

ДЕВЯТЫЙ ПЕТЕРБУРГСКИЙ  
МЕЖДУНАРОДНЫЙ ЭКОНОМИЧЕСКИЙ ФОРУМ

ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ  
ОБЕСПЕЧЕНИЕ  
УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ  
СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЙ

"КРУГЛЫЙ СТОЛ"

*г. Белгород, 3 июня 2005 года*

ИЗДАНИЕ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ

По распоряжению Председателя Совета Федерации Комитет Совета Федерации по аграрно-продовольственной политике подготовил в рамках девятого Петербургского международного экономического форума и провел 3 июня 2005 года в г. Белгороде "круглый стол" на тему "Законодательное обеспечение устойчивого развития сельских территорий".

В обсуждении данной проблемы приняли участие более ста человек: члены Совета Федерации, депутаты Государственной Думы, представители Минсельхоза России и других федеральных министерств и ведомств, законодательных и исполнительных органов государственной власти ряда субъектов Российской Федерации, финансово-банковских и кооперативных структур, а также ведущие отечественные ученые-аграрники. Они обменялись своим видением и опытом решения проблем современного агропромышленного производства и социально-территориального развития деревни.

В настоящее издание включены стенограмма "круглого стола", тексты произнесенных выступлений, а также принятые на заседании Рекомендации.

## СТЕНОГРАММА "КРУГЛОГО СТОЛА"

*Зал заседаний Ученого совета  
Белгородского государственного университета  
3 июня 2005 года, 10 часов*

*Горбунов Г.А., председатель Комитета Совета Федерации по аграрно-продовольственной политике.*

Уважаемый Михаил Ефимович, уважаемые Евгений Степанович, Анатолий Яковлевич, уважаемые участники заседания!

Как вы знаете, нынешний "круглый стол" проходит в рамках предстоящего Петербургского международного экономического форума. Полагаю, Комитет Совета Федерации по аграрно-продовольственной политике правильно посчитал, что обсуждать вопросы законодательного обеспечения устойчивого развития российского села лучше не в Москве и не в Санкт-Петербурге, а именно в Белгороде. Как мне представляется, наш выбор не вызывает удивления ни у кого в этой аудитории. И вчерашняя насыщенная программа посещения самых разных объектов подтвердила, что Белгородская область уверенно сохраняет добрую славу лидера аграрной отрасли.

Достаточно привести такие цифры и факты: в Центральном федеральном округе Белгородчина по объему производства мяса в расчете на душу населения занимает первое место, молока — третье, яиц — второе, а по темпам прироста производства мяса птицы ей нет равных во всей России.

Относительно же масштабов социальных преобразований на Белгородской земле можете судить сами на основании полученных вчера впечатлений.

Хотел бы от имени Совета Федерации поблагодарить Евгения Степановича Савченко за то, что принял наше предложение провести в Белгороде выездное заседание "круглого стола". Напомню при этом и такой знаковый момент: Евгений Степанович сам был некогда председателем Комитета Совета Федерации по аграрной политике.

Выездное заседание по вопросам аграрной политики в таком составе участников и на таком уровне мы проводим впервые. Мы предполагаем обсудить ключевые проблемы развития сельского сообщества в среднесрочной перспективе, выработать предложения правового характера для повышения конкурентоспособности отечественного агропромышленного комплекса, улучшения качества жизни сельского населения.

В России начало XXI века, к нашему глубокому сожалению, ознаменовалось обострением социальных проблем в стране в целом, и особенно на селе. Масштабы системного кризиса таковы, что делают невозможным устойчивое развитие страны в целом, более того, ставят под угрозу сохранение российской государственности. Есть такая крылатая фраза: перелом наступил, но кризис продолжается. Под угрозой осуществление расширенного воспроизводства деревни как специфической подсистемы общества в выполнении важнейших народно-хозяйственных функций, прежде всего производственных, демографических и экологических.

На заседании "круглого стола" предусматривается: рассмотреть состояние сельской социально-трудовой сферы и ход выполнения Федеральной целевой программы "Социальное развитие села до 2010 года"; обсудить концепцию устойчивого развития сельских территорий и проект соответствующего федерального закона; обобщить опыт субъектов Российской Федерации по комплексному благоустройству сельской местности.

На заседание "круглого стола" приглашены члены Совета Федерации, депутаты Государственной Думы, представители субъектов Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, министерств и ведомств, ученые, руководители финансовых институтов, ведущих компаний, работающих в агропродовольственном секторе России.

Освещать выездное заседание "круглого стола" будут журналисты, представляющие самые разные средства массовой информации.

Первому слово предоставляется Савченко Евгению Степановичу. Тема его выступления: "Устойчивое развитие сельских территорий — важнейший фактор улучшения качества жизни населения Белгородской области".

*Савченко Е.С., губернатор Белгородской области.*

Уважаемые Михаил Ефимович и Геннадий Александрович! Уважаемые гости, участники заседания!

Мы признательны вам за то, что вы избрали Белгородчину местом обсуждения столь важной для России темы. С присущей нам открытостью и заинтересованностью готовы к обсуждению судьбоносного вопроса в кругу единомышленников во взглядах на проблему устойчивого развития сельских территорий, которые в силу своей протяженности определяют лицо России, качество жизни значительной части ее населения и призваны выполнять важнейшие функции по обеспечению жизнедеятельности государства, его самоидентификации, сохранять национальную корневую систему для устойчивого развития самого государства, обеспечения его продовольственной самодостаточности.

В Белгородской области сложилась система устойчивого развития сельских территорий. Она отражена нами в специальном документе под названием "Концепция устойчивого развития сельских территорий Белгородской области". В концепции три составляющих. Первая — это повышение экономической активности и доходов населения; вторая — поддержание социальной устойчивости сельских территорий, реализация социальных программ; третья — поддержание социальной справедливости, ответственности и оптимизма. Нам представляется, что такая конструкция на трех опорах должна быть по-настоящему устойчивой.

Что входит в понятие "повышение экономической активности и доходов населения"? Мы связываем устойчивое развитие с тем, насколько успешно действуют непосредственно хозяйствующие субъекты, работающие в агропромышленном комплексе. Поэтому в области разработана Стратегия развития сельскохозяйственного производства, которая предусматривает подходы к развитию каждой отрасли. Так, по производству мяса мы рассчитываем выйти к 2008 году на 350—400 тыс. тонн (в живом весе), молока — 600 тыс. тонн, сахарной свеклы — 4 млн. тонн и т.д. По каждой отрасли есть четкое представление, в том числе в инвестиционном плане, как она должна развиваться.

Должен сказать, что реализация этой стратегии внушает определенный оптимизм, потому что ни по одному из направлений мы не имеем срывов, а по росту производства мяса птицы даже опережаем заданные темпы.

На какие хозяйствующие субъекты мы рассчитываем?

На все, начиная от личного подсобного хозяйства и завершая крупными агрохолдинговыми компаниями.

Кому отдаем предпочтение? Трудно сказать кому. Задача заключается в том, чтобы создать конкурентоспособное производство не только в масштабах Российской Федерации, но и в целом на мировом продовольственном рынке.

Кто может себе позволить такую роскошь сегодня? Конечно же, крупные инвестиционные компании, прежде всего те, что вкладывают средства в сельскохозяйственное производство. Они создают агрохолдинговые компании. В Белгородской области можно насчитать около двух десятков крупных агропродовольственных компаний, которые успешно работают и которые инвестировали не в оборотные средства, а именно в капитальные вложения на сумму более 10 млрд. рублей.

Следующий фактор повышения экономической активности и доходов населения — это поддержка личных подворий. Еще десять лет назад мы приняли соответствующее постановление, создали нормативную базу для поддержки личных подворий, поскольку понимали, что это не столько экономический фактор, сколько фактор социальной устойчивости. Создана целая система поддержки личных подворий. Прежде всего это племенная, селекционная работа. Это сбор молока, мяса, создание заготовительной и перерабатывающей инфраструктуры. Это выделение кормов, кормовых угодий и так далее. Сейчас мы получаем ежедневно от частных подворий примерно 400 тонн молока — в два раза меньше, чем от общественного производства.

В последние годы наметилась тенденция к спаду объемов производства в личных подворьях, что я объясняю двумя факторами. Первый — это ухудшение конъюнктуры продовольственного рынка, прежде всего в отношении продукции животноводства. Второй фактор (на мой взгляд, положительный) заключается в том, что многие люди находят свое место в общественном секторе, в агрохолдинговых компаниях, крупных животноводческих комплексах, где получают хорошую заработную плату. Следовательно, у них слабеет мотивация решать свои материальные проблемы за счет личных подворий. Поясню на таком примере. Здесь присутствует Василий Яковлевич Горин, дважды Герой Социалистического Труда, председатель крупного хозяйства, где работают почти полторы тысячи человек. В личных хозяйствах здесь всего четыре коровы. Почему такое малое количество, хотя это типичная сельская территория? Потому, что люди получают хороший доход от общественного производства, есть и мясо, и молоко, и нет необходимости держать скот на личном подворье.

