архангельская область	100	59,4	65,9	61,4	59,3	60,9	51,5	35,8
СЗФО	100	95,9	103,4	105,8	103,4	107,9	113,0	117,5
РФ	100	119,6	146,1	130,6	154,2	159,9	164,4	163,9

Источник: данные официального сайта Единой межведомственной информационно-статистической системы (ЕМИСС). URL: [www.fedstat.ru](http://www.fedstat.ru) [8].

**Таблица 2. Посевная площадь Вологодской области в разрезе сельскохозяйственных культур во всех категориях хозяйств, тыс. га**

Показатель	Год									2016 год к 2015 году, %	2016 год к 2000 году, %
	2000	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016 (оценка)		
Посевная площадь (всего), в т. ч.	702,3	541,6	451,8	445,9	428,8	395,2	376,5	372,4	373,1	100,2	53,1
– кормовые культуры	477,9	376,8	285,9	283,8	282,7	261,0	244,8	229,2	228,9	99,9	47,9
– зерновые культуры	170,8	130,0	133,7	131,7	119,3	109,0	105,7	116,6	116,4	99,8	68,1
– картофель	35,5	21,7	19,2	19,0	18,7	18,3	18,4	18,7	19,8	105,9	55,8
– овощи	8,0	3,0	2,0	2,0	1,9	2,0	2,0	2,0	2,2	110,0	27,5
– лен	10,1	10,1	9,1	9,2	6,2	4,9	5,6	5,8	5,8	100,0	57,4

Источник: данные официального сайта Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Вологодской области. URL: [www.vologdastat.ru](http://www.vologdastat.ru) [9].

**Таблица 3. поголовье скота и птицы во всех категориях хозяйств Вологодской области, тыс. голов**

Показатель	Год									2016 год к 2015 году, %	2016 год к 2000 году, %
	2000	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016 (оценка)		
Поголовье КРС	317,0	233,1	196,7	184,9	179,0	166,7	162,6	163,7	166,0	101,4	52,4
в т. ч. коров	150,4	109,2	90,9	86,6	83,0	76,2	76,1	75,8	75,7	99,9	50,3
Поголовье свиней	187,9	149,9	142,7	97,8	100,0	100,2	102,6	103,2	63,1	61,1	33,6
Поголовье птицы	4410	4567	3816	4329	4336	3196	2750	2933	3287	112,1	74,5
Овцы и козы	61,4	31,7	21,0	18,5	18,6	15,8	16,3	16,6	16,9	101,8	27,5

Источник: данные официального сайта Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Вологодской области. URL: [www.vologdastat.ru](http://www.vologdastat.ru) [9].

В числе основных негативных тенденций развития сельских территорий области следует назвать концентрацию хозяйственной деятельности в пригородных районах. Так, четыремя районами – Вологодским, Грязовецким, Череповецким и Шекснинским – производится почти  $\frac{2}{3}$  областного объема сельскохозяйственной продукции. При этом за 2000–2016 гг. роль этих райо-

нов в развитии сельхозпроизводства выросла. В них аккумулируется 47% посевных площадей, 56% поголовья КРС, 87% общего поголовья свиней. В хозяйствах этих районов в 2016 году производилось 64% молока и 75% мяса. В муниципалитетах, удаленных от рынков сбыта продукции, наблюдается сжатие сельхозпроизводства. Вследствие этого происходит сужение возможностей и

перспектив развития большинства периферийных районов [10; 11; 12].

Одной из негативных тенденций развития сельских территорий следует назвать усиление дифференциации территорий, особенно в экономической сфере. Что касается промышленного производства, то оно сконцентрировано в двух городских округах области (86% в стоимостном выражении). Здесь функционируют крупные предприятия черной металлургии, химической промышленности и машиностроения. В большинстве районов промышленное производство представлено малыми предприятиями или не представлено вовсе. Их доля в общем объеме промышленного производства невелика.

В городских округах области сосредоточено почти 80% инвестиций в основной капитал. Объем инвестиций, направляемых на развитие сельских территорий крайне мал. В ряде районов области (в основном это периферийные районы) объем инвестиций в расчете на 1 жителя в 2016 году не достигал и 10 тыс. руб. на душу населения. Поэтому говорить о каком-то развитии сельской экономики не приходится.

Все районы области являются сельскохозяйственными. Однако сопоставление объемов производства продукции сельского хозяйства в разрезе муниципальных районов позволяет сделать вывод о высоком уровне дифференциации. Так, Вологодский район в десятки раз превосходит периферийные районы по объему производства продукции сельского хозяйства. Кроме того, все более устойчивой является тенденция сворачивания сельскохозяйственного производства в районах, расположенных далеко от рынков сбыта. За 2000–2016 гг. среднедушевой объем производства продукции сельского хозяйства (в сопоставимой оценке) несколько вырос или остался на том же уровне только в Грязовецком, Устюженском, Шекснинском, Междуреченском и Вологодском районах, т. е. в районах, прилегающих к городам Вологда и Череповец. Более чем в 2 раза этот показатель снизился в Сямженском, Бабаевском, Вытегорском, Бабушкинском и Нюнсенском районах.