Следующее перспективное направление для повышения экономической активности и доходов сельского населения — это вовлечение его в кредитные потребительские кооперативы граждан. Мы творчески отнеслись к закону, он очень нужный, своевременный и полезный, но если бы мы пустили дело на самотек, ничего бы не получилось. Мы рассмотрели эти вопросы на заседании правительства и на коллегии в каждом районе. И сегодня у нас создано около 300 кредитных потребительских кооперативов граждан, их активы составляют около 80 млн. рублей.

Мы даем субсидии из областного бюджета из расчета 5 тыс. рублей на одного члена кооператива. За три года членам кооперативов выдано субсидий на сумму около 50 млн. рублей. Куда они идут? На поддержку предпринимательства на сельских территориях, личных подсобных хозяйств, обучение детей и т.д. Это мощный рычаг притока средств в активное экономическое пространство сельского населения, мы намерены и дальше развивать это направление.

Следующий вопрос — это кредитование индивидуального жилищного строительства. Одиннадцать лет назад в области создан фонд поддержки индивидуального строительства. С его помощью уже справили новоселье более 22 тысяч семей в сельской местности. Если коротко, его экономическая суть заключается в следующем: фонд дает деньги, от застройщика получает продукцию, которую затем реализует. Сама форма договора положительно сказывается на экономической активности за-

стройщика, потому что, получив деньги, он, по сути дела, становится предпринимателем, начинает выращивать ту или иную сельскохозяйственную продукцию на своем подворье или договаривается с хозяйством. Думаю, таким образом многим семьям, тысячам людей мы показали не только жилищную, но и экономическую перспективу, что в наше время чрезвычайно важно.

Следующее направление в поддержании устойчивого развития сельских территорий — это реализация социальных программ. В первую очередь это строительство и реконструкция всех объектов социальной сферы (школ, медицинских учреждений, детских домов семейного типа, домов для престарелых).

Что касается образования и здравоохранения, то по каждому из этих направлений в области имеется долгосрочная программа. Мы знаем, какие школы, какие объекты здравоохранения и в какие сроки будут строиться или реконструироваться. На этот счет у нас есть полное взаимопонимание с органами местного самоуправления. Денег, как всегда, не хватает, но мы используем и нетрадиционные источники финансирования — средства спонсоров, различных внебюджетных источников.

Поставлена задача: в каждом районе для детей-сирот, оставшихся без попечителей, иметь детские дома, для людей старшего поколения — дома ветеранов. Мы уходим от того, чтобы иметь, как это было раньше, два-три таких дома на всю область, поскольку понимаем, что и с психологической, и с нравственной точки зрения лучше, когда дети не отрываются от родной земли. Совершенно другой эффект получается. Это относится и к людям старшего поколения, к нашим уважаемым ветеранам, которые по разным причинам оказались в старости одинокими.

В течение семи лет в области осуществляется программа строительства дорог и благоустройства сельских поселений, в соответствии с которой ежегодно вводится не менее 600 км дорог, причем дорог не между населенными пунктами, а по улицам сел и деревень. Несколько районов уже завершили или близки к завершению этой программы. Ранее программа выполнялась за счет дорожного фонда, который, к сожалению, ликвидирован. В реализации этой программы участвуют, по сути дела, бюджетные консолидированные средства и внебюджетные источники, то есть хозяйствующие субъекты.

Программа инженерного обустройства включает газификацию, электро- и водоснабжение. Газификация в области практически завершена. Что касается электро- и водоснабжения, то идет реконструкция объектов в плановом порядке, строятся новые объекты. Мы понимаем, что нужно приложить немало усилий, чтобы прежде всего повысить устойчивость электроснабжения в свете последних аварий в энергосистеме страны, случаев сбоя электроснабжения.

Комплексное благоустройство сельских населенных пунктов предусматривает строительство и реконструкцию объектов культуры, спорта, транспорта, связи, торговли.

Относительно торговли замечу, что у нас есть районы, где успешно работает потребительская кооперация, в других действуют предпринимательские структуры в сфере торгового обслуживания сельского населения. При этом мы видим, как меняются формы обслуживания сельского населения потребительской кооперацией — это не просто торговля, это уже и социальная миссия.

Следующее направление — это поддержка социальной справедливости, ответственности и оптимизма. Какие проблемы мы здесь видим и над чем работаем? На мой взгляд, чрезвычайно важная проблема, экономические и социальные последствия которой мы еще до конца не осознали, — это земельные отношения. До сих пор убежден, что принятый закон об обороте земель сельскохозяйственного назначения несет российскому крестьянину не добро, а, скорее, зло. В этом на собственном опыте убеждаются белгородцы и жители многих других территорий Российской Федерации. Поэтому наша задача заключается в том, чтобы активизировать земельные от-

ношения. Под словом "активизировать" в данном случае мы понимаем усиление влияния государственного сектора в вопросах собственности на земли сельскохозяйственного назначения. Считаем, что по существующему законодательству должна быть следующая конструкция земельных отношений: примерно треть земли, используемой хозяйствующим субъектом, должна принадлежать ему самому, треть — тем работникам, которые трудятся (владельцы земельных паев), и треть — муниципальному образованию и области (нам дано такое право). У нас, например, создан областной земельный фонд, так называемый фонд перераспределения, куда оформляем земли не востребованных паев. Это огромные земельные массивы, которыми необходимо эффективно распоряжаться.

В свое время, еще до принятия закона, я обращался в Администрацию Президента с предложением, чтобы Пенсионный фонд России выкупил земельные паи у всех желающих их продать, для чего понадобилось бы всего 2—3 млрд. долларов. И если бы скупленная земля оказалась в руках государства, как в Голландии, Израиле и других странах с развитой экономикой, контроль за ее использованием был бы эффективнее.

Мы убедились, что инвесторы, которые пришли в нашу область и успешно работают на сельскохозяйственном рынке, в последнюю очередь обращают внимание на то, в чьей собственности земля. Для них важно, чтобы земельные отношения были стабильными, устойчивыми. Это самое главное.

К сожалению, сегодня уже пошел процесс земельного передела со всеми вытекающими положительными, а чаще отрицательными последствиями. И я не случайно подробно остановился на этой теме, она имеет прямое отношение к устойчивому развитию сельских территорий.

Следующее направление — это повышение экономической мотивации сельских тружеников за счет совершенствования хозяйственных и экономических отношений. В этой связи хочу заметить, что у сельского труженика, да и вообще у русского человека иная мотивация, чем у западного. Взаимоотношения работодателя и наемного работника не воспринимаются нашим менталитетом. Все должны чувствовать себя собственниками, причастными к единому процессу. Какую экономическую формулу здесь предложить? Думаю, что лучшую экономическую конструкцию предложил в свое время Чартаев Магомед Абакарович. Мы, в общем-то, стараемся ей следовать, выстраивая и совершенствуя внутрихозяйственные экономические отношения.

Еще одно важное направление — это духовно-нравственное развитие подрастающего поколения. Сельское население по сути своей является носителем духовности, хранителем традиций, нравственной корневой системы нации. И очень важно сохранить все то, что формировалось столетиями. Мы должны это наследие не транжирить, а сохранять и умножать. И в этом направлении нами предпринимаются, на мой взгляд, большие усилия, причем мы работаем совместно с епархиальным управлением Русской православной церкви. Отработан целый комплекс программ, которые поддерживаются сельским населением, что в конечном счете способствует духовному, нравственному развитию подрастающего поколения, всех тех, кто проживает на селе.

Следующее важнейшее направление — это поддержка рождаемости. Наиболее удачным примером работы в этом направлении является Грайворонский район, который вы вчера посетили. В чем должна заключаться поддержка рождаемости со стороны органов власти? Это и питание, и материальное обеспечение тех женщин, которые находятся в декретном отпуске. Определили решением, чтобы им, кроме той поддержки, что предусмотрена государством, выдавать еще дополнительные средства в размере заработной платы, которую они получали по месту работы.

Считаю, что на федеральном уровне должен быть принят очень понятный закон, основной смысл которого я сформулировал бы так: каждой женщине за рождение третьего ребенка выплачивать не менее 300 тыс. рублей. Это своеобразная премия именно за третьего ребенка. В масштабах страны это всего 90 млрд. рублей. При тех средствах, которыми страна сегодня располагает, можно выплачивать и в два-три раза большие суммы. Украина, например, с ее более бедным потенциалом, приняла решение выплачивать за третьего ребенка сумму, эквивалентную 2 тыс. долларов.

Вы прекрасно знаете, что в России коэффициент рождаемости составляет 1,14%. Для простого воспроизводства нужно 2,1%. Фактически речь идет о том, чтобы увеличить рождаемость вдвое. Демографический кризис поразил большинство регионов России, в том числе Белгородскую область. Если мы не примем никаких мер поддержки, то трудно вообще вести речь о перспективах развития сельских территорий, их ожидает плачевное будущее, а следовательно, и всю нашу страну.

Следующий вопрос — это развитие и поддержка местного самоуправления в соответствии с принятым федеральным законом, который вступает в силу с 1 января 2006 года. Каким оно должно быть? Двухуровневым (как по закону) или одноуровневым? Вопрос, конечно, спорный. Видимо, здесь надо идти на какие-то эксперименты в региональном аспекте. Местное самоуправление, включая общественное самоуправление, мы поддерживали ранее в форме земских собраний, которые были сформированы на каждой сельской территории. Сегодня будем это делать уже на законодательной основе. Будем обеспечивать закон финансовыми средствами, так как те налоги, что закреплены за местным уровнем, составляют 20—25 % суммы, необходимой для исполнения полномочий, которые передаются на местный уровень. И все же это доброе начало, которое будет служить развитию местного самоуправления, со всеми вытекающими отсюда положительными последствиями.