Вместе с тем сельское хозяйство – это основная сфера приложения труда сельских жителей, особенно женщин и пенсионеров. Проведенное сотрудниками ФГБУН ВолНЦ РАН исследование<sup>1</sup> позволяет сделать вывод о том, что около 40% сельского населения субъектов СЗФО испытывает проблему недостатка рабочих мест, что вынуждает искать работу в других населенных пунктах, в т. ч. и в городах. Примерно треть селян работает в городе. Около четверти населения планирует сменить место жительства. Однако треть сельских жителей хочет сохранить сельский уклад жизни.

Еще одна проблема сельских территорий – более низкий уровень жизни населения, развития инженерной и социальной инфраструктуры.

О низком уровне жизни сельских жителей позволяет судить размер заработной платы и его соотношение с величиной прожиточного минимума. Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работников организаций сельской экономики существенно ниже средней по области. В 2016 году во всех муниципальных районах, за исключением Нюксенского, ее размер не достигал среднеобластного значения. Соотношение среднемесячной номинальной начисленной заработной платы и величины прожиточного минимума на селе ниже, чем в городах. В 2016 году в 12 районах области размер заработной платы не превышал стоимости двух прожиточных минимумов. Самое низкое значение этого показателя фиксировалось в Кичменгско-Городецком (1,62 раза, или 162%), Никольском (1,7 раза, или 169%) и Усть-Кубинском (1,8 раза, или 179,2%) районах.

Одной из важнейших характеристик инфраструктуры и развития социальной сферы выступает обеспеченность населения

<sup>1</sup> В рамках НИР по теме «Экономическая и социальная трансформация сельских территорий (на примере Северо-Западного федерального округа)» (госзадание, тема 0168-2015-0017) в 2017 году сотрудники ФГБУН ВолНЦ РАН (ранее – ИСЭРТ РАН) в сельских территориях Северо-Западного федерального округа провели социологический опрос. Выборочная совокупность репрезентативна по полу и возрасту, ее общий объем составил 238 респондентов.

современным и качественным жильем. Эта проблема стоит особенно остро в сельской местности, где качество жилья, обеспечение коммунальными услугами существенно ниже, чем в городе. Причем за время рыночных трансформаций значительного улучшения в этой сфере не произошло. Напротив, согласно социологическому опросу<sup>2</sup>, большинство селян, проживающих в субъектах СЗФО (40% респондентов), оценивает качество коммунальной инфраструктуры в своем населенном пункте ниже, чем в советский период, 37% считают, что оно осталось на том же уровне, 23% опрошенных отмечают улучшения. В этих условиях проблема обеспечения сельских жителей жильем, отвечающим запросам населения и современным требованиям, становится все более актуальной.

Отметим, что за период с 2000 по 2016 год в Вологодской области в сельских территориях жилищный фонд прирос на 19%. Показатель общей площади жилых помещений, приходящейся на одного жителя, возрос с 20 кв. м в 2000 году до 37 кв. м в 2016 году. При этом имеет место существенная дифференциация муниципальных районов Вологодской области по данному показателю. Например, в 2016 году обеспеченность жильем в расчете на одного жителя варьировалась от 47 кв. м в Кичменгско-Городецком районе до 26 кв. м в Шекснинском (рис.).

Вместе с тем сделать однозначный вывод о том, что ситуация в Кичм.-Городецком районе лучше, нельзя. Более углубленный анализ позволяет заключить, что здесь чрезвычайно низок уровень качества жилья, приемлемого для проживания. Кроме того, рост этого показателя в сельской местности зачастую свидетельствует о том, что село покидают молодые жители в связи с переездом в город.

Другой важной характерной для сельской местности тенденцией является более низкая обеспеченность населения социаль-

ной инфраструктурой, в том числе услугами образования. За анализируемый период в сельских территориях Вологодской области обеспеченность населения услугами дошкольного образования демонстрировала отрицательную динамику. Число дошкольных образовательных учреждений в сельской местности за 2000–2016 гг. снизилось на 64%, а их наполняемость возросла на 24%, это свидетельствует об ухудшении обеспеченности детей местами (табл. 4).

В сельских территориях существенно хуже условия для занятий спортом и физкультурой. За последние годы в Вологодской области появились новые плавательные бассейны и плоскостные спортивные сооружения. Однако развитие данной сферы происходит преимущественно в крупных городах, тогда как сельские территории остаются без должного внимания.

Кроме того, следует отметить и некоторые негативные изменения, связанные со снижением количества общедоступных библиотек и учреждений культурно-досугового типа, сокращением библиотечного фонда. В Вологодской области к 2016 году количество общедоступных библиотек сократилось на 34,6%, библиотечный фонд – на 28,8% (табл. 5).

Еще одним компонентом социальной инфраструктуры являются услуги сферы здравоохранения. Следует подчеркнуть, что обеспеченность врачами сельского населения существенно ниже, чем городского. Так, в 2015 году показатель обеспеченности врачами кадрами в РФ в целом составлял 37,2 ед. на 10000 чел. населения. В сельской местности этот показатель существенно ниже – 14 ед. на 10000 чел. населения. В сельской местности Вологодской области сложилась более сложная ситуация, чем в целом по стране, – 12,4 ед. на 10000 чел. населения [1; 9]. Кроме того, большинство селян (45% респондентов) оценивает качество медицинской помощи в их населенном пункте ниже, чем в советский период; 49% считают, что оно осталось на том же уровне, и только 6% опрошенных отмечают улучшения.

<sup>2</sup> Данные социологического опроса, проведенного в сельских территориях Северо-Западного федерального округа.

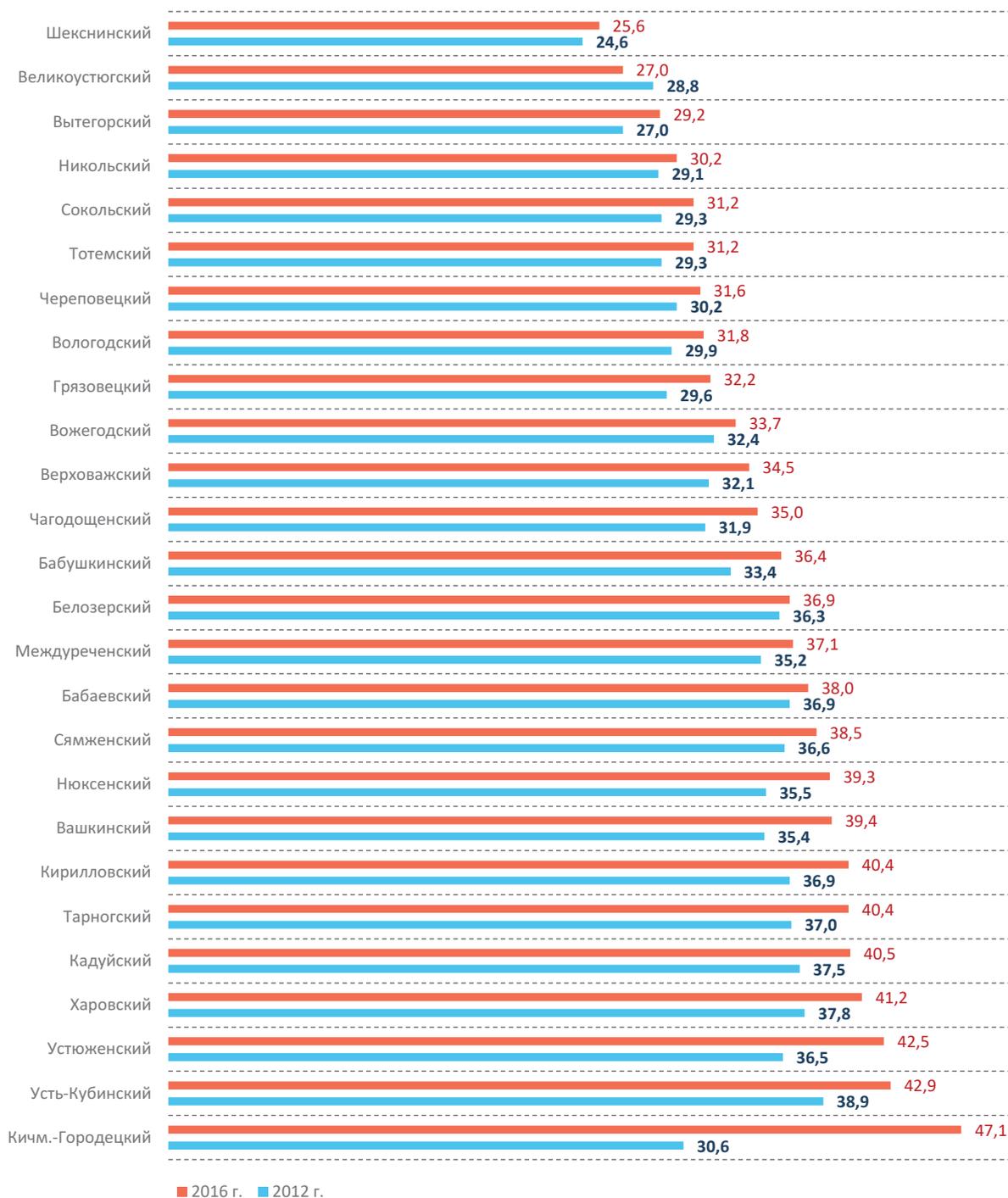


Рис. Обеспеченность жильем населения Вологодской области\*, м² на 1 жителя

\* Жилищный фонд Вологодской области в 2013 году: стат. бюллетень. Вологда: Вологдастат, 2014, июль. С. 16; Жилищный фонд Вологодской области в 2016 году: стат. бюллетень. Вологда: Вологдастат, 2017, июль. С. 15.

Сворачивание производства в сельском хозяйстве, отсутствие условий для альтернативной занятости на селе, низкий уровень заработной платы, исторически сложившийся низкий уровень развития социальной и инженерной инфраструктуры, разрушение сложившейся системы расселения

обусловили усиление деструктивных демографических процессов.

Все более устойчивой становится тенденция сокращения численности сельского населения. Это происходит за счет как естественной, так и миграционной убыли. В среднем по Северо-Западному федераль-

Таблица 4. Дошкольные образовательные учреждения Вологодской области

Показатель	Год							Изменение, 2016 год к 2000 году, +/-, %
	2000	2005	2008	2009	2010	2015	2016	
Число ДОУ	683	643	624	617	600	456	404	-41
в городской местности	296	290	299	298	299	285	267	-10
в сельской местности	387	353	325	319	301	171	137	-65
Численность детей в них, тысяч человек	51,5	55,8	60,8	61,8	62,9	76,6	76,9	49
в городской местности	39,1	42,5	46,7	47,6	48,4	61,3	61,5	57
в сельской местности	12,4	13,3	14,1	14,2	14,5	15,3	15,4	24