В завершение хочу поблагодарить Совет Федерации, ученых Российской академии сельскохозяйственных наук, всех участников "круглого стола" за понимание злободневных проблем отечественного сельского хозяйства. Без позитивного решения этих проблем для России будет проблематичным занять достойное место в ряду цивилизованных стран. Подобного мероприятия у нас еще не было, и нам хотелось бы, чтобы оно оказалось максимально плодотворным и послужило на пользу многострадальному российскому крестьянству.

Мы солидарны с вами в том, что должно быть больше веры в отечественное сельское хозяйство, в нашего российского крестьянина. При благоприятном отношении со стороны Правительства российское село, крестьяне способны накормить экологически чистыми продуктами питания не только соотечественников, но и Европу, и другие континенты. Для этого нужно одно — чтобы вектор усилий всех ныне действующих лиц, определяющих судьбу аграрного рынка, совпадал и сполна отвечал интересам России. Благодарю за внимание. (*Аплодисменты.*)

**Горбунов Г.А.** Спасибо, Евгений Степанович. А сейчас слово предоставляется Петрикову Александру Васильевичу. Тема его доклада: "Проблемы и направления политики по устойчивому развитию сельских территорий в России".

**Петриков А.В.**, директор Всероссийского института аграрных проблем и информатики, академик РАСХН.

Уважаемые участники "круглого стола"! Тема, обсуждаемая сегодня, имеет большое значение. Речь идет о законодательном обеспечении нового направления социально-экономической политики в России — политики сельского развития, которая на федеральном уровне начала формироваться только в последние два-три года и за которую (в соответствии с административной реформой) с 2004 года отвечает Минсельхоз России, естественно, во взаимодействии с другими ведомствами.

В ряде регионов Российской Федерации эта политика активно проводится. Примеры успешной работы мы видим в Белгородской области и в других субъектах Фе-

дерации, но, повторяю, на федеральном уровне эффективную сельскую политику еще предстоит сформировать. Такая политика сверхактуальна для России, учитывая, во-первых, большой удельный вес сельских территорий и, во-вторых, сложнейшую социальную ситуацию в сельской местности.

Если взять международные критерии, в соответствии с которыми к сельским районам причисляют общины с плотностью населения менее 150 жителей на кв. километр, то сельской местностью следует считать 98% административных районов страны. Удельный вес сельских территорий в России, таким образом, гораздо выше удельного веса сельского населения.

Среди множества сельских проблем следует в первую очередь сказать о бедности и обезлюдении сельских пространств. По данным на 1 квартал 2004 года, около 59% сельских домохозяйств имеют денежные доходы ниже прожиточного минимума (в городе — 35%); у 44% домохозяйств и располагаемые ресурсы (помимо денежных доходов в них входят натуральные поступления, сбережения, доходы от собственности) ниже черты бедности (в городе — 28%). У 27% сельских семей денежные доходы и у 12% располагаемые ресурсы ниже прожиточного минимума в два и более раза.

По данным переписи населения, в структуре сельского расселения отмечается увеличение доли мелких деревень и деревень без постоянного населения (табл. 1). Доля населенных пунктов с числом жителей до 10 человек возросла за последние 30 лет в два раза. Особенно высок этот показатель в Центральном и Северо-Западном федеральных округах — историческом центре страны.

Таблица 1

**Группировка сельских населенных пунктов  
по числу жителей за 1959—2002 гг., в %**

	1959 г.	1970 г.	1979 г.	1989 г.	2002 г.
Сельские населенные пункты, всего	100	100	100	100	100
Из них:					
без населения	-	-	-	-	8,4
до 10 человек	14,1	11,9	13,5	19,7	22,4
от 11 до 50 человек	28,3	28,8	30,9	29,3	24,0
от 51 до 100 человек	18,8	17,2	14,8	11,8	9,6
свыше 100 человек	38,8	42,1	40,8	39,2	35,6

Из 13 032 пустующих сельских поселений 10 077 поселений (то есть более чем три четверти) приходится на Центральный и Северо-Западный экономические районы. Если в целом по Российской Федерации доля сельских населенных пунктов без постоянного населения и с числом жителей до 10 человек составляет 30,8%, то в Центральном округе — 38,5%, Северо-Западном — 50,2%, а в таких областях, как Вологодская, — около 59,6%, Костромская — 58,3%, Тверская — 51,9%, Ивановская — 47,7%, Смоленская — 46,2%. Для сравнения: в Татарстане таких деревень всего 7,6%, в Башкортостане — 8,1%.

Правда, есть теоретики и политики, которые считают, что такие явления, как сокращение сети сельских поселений, численности и удельного веса деревенских жителей, однозначно прогрессивны. Но это, на наш взгляд, глубокое заблуждение, перенос в постиндустриальное общество, которое стремится строить Россия, стандартов вчерашнего дня. В развитых странах, на которые у нас любят кстати и некстати ссылаться, такого массового сокращения сети сельских поселений не происходило даже в период бурной урбанизации, а с середины 60-х годов там проявляется тенден-

ция к деурбанизации. Например, в США численность сельского населения возросла в период с 1980 по 2000 год на 6,4 миллиона человек, сокращается удельный вес жителей, проживающих в группе крупных городов и мегаполисов.

Такие же структурные изменения необходимо обеспечить и в России, разработав и реализовав соответствующую сельскую политику.

Дело в том, что село как социально-территориальная подсистема общества выполняет ряд важнейших социальных функций, и кризис сельской жизни грозит рядом системных рисков, среди которых, помимо аграрных и продовольственных проблем, следует назвать прежде всего следующие.

- Риск потери социального контроля над огромными территориями и, соответственно, риск сохранения территориальной целостности России (особенно ярко это видно на примере Дальнего Востока, но свой "дальний восток" есть в каждом субъекте Российской Федерации).

- Риск сокращения территории традиционного проживания и традиционных занятий не только малых, но и больших народов Российской Федерации, что угрожает механизмам воспроизводства культуры и может привести к утрате социально-генетического кода многих народов многонациональной России.

У нас правильно полагают, что малочисленные народы Севера, Дальнего Востока не могут развиваться и сохранять национальную культуру без занятий оленеводством, рыбным промыслом, охотой. Создание условий для традиционных занятий — одна из задач Министерства регионального развития. Но ведь русский народ, другие многочисленные народы многонациональной России не могут жить и развивать свою культуру без хлебопашества, льноводства, возделывания гречихи, луговодства, бортничества. У нас об этом часто забывают, во всяком случае, слабо учитывают при разработке аграрной и сельской политики.

- Следующий риск, обусловленный сельским кризисом, — это риск обострения социального кризиса в городах, ибо миграция зачастую является единственным способом решения социальных проблем для сельских жителей, особенно молодых, которые в случае переезда в город будут составлять растущую конкуренцию горожанам на рынке труда и жилья.

**Каковы основные недостатки современной сельской политики и, соответственно, пути ее совершенствования?**

Прежде всего это острейший дефицит средств на сельское развитие — как бюджетных, так и внебюджетных.

Сначала о бюджетных средствах. Приведу парадоксальную на первый взгляд цифру, но она точно характеризует отношение к селу. По федеральным и региональным программам поддержки животноводства в 2002 году на одну условную голову скота было выделено 430 рублей, а по программе "Социальное развитие села" и еще по 12 федеральным целевым программам, частично реализуемым в сельских районах, за счет федеральных и региональных источников один сельский житель в среднем получил в 2003 году 415 рублей, то есть на 15 рублей меньше. Комментарии здесь, как говорят, излишни.

Конечно, главная причина недостатка денег — это дефицит аграрного бюджета. Но дело не только в этом, несовершенны и механизмы его распределения. У нас по статье "Сельское хозяйство" финансируются не только сельхозпроизводители, но и перерабатывающие предприятия, другие субъекты агропромышленного комплекса, причем акционерного типа. Не ограничены суммы средств, которые может получить одно юридическое лицо. Таких правил нет в развитых странах, где за счет сельскохозяйственного бюджета поддерживаются только фермеры и созданные ими вертикальные кооперативы. Существует также и ограничения по суммам, получаемым в одни руки.

Российские правила бюджетного механизма приводят к тому, что прямые выплаты сельхозтоваропроизводителям составляют в консолидированном аграрном бюджете не более 30%. Не поддерживаются из федерального бюджета сельские кредитные кооперативы, информационно-конституционные службы. Только в 2005 году распространили на ЛПХ субсидированный кредит, но чтобы его получить, владелец ЛПХ должен заполнить такое же количество бумаг, как и сельхозпредприятия, что, конечно же, невозможно.

Недостатком бюджетного механизма является отсутствие четких правил получения денег как субъектами Российской Федерации, так и сельхозпроизводителями. По большинству федеральных программ, в том числе и по программе "Социальное развитие села до 2010 года", эти правила не прописываются в законодательстве, а устанавливаются министерским приказом. Бюджетные средства распределяются без четких приоритетов.