Обеспеченность детей местами в ДОУ (на 1000 детей в возрасте 1–6 лет приходится мест)	1018	935	768	756	741	796	801	-21
в городской местности	1051	947	778	807	788	834	849	-19
в сельской местности	949	907	696	729	690	692	686	-28
– на 100 мест приходится детей, посещающих ДОУ	76	85	103	104	106	104	103	36
в городской местности	82	91	111	111	113	109	107	30
в сельской местности	61	69	84	86	89	88	89	46

Источник: Статистический ежегодник Вологодской области. 2012: стат. сб. Вологда, 2013. 373 с. [14]; Дошкольные образовательные организации Вологодской области в 2012–2016 годах: стат. сб. Вологда: Вологдастат, 2017. 60 с. [15].

Таблица 5. Общедоступные библиотеки Вологодской области (на конец года)

Показатель	Год						
	2000	2005	2008	2009	2010	2015	2016
Число библиотек							
Всего	733	711	682	666	653	502	479
– в городах и поселках городского типа	120	113	102	98	93	–	–
– в сельской местности	613	598	580	568	560	–	–
Библиотечный фонд, тыс. экз.							
Всего	10323	9538	9045	8892	8767	7675	7345
– в городах и поселках городского типа	5277	4870	4661	4401	4529	–	–
– в сельской местности	5046	4668	4384	4491	4238	–	–
Библиотечный фонд, экз. на 1000 чел. населения							
Всего	7820	7720	7450	7359	7298	6462	6289
– в городах и поселках городского типа	5861	5780	5508	5201	5323	–	–
– в сельской местности	н. д.	11821	11913	12403	12094	–	–

Источник: статистические данные из сборников «Сфера услуг» – 2013, 2006.

ному округу численность сельского населения сократилась на 19%. Более всего этот показатель снизился в Мурманской и Архангельской областях, а также Республике Коми (на 35–42%). Незначительное сокращение за данный период сельского населения в целом по России (на 3%) обусловлено вхождением в состав России в 2014 году Республики Крым (табл. 6).

За четверть века (1991–2016 гг.) численность сельского населения Вологодской области снизилась на 29%. Эта тенденция характерна для всех муниципальных районов. Только за 2016 год численность сельского населения области сократилась на 3521 человек. Небольшой рост этого показателя за-

фиксирован в Вологодском и Шекснинском районах (+260 человек и +272 человек соответственно), он произошел за счет миграционного прироста. При этом естественная убыль населения наблюдалась во всех муниципальных районах [7; 13; 16].

Решение проблем социально-экономического развития территорий – основная задача местного самоуправления. Возможности органов местного самоуправления по решению вопросов и проблем местного значения напрямую определяются размером финансовых средств, аккумулируемых в местном бюджете.

Результатом реализуемой модели концентрации финансовых ресурсов на феде-

Таблица 6. Динамика среднегодовой численности постоянного населения Российской Федерации и субъектов Северо-Западного федерального округа за 1991–2016 гг., тыс. чел.

Территория	1991 год		2016 год		2016 год к 1991 году, %	
	все население	сельское население	все население	сельское население	все население	сельское население
Российская Федерация	148394,2	39012,8	146674,5	37829,6	98,8	97,0
Северо-Западный федеральный округ	15275,6	2698,7	13876,5	2191,5	90,8	81,2
Республика Карелия	790,5	142,9	628,5	125,4	79,5	87,8
Республика Коми	1231,0	296,9	853,7	188,4	69,3	63,5
Архангельская обл.	1510,8	394,6	1126,0	250,2	74,5	63,4
Вологодская обл.	1353,5	461,1	1185,8	331,1	87,6	71,8
Калининградская обл.	894,6	188,7	981,4	218,2	109,7	115,6
Ленинградская обл.	1677,0	567,7	1785,4	640,4	106,5	112,8
Мурманская обл.	1179,6	98,1	759,9	57,2	64,4	58,3
Новгородская обл.	750,4	225,1	614,1	179,2	81,8	79,6
Псковская обл.	840,3	305,1	644,3	189,2	76,7	62,0
г. Санкт-Петербург	4996,9	0,0	5253,6	0,0	105,1	–

Источник: Единая межведомственная информационно-статистическая система (ЕМИСС). URL: <https://www.fedstat.ru> [8].

ральном и региональном уровнях стало то, что финансово-экономическая самостоятельность большинства муниципальных образований является весьма низкой. Собственные источники формирования местных бюджетов (земельный налог и налог на имущество физических лиц, а также отчисления от НДФЛ и транспортного налога) недостаточны для формирования доходной базы и решения вопросов местного значения. Большую часть доходов местных бюджетов по-прежнему составляют безвозмездные поступления из вышестоящих бюджетов. Так, размер собственных средств (налоговые и неналоговые доходы бюджета) муниципальных районов Вологодской области в 2006–2016 гг. составлял менее 50%. В 2016 году минимальный показатель был зафиксирован в Великоустюгском районе (18,2%), максимальный – в Череповецком (50,5%; табл. 7).

В сельских поселениях ситуация еще более неблагоприятная. Проведенный в 2017 году опрос глав муниципальных образований области показал, что 80% руководителей сельских поселений оценивают обеспеченность муниципалитета собственными доходами как крайне низкую и низкую. Даже с учетом финансовой помощи из региона крайне низкую и низкую обеспеченность муниципалитета доходами отметили 62% глав сельских поселений.

Кроме недостатка финансовых ресурсов, в числе основных проблем местного самоуправления опрашиваемые главы муниципалитетов называют несовершенство законодательства, касающегося вопросов функционирования и развития муниципальной власти, недостаточность имущественной и материально-технической базы муниципальных образований и ее несоответствующее качество, дефицит квалифицированных кадров в органах местного самоуправления и недостаточность их информационного обеспечения, недостаточно эффективное взаимодействие с органами государственной власти и пр.

Перспективы развития сельских территорий во многом видятся в расширении спектра применяемых органами государственной власти и местного самоуправления методов управления социально-экономическими процессами [11; 12; 17; 18].

Прежде всего, следует активнее использовать возможности поддержки сельских территорий и сельской экономики через участие в государственных программах. Так, с 2014 года в Вологодской области реализуются федеральная целевая программа «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014–2017 годы и на период до 2020 года», государственная программа «Развитие агропромышленного комплекса и по-

Таблица 7. Бюджетная обеспеченность налоговыми и неналоговыми доходами бюджета района (городского округа), тыс. рублей в расчете на 1 жителя