Наблюдается чрезмерная дифференциация распределения денег по регионам. Например, субсидии из федерального и региональных бюджетов на содержание объектов социально-культурной сферы села и отопление сельского жилого фонда выплачивались в 2003 году только по 48 регионам, и в расчете на одного сельского жителя различаются в 6,5 тысячи раз — от 663 рублей в Ямало-Ненецком округе до 10 копеек в Московской области.

Еще один существенный недостаток механизма бюджетирования сельского развития — отсутствие в бюджетах министерств образования, здравоохранения, культуры и других социальных ведомств разбивки на город и село. Как следствие, социальные ведомства сокращают программы оказания услуг в сельской местности, так как издержки на единицу услуг в деревне значительно выше, чем в городе. Происходит свертывание сельской социально-инфраструктурной сети. Закрываются сельские школы, жгут книги в закрываемых сельских библиотеках.

Теперь — о внебюджетных источниках. Нам очень понравилось, как стимулируют сейчас инвестиции в Белгородской области, но на федеральном уровне у нас практически отсутствует политика стимулирования инвестиций в сельскую социальную сферу: инвесторы не имеют налоговых освобождений, если вкладывают деньги в сельское строительство; не получают достаточных компенсаций сельхозорганизации, продолжающие содержать на своем балансе инфраструктурные объекты; не существует четких правил участия в финансировании сельской социальной и инженерной инфраструктуры горожан — членов дачных и садоводческих товариществ, в летнее время ежегодно приезжающих в сельскую местность и создающих нагрузку на сельскую инфраструктуру. Сейчас, как известно, 14,5 миллиона семей, в основном горожан, имеют коллективные или индивидуальные сады. Это больше, чем численность постоянных сельских домохозяйств, которых насчитывается согласно последней переписи населения 13,5 миллиона. Конечно, не все горожане должны нести указанные затраты, но владельцы коттеджей обязательно.

В процессе реализации Федеральной целевой программы "Социальное развитие села до 2010 года" вполне оправдал себя принцип сочетания бюджетных и внебюджетных источников финансирования. Его необходимо всячески укреплять, не допуская снижения бюджетных расходов. Между тем если в 2003 году на один рубль внебюджетных средств из федерального и региональных бюджетов было выделено 72 копейки, то в 2004 году — только 55 копеек.

**Нерешенным вопросом механизма сельского развития остается разработка стандартов обеспеченности сельского населения общественными услугами** как ориентира при разработке программ сельского развития. Между тем такие стандарты существуют во многих странах. Например, в Великобритании есть стандарты качества услуг для сельского населения. Вот некоторые из них: (1) доступ к школьному образованию — "бесплатный транспорт всегда обеспечивается для учащихся школьного

возраста (5—16 лет), которые посещают школу, расположенную далее двух миль ходьбы для детей младше 8 лет и трех миль — для детей старше 8 лет"; (2) доступ к здравоохранению — "профессиональная первичная медицинская помощь обеспечивается в течение 24 часов, врачебное обслуживание — в течение 48 часов" и т.д.

Если эти стандарты не обеспечиваются, каждый сельский житель Великобритании вправе обратиться в суд с жалобой на правительство. Достижение этих стандартов является целью деятельности британских министерств и ведомств.

У нас же подобные стандарты законодательно не установлены, что не позволяет наладить эффективное управление сельским развитием. У Минсельхоза, Минобрнауки, Минздравсоцразвития России нет количественно измеряемых, статистически контролируемых показателей степени достижения целей сельской политики, хотя их предусматривалось установить административной реформой 2004 года. Если этого не сделать, то у общества не будет объективных критериев для оценки действий чиновников.

Следующим существенным препятствием в осуществлении сельской политики является ведомственная разобщенность управления сельской местностью.

Мы подсчитали, что в области сельского развития решения на федеральном и региональном уровнях принимают около трех десятков ведомств и служб. Из более чем 40 федеральных целевых программ сельские аспекты затрагиваются по меньшей мере в 13. У Минсельхоза, формально ответственного за сельскую политику, нет достаточных полномочий по координации деятельности министерств и реализации ФЦП.

Укрепление статуса Минсельхоза, являющегося по существу не отраслевым, а межотраслевым органом управления, является настоятельной необходимостью.

Однако и этого недостаточно в условиях создания вертикали власти, когда в стране все принципиальные решения принимаются Президентом Российской Федерации. Парадоксально, но факт. У Президента России — крупнейшей аграрной державы мира, сосредоточившей 10% мировых сельскохозяйственных угодий, нет не только Совета по сельскому хозяйству, но даже советника. А в Администрации Президента нет соответствующего подразделения.

Отчасти такая ситуация с управлением сельским хозяйством и сельской местностью, с финансированием села и вообще с аграрной и сельской политикой объясняется тем, что в России сельское сообщество само по себе слабо влияет на власть. В России, к сожалению, не сформировано эффективного, широкого, представляющего все социальные группы деревни аграрного лобби, кроме лобби крупного агробизнеса, выражающего отчасти и общие отраслевые интересы, но прежде всего свои, узкокорпоративные. Где, например, лобби сельских учителей, врачей, владельцев личных подсобных хозяйств, других массовых и самых бедных социальных слоев деревни?

Может быть, определенные подвижки с лоббированием интересов сельского общества произойдут в ходе реформы местного самоуправления. В соответствии с федеральным законом о местном самоуправлении муниципалитеты имеют право создавать региональные и общероссийские объединения. Назрела настоятельная необходимость сформировать общероссийский союз сельских муниципалитетов.

Следующая жгучая проблема — преодоление дефицита информации, который испытывают как сельские жители, так и лица, принимающие решения в области сельской политики. Приведу один красноречивый пример. Президент Российской Федерации объявил о начале борьбы с бедностью как о стратегической задаче, а у нас нет статистики сельской бедности в разрезе субъектов Российской Федерации и сельских административных районов. Мы не знаем долю сельских жителей в региональном и муниципальном разрезе, денежные доходы и располагаемые ресурсы которых ниже прожиточного минимума, а такие сводки должны ложиться на стол чиновников ежеквартально.

Или другой пример. Обследование сельских поселений на предмет их обеспеченности инфраструктурными объектами последний раз проводилось в России еще при советской власти, в 1983 году. Наш институт, разрабатывая методологию Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2006 года, апробация которой впервые в России проходила в Белгородской и Московской областях, пытался включить в ее программу обследование сельских населенных пунктов, но мы получили отказ. А без этой информации вряд ли можно разработать удовлетворительные программы в области сельского развития.

Вслед за Всероссийской сельскохозяйственной переписью должна быть проведена перепись сельских населенных пунктов с целью выяснения их социально-демографического, экономического, инфраструктурного, рекреационного и экологического потенциалов для того, чтобы определить перспективы их развития, составить схемы расселения, провести классификацию сельских административных районов по тенденциям и моделям социально-экономического развития. В конечном счете речь идет о налаживании мониторинга сельского развития не только по субъектам Российской Федерации, но и по их районам, ибо социальное различие между районами больше, чем между областями.

Наш институт уже приступил к работе по типологии сельских административных районов. Получены только первые результаты, но и они наводят на ряд важных выводов. Мы, например, сгруппировали районы по плотности населения и посмотрели динамику сельскохозяйственных организаций по этим группам за 1995—2003 годы (табл. 2). Выяснилось, что в наибольшей степени количество сельхозорганизаций и их потенциал (численность работников, пашня, поголовье животных) сократились в районах с плотностью населения до 5 человек на кв. километр. Таких районов в России насчитывается 609 — 34% их общего количества. Выходит, более чем в трети районов сельхозорганизации находятся в плачевном состоянии и не могут выполнять селообразующие функции, как было при советской власти. Если современная сельская политика не изменится, аналогичная участь постигнет районы с плотностью населения от 5 до 10 человек — их 505, или 28% от общего количества.

Таблица 2

**Динамика сельскохозяйственных предприятий  
по группам административных районов  
с разной плотностью сельского населения**

Плотность населения, человек на кв. км	Число районов в 2003 г., единиц	2003 г. к 1995 г, %			
		Число СХП	Число работников	Площадь пашни	Поголовье скота
До 5	609	70,8	43,6	61,3	39,1
5—10	505	81,8	49,6	72,0	44,7
10—15	303	91,5	51,9	80,2	49,9
15—20	155	92,4	53,3	82,7	51,7
20—25	51	94,8	55,5	84,2	59,3
25—30	32	92,0	53,4	80,7	49,9
Свыше 30	137	89,2	52,2	87,1	59,4

Сложившиеся тенденции необходимо менять, а в районах, где сельскохозяйственные организации фактически перестали быть центрами сельской жизни, надо наряду с возрождением части их думать об альтернативных схемах организации сель-

ского развития. Речь идет об организации крестьянских (фермерских) хозяйств, о развитии несельскохозяйственной занятости, в том числе посредством малого предпринимательства, об использовании рекреационного и культурно-исторического потенциала территорий. А для этого необходимо создать новую сельскую инфраструктуру — сеть микрофинансовых организаций, консультационных центров, демонстрационных хозяйств, сбытовых и снабженческих кооперативов и т.д.

Таковы, на наш взгляд, основные проблемы и направления политики устойчивого сельского развития в России. Уже один перечень существующих здесь задач показывает, какую огромную работу предстоит проделать в этой сфере.