Муниципальный район, городской округ	2000 год	2016 год	2016 год к 2000 году	Доля*, %	Муниципальный район, городской округ	2000 год	2016 год	2016 год к 2000 году	Доля*, %
Нюксенский	2,4	16,3	6,70	42,2	Чагодощенский	2,4	8,8	3,74	32,1
Междуреченский	1,5	14,4	9,59	37,2	Устюженский	1,3	8,7	6,92	42,8
Тарногский	1,9	13,1	7,06	35,5	Бабушкинский	1,3	8,6	6,44	29,5
Сямженский	1,6	12,0	7,38	39,6	Белозерский	2,9	8,6	2,99	34,3
Вашкинский	1,9	11,7	6,25	33,7	Грязовецкий	2,3	8,4	3,68	35,7
Вытегорский	2,0	11,5	5,79	37,5	Шекснинский	3,2	7,9	2,45	45,3
Верховажский	1,6	10,6	6,79	39,2	Никольский	1,2	7,7	6,71	32,2
Череповецкий	2,4	10,4	4,39	50,5	Харовский	1,7	7,4	4,26	26,9
Кирилловский	2,6	10,3	3,99	32,8	Кадуйский	2,6	7,1	2,78	34,2
Тотемский	2,5	9,5	3,75	40,0	Великоустюгский	2,5	7,1	2,80	18,2
Кичм.-Городецкий	1,4	9,4	6,54	34,9	Сокольский	2,5	5,7	2,28	30,7
Вологодский	2,0	9,4	4,63	48,8	г. Вологда	12,6	8,7	0,69	45,6
Бабаевский	2,6	9,3	3,55	41,6	г. Череповец	10,0	9,5	0,96	46,1
Усть-Кубинский	2,3	8,9	3,81	27,0	По районам	2,2	8,9	4,07	34,9
Вожегодский	1,6	8,9	5,57	40,9	По городским округам	11,2	9,1	0,81	45,9

\* Доля налоговых и неналоговых доходов бюджета муниципального района (городского округа) в общем объеме доходов в 2016 году.

ребительского рынка Вологодской области на 2013–2020 годы», в числе подпрограмм которой «Устойчивое развитие сельских территорий Вологодской области на 2014–2017 годы и на период до 2020 года».

В 2016 году в Вологодской области оказана государственная поддержка по направлениям строительства, реконструкции и модернизации животноводческих объектов (99,3 млн рублей), зерносушильных комплексов (11,1 млн рублей), капитального ремонта (реконструкции) и строительства объектов производства и переработки льна (18 млн рублей), приобретения техники и оборудования для производства и переработки льна (52,4 млн рублей), приобретения техники (65,9 млн рублей) [19; 20].

В последние годы все большее распространение получает грантовая поддержка граждан, проживающих в сельской местности. В рамках мероприятий по грантовой поддержке местных инициатив граждан, проживающих в сельской местности, в муниципальных районах Вологодской области в 2016 году было реализовано 16 общественно значимых проектов (создание и обустройство зон отдыха, спортивных и детских игровых площадок, сохранение и восстановление природных ландшафтов, исто-

рико-культурных памятников, поддержка национальных культурных традиций, народных промыслов и ремесел). По данным Департамента сельского хозяйства и продовольственных ресурсов Вологодской области [3], объем финансирования мероприятий по грантовой поддержке составил 13,16 млн рублей, в том числе из федерального бюджета выделено 3,01 млн рублей, из областного бюджета – 4,34 млн рублей, местных бюджетов – 1,51 млн рублей, средства граждан (внебюджетные источники) составили 4,3 млн рублей.

Вместе с тем возможности получения господдержки используются не в полной мере. Проблемы связаны с низкой активностью по подаче заявок на получение гранта. Основная причина – недостаточно специалистов, способных подготовить заявку, соответствующую требованиям. Необходима помощь со стороны органов местного самоуправления, в том числе в поиске организации, готовой взять на себя обязанности по подготовке документов.

Для активизации экономической деятельности необходимо в рамках реализации аграрной политики расширять содействие развитию сельской экономики, осуществлять комплекс мер, направленных на диверсифи-

кацию производств, распространение имеющегося в регионе опыта интенсификации аграрного производства.

Принципиально важными являются разработка и реализация стратегий социально-экономического развития сельских поселений. Этот документ направлен на консолидацию усилий власти, бизнеса и населения (общества) в решении проблем сельских территорий, позволяет молодежи видеть перспективы, в конечном итоге, является одним из главных факторов в принятии решения о том, чтобы остаться жить на селе. Инициатором разработки стратегии должны выступить органы местного самоуправления, однако участниками должны стать представители и бизнеса, и различных структур гражданского общества.

К решению вопросов сельских территорий следует активнее привлекать местных жителей, другие слои гражданского общества. Формы и методы взаимодействия исполнительной власти муниципалитета и представителей гражданского общества весьма разнообразны. Это могут быть рабочие совещания по наиболее острым проблемам, собрания, встречи, дни открытых дверей в органах местного самоуправления, круглые столы, конференции, общественные форумы и т. п. В ряде субъектов федерации (например, в Вологодской и Тульской областях) все большее распространение получает проект «Народный бюджет», суть которого состоит в том, чтобы на принципах партнерства и софинансирования решать на местах наиболее острые проблемы.

Важнейшей задачей местного самоуправления видится создание институтов развития, способствующих повышению темпов и устойчивости экономического роста, а также конкурентоспособности территорий. Это могут быть бизнес-инкубаторы, центры поддержки малого и среднего предпринимательства, инжиниринга и т. п. [18]. В частности, перспективным с точки зрения развития сельских территорий является созданный в нашей области институт инвестиционных уполномоченных. Следует ак-

тивизировать работу этого института, в том числе путем повышения квалификации инвестиционных уполномоченных.