Прежде всего необходимы: принятие Правительством Концепции устойчивого развития сельских территорий, первый вариант которой одобрен Комиссией по вопросам АПК; разработка Федерального закона "Об устойчивом развитии сельских территорий"; корректировка Федеральной целевой программы "Социальное развитие села до 2010 года"; внесение поправок в ряд законов и других правовых актов, регулирующих вопросы сельского развития.

Естественно, эта работа потребует серьезного научного обоснования. Российская академия сельскохозяйственных наук предусматривает в следующей пятилетке выделить тему устойчивого развития сельских территорий в специальное научное направление. Координацией работ будет заниматься наш институт.

Институтом уже подготовлено Методическое пособие по устойчивому сельскому развитию на основе четырехлетнего пилотного проекта в Ленинградской и Орловской областях. Оно распространено среди участников "круглого стола". Мы надеемся, что оно вас заинтересует, мы готовы к плодотворной совместной работе. Благодарю за внимание. (*Аплодисменты.*)

**Горбунов Г.А.** Спасибо, Александр Васильевич.

Слово предоставляется Торопову Дмитрию Ивановичу. Тема его доклада: "О деятельности Министерства сельского хозяйства Российской Федерации по законодательному обеспечению развития сельских территорий".

**Торопов Д.И.**, директор Департамента аграрной политики и развития сельских территорий Министерства сельского хозяйства Российской Федерации.

Уважаемые коллеги! Одним из основных условий бесконфликтного демократического развития российского общества, его экономического и социального благополучия должно стать устойчивое развитие сельских территорий, решение проблем создания достойных условий для жизнедеятельности сельского населения.

Не случайно Правительство Российской Федерации своими постановлениями № 181 от 7 апреля 2004 года и № 315 от 28 июня 2004 года возложило осуществление функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере устойчивого развития сельских территорий на Министерство сельского хозяйства Российской Федерации. Это обусловлено и количеством площади, занимаемой сельской территорией (две трети от общей площади территории Российской Федерации), и числом сельских жителей (27% от всего населения России), проживающих в ее границах.

В Российской Федерации отношения в сфере сельского развития до нынешнего года регулировались двумя основными законами — Законом РСФСР от 21 декабря 1990 года "О социальном развитии села" и Федеральным законом от 14 июля 1997 года "О государственном регулировании агропромышленного производства".

Федеральный закон "О государственном регулировании агропромышленного производства" устанавливал правовые основы экономического воздействия государства на агропромышленное производство, определял основные направления его государственного регулирования, а именно:

- формирование и функционирование рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия;

- финансирование, кредитование и страхование, льготное налогообложение;
- защита интересов отечественных товаропроизводителей при осуществлении внешнеэкономической деятельности;
- развитие науки и осуществление научной деятельности в сфере агропромышленного производства;
- развитие социальной сферы села.

Законом были определены особенности залога сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, лизинга, системы кредитования, расчетов и страхования в сфере агропромышленного комплекса, а также мероприятия по стабилизации рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия (проведение закупочных и товарных интервенций и другие мероприятия). Наряду с этим закон предусматривал государственную поддержку науки, научной деятельности и социальной сферы села.

Закон РСФСР "О социальном развитии села" определял основные положения приоритетности развития социальной сферы села и материально-технической базы АПК в структуре народного хозяйства Российской Федерации.

Закон определял отношения в сфере здравоохранения, культуры и образования с учетом специфики сельской жизни, социальную политику на селе, в соответствии с которой: семьям, переселяющимся в труднедостаточные районы для работы в сельском хозяйстве, устанавливались льготы по оплате жилья и коммунальных услуг; предусматривалось оказание безвозмездной помощи для организации личного подсобного хозяйства; работникам колхозов, совхозов, кооперативов, арендных коллективов, крестьянских (фермерских) хозяйств и других предприятий агропромышленного комплекса предусматривалось предоставление кредитов под строительство, капитальный ремонт, реконструкцию, обустройство индивидуальных жилых домов в сельской местности, а также обеспечение в полном объеме строительными материалами; специалистам социально-культурной сферы, бытового обслуживания, здравоохранения, народного образования, санитарной и ветеринарной служб, физкультуры и спорта, работающим на селе, устанавливались повышенные на 25 процентов оклады и тарифные ставки по сравнению со ставками специалистов, занимающихся этими видами деятельности в городских условиях.

Для обеспечения паритета цен на промышленную и сельскохозяйственную продукцию предусматривалось производить регулярную их индексацию и обеспечить сельскому хозяйству компенсацию затрат в связи с повышением оптовых цен на материально-технические ресурсы и тарифов на услуги.

Законом также было установлено, что начиная с 1991 года на развитие агропромышленного комплекса ежегодно должно направляться не менее 15 процентов национального дохода Российской Федерации.

Однако следует признать, что эти законы не работали на практике, носили, по сути, декларативный характер.

В связи с принятием Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ "О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" указанные законы были признаны утратившими силу.

Кроме этих законов, в начальный период проведения аграрных реформ в Российской Федерации был принят ряд иных федеральных законов, регламентирующих различные сферы агропромышленного комплекса, в том числе федеральные законы "О зерне", "О ветеринарии", "О селекционных достижениях", "О мелиорации зе-

мель", "О семеноводстве", "О племенном животноводстве", "О приоритетном обеспечении агропромышленного комплекса материально-техническими ресурсами", "О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения", "О финансовом оздоровлении сельскохозяйственных товаропроизводителей", а также "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения".

Были приняты и другие федеральные законы, направленные на сельское развитие. Это законы "О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан", "О крестьянском фермерском хозяйстве", "О личном подсобном хозяйстве", "О сельскохозяйственной кооперации".

Однако указанные законы носят весьма узкоспециализированный характер, и в связи с изменившимися условиями в настоящее время многие их положения уже не соответствуют положениям Гражданского кодекса, Налогового кодекса, Бюджетного кодекса, Земельного кодекса Российской Федерации и других федеральных законов.

Рост экономики страны, профицит бюджета дают органам исполнительной власти основание для перехода (в качестве непосредственно решаемой задачи) от борьбы за выживание к стратегии устойчивого развития. Это в полной мере относится и к развитию сельских территорий.

Необходимы подготовка и принятие государственной национальной стратегии устойчивого развития сельских территорий, цивилизованно учитывающей не только общечеловеческие, но и этнические особенности российского сельского образа жизни, особую, в силу пространственно-территориальной специфики, роль деревни в социальной и экономической жизни российского общества. Принятие стратегии позволит устранить перечисленные и существующие ныне негативные факторы и тенденции социально-экономического развития сельских территорий, что приведет к повышению качества сельской жизни, создаст основы для повышения престижности проживания в сельской местности, привлечения и закрепления молодых кадров, способных к освоению новых технологий, современной техники.

Цель политики устойчивого развития сельских территорий — стабилизация их социально-экономической динамики, снижение сельской бедности, повышение уровня и улучшение условий жизни сельского населения, для чего в ближайшие годы необходимо осуществлять следующие меры:

- создание в сельском хозяйстве равных с другими отраслями экономики условий получения денежных доходов;
- развитие в сельской местности несельскохозяйственной занятости, обеспечивающей повышение доходов населения, ускорение освобождения сельскохозяйственных предприятий от лишней рабочей силы и повышение производительности труда; проведение переобучения работников для замещения вновь созданных альтернативных рабочих мест, консультирование сельских жителей по организации несельскохозяйственных видов деятельности, упрощение процедуры открытия предприятий в сельской местности и создание для них льготных условий;
- освобождение сельскохозяйственных предприятий и других хозяйствующих на селе субъектов от бремени затрат на содержание объектов социальной и инженерной инфраструктур, передаваемых в муниципальную собственность;
- осуществление мероприятий по социальному развитию сельских поселений, улучшению условий жизнедеятельности сельского населения, расширению доступности социальных услуг на селе и повышению их качества;
- наращивание экономического потенциала сельского хозяйства;
- стимулирование развития малого и среднего бизнеса.

Для реализации этих задач необходимо осуществление мероприятий по государственной поддержке решения жилищной проблемы на селе, развития сети сельских учреждений здравоохранения, общего образования, газификации и водоснабжения,

дорожного строительства на селе, а также столь необходимых в силу мелкодисперсного расселения средств связи и телекоммуникаций.

Большое значение для поддержания доходов сельских жителей имеет семейное подворье. Для усиления социальной защиты сельского населения целесообразно законодательно установить правовой статус лиц, работающих на семейных подворьях, и условия их социального обеспечения и страхования в зависимости от характера личного подсобного хозяйства: потребительское или товарное, единственное (основное) или подсобное место работы.

Инструментом для достижения поставленной цели должен служить программно-целевой подход к осуществлению намеченных мероприятий, позволяющий придать им четкую целевую направленность и сконцентрировать имеющиеся далеко не безграничные ресурсы на решении ключевых проблем, стоящих перед страной, в частности — на поступательном социально-экономическом развитии сельских территорий, обеспечивающем выполнение задачи удвоения ВВП к 2010 году.

На основе национальной политики устойчивого развития сельских территорий должны быть приняты и реализованы федеральные целевые программы по социально-экономическому развитию российской деревни, прежде всего программы преодоления сельской бедности, повышения занятости и доходов сельского населения, развития несельскохозяйственного бизнеса в сельской местности.

В настоящее время Министерство сельского хозяйства заканчивает работу по согласованию и представлению в Правительство Российской Федерации проекта Концепции устойчивого развития сельских территорий.

В 2002 году Правительством России была принята Федеральная целевая программа "Социальное развитие села до 2010 года", основной целью которой является преобразование села и формирование основ для устойчивого развития сельских территорий путем развития социальной сферы и инженерной инфраструктуры.

Первые результаты реализации программы положительно сказались на настроении сельских жителей, которые начинают верить, что наконец-то о них вспомнили, повернулись лицом к нуждам селян. За истекшие два года в рамках программы введено более 3,57 млн. кв. метров жилья, построено 17,14 тыс. км распределительных газовых сетей, 1,5 тыс. км локальных водопроводов, станций водоподготовки и систем водоотведения на 29,84 тыс. куб. м/сутки, приведено в нормативное техническое состояние 3,08 тыс. км автомобильных дорог, связывающих сельские населенные пункты, введено 427,9 тысячи номеров сельской телефонной сети. Это позволило улучшить жилищные условия более 49 тысяч сельских семей, газифицировать 1200 сельских населенных пунктов и 220,1 тыс. жилых домов (квартир), обеспечить питьевой водой более 376 тысяч сельских жителей.

Постепенно меняется и инвестиционный климат. Незначительная государственная поддержка программы из федерального бюджета явилась стимулом для привлечения на ее реализацию средств бюджетов субъектов Российской Федерации, внебюджетных источников, включая средства хозяйствующих на селе субъектов и населения. Государственная поддержка за счет федерального бюджета на реализацию мероприятий программы позволила на 1 рубль вложенных федеральным центром средств привлечь средства субъектов Российской Федерации в размере 5,9 рубля, в том числе 3,0 рубля из бюджетных и 2,9 рубля из внебюджетных источников и средств населения.

В целях совершенствования нормативно-правового регулирования в сфере сельского хозяйства Минсельхоз России в настоящее время осуществляет разработку проектов нормативно-правовых актов по внесению изменений в федеральные законы "О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан", "О семеноводстве", "О ветеринарии", "О племенном животноводстве".

В рамках административной реформы проводится работа по внесению изменений в другие федеральные законы, регулирующие специфические вопросы развития агропромышленного комплекса и сельских территорий.

Однако принятие данных законов не позволит в полной мере решить проблемные вопросы сельского развития. Это также не снимет вопрос о нормативно-правовом вакууме в правовом регулировании вопросов развития агропромышленного комплекса и сельских территорий, который образовался в связи с признанием утратившими силу законов "О государственном регулировании агропромышленного производства", "О социальном развитии села".

Нужно признать, что многие вопросы до сих пор остаются не урегулированными на законодательном уровне либо регулируются общими законодательными актами, не учитывающими специфику сельской территории.

С учетом этого совершенно очевидна срочная необходимость принятия пакета законодательных актов, обеспечивающих развитие сельскохозяйственного производства и сельских территорий.

В связи с этим и в соответствии с поручением Президента Российской Федерации от 19 января 2005 года о разработке системы нормативных актов, обеспечивающих правовое регулирование развития сельскохозяйственного производства в Российской Федерации, министерством проводится соответствующая работа законодательного характера.

Речь идет прежде всего о разработке и принятии проекта основополагающего федерального закона "О развитии сельского хозяйства", который должен установить правовые основы осуществления государственной агропродовольственной политики и регулирования агропродовольственных рынков Российской Федерации, определить формы и методы государственной поддержки устойчивого развития агропромышленного производства. Принятие Федерального закона "О развитии сельского хозяйства" позволит создать целостную нормативно-правовую базу для повышения эффективности государственного регулирования сельского хозяйства, сокращения неэффективных расходов бюджетов всех уровней, привлечения инвестиционных ресурсов в агропромышленный комплекс, роста доходов сельскохозяйственных товаропроизводителей за счет повышения эффективности сельскохозяйственного производства.

Принятые в последние годы меры по усилению государственного регулирования алкогольного рынка дают свои результаты. Вместе с тем в настоящее время обострилась проблема алкогольного суррогата, граждане и семьи с низким достатком, особенно на селе, используют спиртосодержащую продукцию в качестве алкогольной.

В связи с этим в целях защиты здоровья населения России, недопущения экономического ущерба, наносимого государству бесконтрольной реализацией спиртосодержащей продукции, повышения ее качества осуществляется работа по совершенствованию государственного регулирования производства и оборота алкогольной продукции.

В частности, с целью усиления государственного контроля за производством и оборотом алкогольной продукции, чтобы исключить из регулируемой сферы растущий год от года оборот нелегальной алкогольной продукции, Минсельхозом России подготовлены поправки к проекту федерального закона "О внесении изменений в Федеральный закон "О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции", принятому Госдумой в первом чтении 14 мая 2003 года.

В целях сокращения случаев уклонения от уплаты акцизов по алкогольной продукции и, соответственно, потерь доходов бюджета от поступления этого налога проектом федерального закона "О внесении изменений в главы 22 и 26 части второй Налогового кодекса Российской Федерации", подготовленным Минфином России,

предлагается отменить налоговый режим акцизного склада в отношении алкогольной продукции. Одновременно предусматривается установка переходных положений по порядку уплаты акцизов после 1 января 2006 года по алкогольной продукции, поступившей и (или) отгруженной на акцизные склады оптовых организаций до этой даты. В целях недопущения бюджетных потерь субъектов Российской Федерации, на территории которых расположены акцизные склады оптовых организаций, в законопректе предполагается предусмотреть порядок, обеспечивающий поступление акцизов от алкогольной продукции в бюджеты субъектов Российской Федерации в соответствии с распределением, сложившимся в условиях действия акцизных складов.

С целью обеспечения динамичного, эффективного и устойчивого развития АПК и рыболовства разработан проект Стратегии развития агропромышленного комплекса и рыболовства на 2006—2010 годы и на период до 2015 года, который в настоящее время находится на рассмотрении в Правительстве Российской Федерации.

Ускорение темпов экономического роста АПК намечается обеспечить за счет:

- развития и эффективного использования ресурсного потенциала (сельхозтехники, минеральных удобрений);
- улучшения рыночной сферы АПК и облегчения доступа производителей к рынкам готовой продукции и производственных ресурсов (земельных, финансовых, материально-технических, информационных);
- формирования экономически активных субъектов бизнеса в АПК, улучшения воспроизводства природных ресурсов, используемых в сельском хозяйстве;
- создания условий для устойчивого развития сельских территорий;
- формирования инновационной среды;
- создания единой системы информационного обеспечения.

В результате реализации Стратегии предполагается рост сельхозпроизводства к 2008 году на 30,2 % по сравнению с 2000 годом, а к 2010 году — на 41,5 %.

Перечисленные мероприятия позволят в основном решить экономические вопросы развития сельского хозяйства, а это основа экономики сельских территорий. Для решения социальных вопросов было бы целесообразно разработать проект федерального закона "Об устойчивом развитии сельских территорий", который определил бы основные направления и механизмы государственной поддержки комплексного развития сельских территорий, предусматривающие развитие социальной инфраструктуры села и меры по повышению занятости и доходов сельского населения.

Вместе с тем для осуществления дальнейших шагов по возрождению села сегодня очень важен вопрос о разработке правовых основ для устойчивого развития сельских территорий. В связи с признанием утратившим силу закона "О социальном развитии села" возник правовой вакуум. Учитывая, что включение соответствующего раздела в законопроект "О развитии сельского хозяйства" наталкивается на большое сопротивление ряда экономических ведомств, есть необходимость инициировать разработку самостоятельного проекта федерального закона "Об устойчивом развитии сельских территорий". Мы надеемся, что это предложение будет поддержано.

И в заключение хочу подчеркнуть, что проведение активной социальной политики на селе в совокупности с государственными мерами поддержки агропромышленного комплекса должно рассматриваться с учетом опыта развития российских сельских территорий, мирового сообщества — как целостный процесс воссоздания человеческих связей на селе, обеспечивающий условия для эффективного развития сельской экономики, повышения качества и престижности жизни на селе. Спасибо за внимание. *(Аплодисменты.)*

**Горбунов Г.А.** Спасибо, Дмитрий Иванович.

Поскольку основные доклады сделаны, думаю, мы можем перейти к их обсуждению. Слово предоставляется Кечкину Валерию Алексеевичу.

*Кечкин В.А., Председатель Государственного Собрания Республики Мордовия.*

Уважаемые участники "круглого стола"! Уважаемые Евгений Степанович, Геннадий Александрович и Анатолий Яковлевич! Каждый, кто уважает себя и свою страну, будь то сенатор, депутат или рядовой человек, с тревогой и болью в душе вынужден сегодня созерцать, как ветшает, стареет и разрушается наше село, как подрываются из-за этого корни российской духовности, нравственности и уклада жизни.