С целью решения проблемы нехватки кадров в сельской местности необходима работа по привлечению молодых специалистов в сельскую местность. Для этого следует развивать инженерную и социальную инфраструктуру в соответствии с потребностями молодежи (повышение качества медицинского обслуживания, увеличение количества детских садов, школ).

Помимо этого значимыми являются решение задач по содействию созданию высокотехнологичных рабочих мест на селе, активизации участия граждан, проживающих в сельской местности, в реализации общественно значимых проектов, а также формирование позитивного отношения к сельской местности и сельскому образу жизни. Последнее может быть обусловлено поощрением и популяризацией достижений в сфере развития сельских территорий, например, путем проведения отдельных мероприятий всероссийского значения (конкурсов, спортивных соревнований). В результате реализации обозначенных направлений должны быть созданы условия для повышения привлекательности сельских территорий для проживания и реализации потенциала сельского населения, для привлечения специалистов и квалифицированных кадров с учетом потребности экономики этих территорий.

Решить ряд социально-экономических вопросов сельских территорий позволяет также участие в федеральных целевых программах, в том числе в ФЦП «Формирование комфортной городской среды», «Безопасные и комфортные дороги», «Развитие внутреннего и въездного туризма в РФ» и пр.

Что касается вопросов развития местного самоуправления, повышения его финансовой самостоятельности, то здесь требуется внесение коррективов в проводимую политику федерального центра. Во-первых, необходимо совершенствование бюджетно-налоговой политики. Основным ее критерием должно

быть максимально соответствующее Конституции РФ разграничение сфер совместных полномочий и предметов ведения федерации, ее субъектов и органов местного самоуправления при соответствующем их бюджетном обеспечении. Полноценное бюджетное обеспечение территориальных органов позволит сформировать сильную социальную политику. Формирование бюджетной базы муниципалитетов должно быть основано на стабильных закрепляемых за территориями налогах, способных обеспечивать их устойчивое развитие. Во-вторых, важным инструментом реализации целей региональной и местной политики является развитие института местного самоуправления, его равноправное и конструктивное взаимодействие с региональными органами власти. Местное самоуправление способно реализовать потенциал территорий, тем самым обеспечить эффективное решение задачи их комплексного развития. Однако это возможно только при наличии прочной экономической базы. Следовательно, необходимо совершенствовать законодательство в этой сфере, а также осуществлять целенаправленную государственную поддержку института местного самоуправления [11].

### Выводы

Во-первых, сельские территории, имеющие существенный потенциал развития и вы-

полняющие важнейшие общенациональные функции, играют значимую роль в успешном социально-экономическом развитии страны.

Во-вторых, потенциал сельских территорий используется крайне неэффективно, в результате присутствует ряд проблем и негативных тенденций в социально-экономическом развитии сельских территорий, приобретающих все большую устойчивость.

В-третьих, перспективы развития сельских территорий в определяющей степени зависят от активизации региональных органов государственной власти и местного самоуправления в расширении методов управления социально-экономическими процессами, развитию взаимодействия с местным населением и предпринимательскими структурами, совершенствованию региональной политики, проводимой федеральными органами власти и субъектами федерации в отношении муниципальных образований, а также корректировке законодательства, регулирующего развитие института местного самоуправления.

Использование этих и других методов управления позволит успешно решать проблемы сельских территорий, что, безусловно, будет способствовать повышению качества жизни селян.

### ЛИТЕРАТУРА

1. Федеральная служба государственной статистики. URL: <http://www.gks.ru>
2. Пантелеева О.И. Институциональные факторы устойчивого развития сельских территорий: мировой опыт и российская практика: автореф. дис. ... д-ра экон. наук. Москва, 2012. 41 с.
3. Баландин Д.А. Управление комплексным развитием на инновационной основе инфраструктуры сельских территорий. Екатеринбург: ИЭ УрО РАН, 2016. 157 с.
4. Федотова М.Ю., Ломакин А.А. Устойчивое развитие сельских территорий как направление стратегии их функционирования: монография. Пенза: РИО ПГСХА, 2013. 202 с.
5. Шумакова О.В., Рабканова М.А. Устойчивое развитие сельских территорий: понятие и сущность // Фундаментальные исследования. 2014. № 8–7. С. 1643–1646.
6. Россияне бегут от сельского хозяйства // Независимая газета. 2017. 4 окт. (№ 214).
7. Демографический ежегодник Вологодской области. Статистический сборник. Вологда: Вологдастат, 2017. С. 13.
8. Единая межведомственная информационно-статистическая система (ЕМИСС). URL: [www.fedstat.ru](http://www.fedstat.ru)
9. Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Вологодской области. URL: <http://vologdastat.gks.ru>