В мою бытность по должности членом Совета Федерации мы полным составом Комитета Совета Федерации по аграрной политике (а его возглавлял тогда уважаемый Евгений Степанович Савченко) сделали было серьезный и важный шаг во спасение нашего села — разработали законопроект "О социальном развитии и об устройстве сельских населенных пунктов". Причем проект закона выработывался при реальном участии всех регионов Российской Федерации, Министерства сельского хозяйства, многих ученых и практиков. В нем нашли отражение все полезные наработки наших регионов, зарубежный опыт. Это был всесторонне и глубоко выверенный документ. Он без серьезных осложнений прошел все три чтения в Госдуме, его одобрил тогда Совет Федерации, причем преимущественно в реформированном уже составе. Но "крупные знатоки" аграрных проблем, сидящие в Администрации Президента, высказали мнение о ненужности этого закона, и он был отклонен Президентом.

И вот сегодня Комитет по аграрно-продовольственной политике и куратор от Совета Федерации уважаемый Михаил Ефимович Николаев вновь возвращаются к этой важной теме.

Вчера мы целый день посвятили изучению опыта Белгородской области по решению этой проблемы. Мы еще раз убедились, что Белгородская область продолжает утверждаться как локомотив новаторства и инициативы. Она бурно развивается по всем направлениям, включая социальное развитие территорий. Здесь никто и ничего не реформирует, здесь идет нормальный, энергично приводимый в движение губернатором и областным Законодательным Собранием созидательный, творческий процесс.

Мы еще раз убедились, что Россия держится и будет развиваться регионами. Именно благодаря усилиям регионов во многих из них есть жизнь, есть движение, есть развитие. Но это развитие могло бы идти значительно более быстро и эффективно, если бы от Правительства России исходили хотя бы импульсы поддержки и понимания. Но, к сожалению, сегодня именно этого пока и нет.

Чтобы страна полностью освободилась от нынешних кризисных пут, регионам нужна помощь центра. Нужна мощная общенациональная правовая, организационная и финансовая поддержка.

В Мордовии, например, которую я представляю, мы тоже немало делаем для сохранения и развития сельских поселений и территорий. Достаточно сказать, что мы завершили газификацию практически всех населенных пунктов, активно ведем в селах строительство школ, решаем проблему обеспечения домов сельских жителей водой, все населенные пункты соединены асфальтированными и улучшенными дорогами.

Как и в Белгородской области, мы создали фонд развития села, через который на льготных кредитных условиях поставляем сельскому товаропроизводителю технику, удобрения, стройматериалы для строительства жилья и другие товары.

Мы также идем по пути поддержки товаропроизводителя любой формы собственности и одновременно создаем условия для формирования крупных агрохолдингов с привлечением возможностей промышленных предприятий, всех финансово-экономических структур. Благодаря этому село у нас сегодня достаточно хорошо оснащено мощной современной техникой и другими ресурсами.

Но из-за отсутствия общенациональной политики наше село так же, как и в других регионах, постепенно угасает. В школах, даже вновь построенных, некому учиться. По хорошим дорогам некому становится ездить. Все это заставляет нас еще энергичнее искать новые формы и рычаги реанимирования жизни в селе.

Одну из таких форм воздействия мы вроде бы нащупали. Это так называемая новая система межбюджетных отношений. О ее сути много рассказывалось, и, я думаю, этой аудитории уже в основном все известно. Мы стимулируем активную, созидательную жизнь через систему дотаций из республиканского бюджета муниципальным образованиям за выполнение и перевыполнение плана по собственным доходам.

В муниципальные образования, то есть в села, мы передаем практически всю региональную часть налогов, но и при этом бюджеты в селах остаются дефицитными. И вот образовавшийся и после передачи налогов дефицит мы покрываем еще одним финансовым потоком — дотациями на дефицитность, то есть на покрытие затрат на содержание социальной сферы села. И это делаем по формуле: чем больше перевыполнение плана по собственным доходам, тем выше дотация. Это очень хорошо стимулирует более активную работу местных муниципальных органов власти. Эта схема работы показала у нас свою жизненность и достаточно высокую эффективность.

Дело это, безусловно, хорошее, но и это не панацея от всех сельских бед. Ведь передавая свои налоги низам, затем перечисляя им трансферты, мы ослабляем свой республиканский, региональный бюджет. А вот если бы наш опыт понимался и принимался Минфином и Правительством России, то ради оживления и стимулирования экономической жизни муниципальных образований центр, то есть Правительство, должен был бы компенсировать наши затраты на поддержку села дополнительными трансфертными перечислениями или передачей регионам части федеральных налогов, которые сейчас изымаются федеральным центром. И тогда мы не имели бы перекосов в финансировании.

И этот, и многие другие тревожные примеры говорят о том, что Правительство Российской Федерации и палаты Федерального Собрания должны внимательнее относиться к проблемам возрождения сельских территорий. Сегодня верхняя палата очень правильно вынесла эти проблемы на рассмотрение в рамках "круглого стола". И мы единодушно настаиваем, чтобы федеральные органы власти незамедлительно приступили к разработке национальной программы спасения села, а вместе с ним спасения России в целом. И стержнем этой программы мог бы стать тот самый не подписанный Президентом закон "О социальном развитии и обустройстве сельских поселений" или (о чем Дмитрий Иванович Торопов говорил) валяющийся тоже на полках Госдумы закон "О развитии сельского хозяйства", разработанный при активной поддержке и участии уже сегодняшнего состава Комитета Совета Федерации по аграрно-продовольственной политике.

Совету Федерации надо занять более активную, наступательную позицию при решении всех этих проблем. И на сегодняшнее заседание "круглого стола" комитету надо было пригласить представителей Правительства. Разве не интересно было бы руководителям или работникам нашего Правительства поучаствовать в заседании нашего "круглого стола", посмотреть, что делается в Белгородской области?

Ведь всем же понятно, что если сегодняшняя невнятная, никуда не нацеленная социально-экономическая политика государства в целом и в сфере агропромышленного комплекса в частности будет продолжена, то в самые ближайшие годы расширятся территории в нашей стране, которые называются безжизненным пространством.

Действующие сегодня политики и нынешнее поколение этого допустить не должны. Спасибо за внимание! *(Аплодисменты.)*

*Горбунов Г.А.* Спасибо, Валерий Алексеевич. Позвольте предоставить слово одному из опытейших руководителей-практиков российского сельского хозяйства Горину Василию Яковлевичу.

*Горин В.Я.*, председатель колхоза им. Фрунзе Белгородского района Белгородской области, дважды Герой Социалистического Труда.

Уважаемый Евгений Степанович, уважаемые участники "круглого стола"! Мы, белгородские крестьяне, благодарны вам за то, что вы нашли возможность посетить нашу Белгородчину, в том числе колхоз им. Фрунзе.

Вообще то, что происходит у нас в государстве, в деревне в особенности, — это страшно. Но мы в нашем хозяйстве не спотыкались, не падали, не проводили сомнительных реформ. Как развивались в прежние времена, так и до сих пор потихоньку развиваемся. Наше хозяйство в прошлом году получило валовой продукции на 4,6 % больше, чем в предыдущем. В целом мы получили продукции на сумму 672 млн. рублей. Каждый гектар дал 44,040 тыс. рублей валовой продукции. Чистой прибыли получено 154 млн. 800 тыс. рублей. Уровень рентабельности составил 48,5 %. Заработная плата людей составила 7365 рублей. Но это, конечно, очень мало. Мало, потому что это не рост заработной платы, это погашение инфляции. Ведь мы надеемся лучше жить, а нам препоны чинятся. Инфляция съедает те деньги, которые мы с таким трудом, такими усилиями добавляем к заработной плате.

Тем не менее наши люди живут лучше других. Сегодня мы каждому пенсионеру доплачиваем 170 рублей, а недавно приняли решение и из годовой премии им проценты выплачивать. То есть мы пенсионеров не отделяем от тех, кто работает. Они ведь тоже участвуют в общественной жизни, хотя нигде сейчас не работают. В общей сложности в прошлом году из годовой премии они получили по 2400 рублей, то есть вместе с другими нашими доплатами наши пенсионеры дополнительно получают по 370 рублей.

Мы второй год платим женщинам за воспитание ребенка до двух с половиной лет по одной тысяче рублей в месяц. Этого, конечно, мало, однако это пусть и незначительная, но все-таки помощь для тех, кто заводит детей. Почему до двух с половиной лет? Потому, что с двух-трех лет дети колхозников и дети бюджетников, которые нас обслуживают, могут посещать бесплатный детский сад. Кстати, у нас себестоимость содержания ребенка обходится в 162 рубля за один день.

Мы тратим на социальную сферу 31 % колхозного бюджета: на детский сад за год расходует 4—5 млн. рублей, 3,7 миллиона — на культуру, 2,8 миллиона — на народное образование, 2,7 миллиона — на спорт. В общей сложности мы затрачиваем на решение социальных проблем 31 млн. рублей. По мере сил расширяем возможности отвлечь детей от негативных занятий. Особое внимание уделяем тому, чтобы оторвать их от улицы. Поэтому у нас довольно хорошо развиваются спорт, культура, и все это для того, чтобы наши дети не были наркоманами.

Надо сказать, что люди работают хорошо. За прошлый год мы продали 97 тыс. тонн сахарной свеклы, 9 тыс. тонн мяса, 15 тыс. тонн молока. Это приличные показатели для нашей области. А в этом году мы работаем еще лучше.