10. Социально-экономические проблемы локальных территорий: монография / Т.В. Ускова [и др.]. Вологда: ИСЭРТ РАН, 2013. 196 с.
11. Ускова Т.В., Ворошилов Н.В. Региональная политика территориального развития: монография. Вологда: ИСЭРТ РАН, 2015. 156 с. – (Проблемы эффективности государственного управления).
12. Ускова Т.В. Социально-экономическое развитие территорий: проблемы эффективности региональной политики // Проблемы развития территории. 2016. № 2 (82). С. 7–18.
13. Муниципальные районы и городские округа Вологодской области. Социально-экономические показатели. 2000–2016. Вологда: Вологдастат, 2017.
14. Дошкольные образовательные организации Вологодской области в 2012–2016 годах: стат. сб. Вологда: Вологдастат, 2017. 60 с.
15. Статистический ежегодник Вологодской области. 2012: стат. сб. Вологда, 2013. 373 с.
16. Шабунова А.А., Ласточкина М.А., Калачикова О.Н. Тенденции и перспективы демографического развития России и Вологодской области // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2012. № 5. С. 143–153.
17. Ильин В.А., Ускова Т.В. Методы преодоления пространственной социально-экономической дифференциации // Федерализм. 2012. № 3 (67). С. 7–18.
18. Чекавинский А.Н., Кожевников С.А., Ворошилов Н.В. Институты развития на местном уровне: монография. Вологда: ИСЭРТ РАН, 2017. 200 с.
19. Департамент сельского хозяйства и продовольственных ресурсов Вологодской области. URL: <http://agro.gov35.ru>
20. Сводный годовой доклад о ходе реализации и об оценке эффективности государственных программ Вологодской области за 2016 год. URL: <http://vologda-oblast.ru/upload/iblock/0b4/2016.pdf>

#### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Ускова Тамара Витальевна – доктор экономических наук, доцент, заместитель директора, заведующий отделом проблем социально-экономического развития и управления в территориальных системах. Федеральное государственное бюджетное учреждение науки «Вологодский научный центр Российской академии наук». Россия, 160014, г. Вологда, ул. Горького, д. 56а. E-mail: [tvu@vscc.ac.ru](mailto:tvu@vscc.ac.ru). Тел.: +7(8172) 59-78-06.

**Uskova T.V.**

#### PROBLEMS AND PROSPECTS OF THE SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT OF RURAL TERRITORIES

*Rural areas are important for the country's socio-economic development. The issue of improving the efficiency of using the potential of rural areas, which remains low despite the fact that rural areas have great potential, is being reviewed by both domestic economists and public authorities. However, significant progress has not yet been made. As a result, there emerged a number of problems and negative trends in the socio-economic development of rural areas, reducing the villagers' quality of life and standard of living. These problems, first of all, include the remaining crisis phenomena in the rural economy expressed in decreased agricultural production, its narrowed resource base, lack of highly qualified personnel; concentration of economic activity in sub-urban areas and, as a consequence, the declining possibility of developing the periphery; a high level of differentiation in the socio-economic development of rural areas; and underdeveloped social and engineering infrastructure in rural areas. The result of this is the strengthening of destructive demographic processes, the destruction of the existing system of settlement, and desertification of previously developed lands. However, there are certain prospects for the devel-*

*opment of rural areas. They are seen, first of all, in the improvement of the regional policy, the ability of regional authorities and local governments to expand the range of applied methods of managing socio-economic processes, to activate the business structure and the local population in the search for solutions to the problems of rural areas. It is also important to adjust the fiscal policy of the federal center in terms of ensuring financial independence of territorial bodies, as well as to improve the regulatory framework of local self-government, strengthening this institution of power which can realize the potential of rural areas, thereby ensuring effective solution to the problem of their comprehensive development. The practical implementation of the proposed set of management methods will contribute to sustainable development of rural areas and improve the quality of life in these areas.*

*Rural territories, socio-economic development, differentiation, agriculture, standard of living, local budgets, local self-government, regional policy, development institutions.*

#### **INFORMATION ABOUT THE AUTHOR**

*Uskova Tamara Vital'evna* – Doctor of Economics, Associate Professor, Deputy Director, Head of the Department for Issues of Socio-Economic Development and Management in Territorial Systems. Federal State Budgetary Institution of Science “Vologda Research Center of the Russian Academy of Sciences”. 56A, Gorky Street, Vologda, 160014, Russian Federation. E-mail: tvu@vscc.ac.ru. Phone: +7(8172) 59-78-06.