Но в то же время нам сложно сегодня жить, потому что растет с каждым годом себестоимость производимой нами продукции. И ничего не можем сделать, многое от нас не зависит. Вы посмотрите, что делается с ценами на минеральные удобрения, энергоресурсы, сельхозтехнику. Они беспредельно растут, что главным образом и увеличивает себестоимость нашего производства. Тут кто-то должен вмешаться.

Мы благодарны вам, дорогие товарищи, что приехали к нам, посмотрели на нашу жизнь, разделяете нашу боль. Хотелось бы, чтобы вы помогли положить предел всему этому безобразию, губительному для деревни. Комитет должен вмешаться в эти дела. Цены на продукцию сельского хозяйства не растут, а на энергоресурсы растут, и растут неимоверно: 1 апреля, как только начался весенний сев, сразу на 1 рубль за

литр горючего увеличилась цена — на солярку, не на бензин, потому что трактора работают не на бензине. Кончилась посевная, и это стало нормой. Но надо же вмешиваться в эти дела. Такое положение не только у нас.

Давайте посмотрим на нашу продукцию. Скажем, на молоко цена снижается, и на рынке она должна снижаться, но этого не происходит. Это крик души, он должен быть услышан. Я говорю от имени всех крестьян. Ведь наши российские земли могут кормить пол-Европы, если не всю Европу. У России есть все — прекрасные люди, плодородные земли. Мы умеем работать, только пусть нам дадут возможность работать. И тогда не надо будет завозить негодную продукцию из-за рубежа. Мы обеспечим россиян своей отличнейшей продукцией. Спасибо за внимание. (*Аплодисменты.*)

**Горбунов Г.А.** Спасибо, Василий Яковлевич. Слово предоставляется владыке Иоанну.

*Владыка Иоанн, архиепископ Белгородский и Старооскольский.*

Досточтимые участники "круглого стола"! Я хотел бы вас поприветствовать на земле святого Белогорья и пожелать вам помощи Божией в вашем труде. И дай Бог, чтобы ваши решения нашли практическое применение.

Каждый из присутствующих здесь, конечно, понимает, что быть крестьянином, работать на земле может только верующий человек. С верой бросает он зерно в землю и, обратившись к небесам, ожидает доброй погоды и доброго урожая. Есть такая триада — вера, доверие, уверенность. Когда подрывается вера, то подрывается и доверие, и прежде всего доверие к государству. Почему? Потому, что чередой изменений, которые стремительно происходят в последнее время, затрагивает и людей, работающих на земле. И когда государство не выполняет свои охранительные функции, то есть не защищает нашего производителя, даже на внутренних рынках не защищает от той интервенции, которая идет с Запада, со стороны других государств, то подрыв доверия, конечно же, сказывается и на следующем факторе — на уверенности. А уверенность в завтрашнем дне связана с таким очень важным показателем, как демократия. Естественно, когда у человека нет уверенности, то все демократические показатели, как принято говорить, резко падают. И вот до тех пор, пока не будет восстановлена эта триада, говорить о каких-то больших прорывах, наверное, не приходится.

В Белгородской области внимательно относятся к этой триаде. Что касается веры, я приведу такой пример. Более десяти лет назад руководитель Стойленского ГОКа Федор Иванович Клюка взял в аренду одно из сельских хозяйств. Когда он пришел в это хозяйство, то его встретили с недоверием. И первое, о чем его попросили люди, — восстановить храм. Он восстановил его за 51 день. И этот храм до сих пор служит во имя укрепления духа людей, порождая тем самым доверие и к хозяйственным делам строителя храма как к общему делу, доверие к нему как к человеку, который держит слово.

В нашей области есть доверие к власти, потому что власть держит свое слово и пытается выполнять свои непосредственные функции, свою охранительную функцию, создавая условия для развития личности, общества и в целом общины, особенно сельской общины. Можно привести много примеров, как усилиями губернатора (особенно это касается программы повышения качества жизни) восстанавливается доверие к власти.

Тем не менее мне, как архиепископу Белгородскому, очень часто приходится сталкиваться с тем, что люди не понимают, что происходит. Их растерянность от того, что очень круто меняется жизнь, приводит к потере интереса к жизни. И этот фактор потери интереса к жизни сказывается на том, что теряется уверенность человека в самом себе. А массовая утрата интереса к жизни ведет к деградации населения. Все это приводит к тому, что люди перестают смотреть в завтрашний день с на-

деждой, не рождаются дети, все больше людей свою несостоятельность пытаются утопить в алкогольных напитках.

Поэтому главная задача состоит в том, чтобы восстановить охранительные функции государства. Какими бы ни были приоритеты, какими бы ни были международные обязательства, но это ничто по сравнению с людьми, которые живут в нашей стране. Если власть не будет выполнять обязанности перед собственным народом, если государство не будет выполнять охранительные функции, охранять свою собственность — народ, то, естественно, и государство это быстро перейдет в небытие. Это показывает опыт истории: многие империи, большие государства канули в лету из-за того, что перестали выполнять охранительные функции в отношении собственного народа.

Как восстановить охранительные функции государства и власти через законодательство, я думаю, вы, как профессионалы, лучше меня знаете. Но я уверен: восстановить веру, доверие и уверенность — это сегодня главное для того, чтобы процветало село, чтобы мы завтра имели собственную культуру, духовную и нравственную. И тогда не надо будет стыдливо опускать глаза, когда люди, живущие на этой земле, любящие землю и умеющие на ней работать, спрашивают нас: доколе? Когда же завершатся эти аморальные эксперименты, которые проводятся над нами?

Господь нас призывает возделывать и охранять землю. И очень важно, чтобы мы в своих разговорах о земле помнили, что нужно заботиться не только об экономической эффективности возделывания земли или об эффективности применения новых технологий производства. Это, безусловно, очень важно, но в то же время мы не должны забывать о важнейшей заповеди наших предков — об охранительной функции власти и прежде всего хранить людей, которые трудятся на нашей матушке-земле. Спаси вас Господи, помощи вам Божией. Благодарю за внимание. (*Аплогисменты.*)

**Горбунов Г.А.** Большое спасибо, владыка. Слово предоставляется Долгушкину Николаю Кузьмичу. Тема его сообщения: "Кадровое обеспечение устойчивого развития сельских территорий".

**Долгушкин Н.К.**, заместитель председателя Комитета Совета Федерации по аграрно-продовольственной политике, член-корреспондент РАСХН.

Для решения проблемы устойчивого развития территорий необходимо определить ключевые направления, тенденции движения сельского сообщества в среднесрочной перспективе и выработать меры правового, экономического, административно-управленческого характера, обеспечивающие повышение качества жизни сельского населения, а в конечном итоге — выполнение селом важнейших экономических и социальных функций, имеющих для всего государства огромное политическое значение.

Одной из важнейших проблем устойчивого развития сельских территорий является кадровое обеспечение АПК. Проблема порождена тем, что в 90-е годы был нанесен значительный урон не только материально-технической базе сельского хозяйства, но и его кадровому потенциалу, который в значительной степени попросту утрачен. В силу различных причин за последние 15 лет произошло чрезмерное сокращение основных в условиях индустриального аграрного производства категорий работников: трактористов-машинистов — в 2,1 раза, животноводов — в 3 раза. Более чем в 3 раза сократилась численность занятых несельскохозяйственными видами деятельности, что также не отвечает интересам сельхозпредприятий, поскольку обостряет ситуацию на сельском рынке труда, проблему занятости населения, а также сезонности труда на селе, ведет к дальнейшему сокращению сервисных и социально-культурных услуг.

Наряду с абсолютным сокращением числа работающих в сельскохозяйственном производстве произошло ухудшение их профессионально-квалификационного со-

става: классность механизаторов снизилась с 67% до 59%, животноводов — с 29% до 22%, сведена на нет их подготовка в специализированных учебных заведениях. Аналогичные негативные изменения произошли и в качественном составе руководителей и специалистов сельхозпредприятий, особенно в среднем звене.

Российское сельское хозяйство стало отраслью с самым низким уровнем профессионализации и квалификации работников, особенно на массовых должностях. И это объяснимо: дешевая рабочая сила (а она здесь сегодня такова) в принципе не может быть качественной, не может быть конкурентоспособной. На Западе уже более 25 лет идет процесс переориентации растущих капиталовложений с технологий на производственную культуру работников, в том числе их профессионально-квалификационный потенциал — это так называемая тихая революция в экономике. В нашей стране падают и те и другие капиталовложения, а человеческий капитал сводится к проблеме отношений собственности.

Одна из причин обострения кадровой проблемы на селе, на наш взгляд, кроется в разрушении системы подготовки кадров для АПК, и в первую очередь системы начального профессионального образования. Это разрушение началось в 90-е годы прошлого столетия с передачи сельских профтехучилищ из ведения Минсельхоза России в ведение Минобразования России. С текущего года оно усугубляется также передачей финансирования учреждений начального профессионального образования из федерального бюджета в региональные.

Сегодня с учетом необходимости внедрения в производство современной сложной техники, оборудования, передовых технологий проблема обеспечения предприятий АПК кадрами массовых профессий приобрела особую остроту. В силу этой необходимости свыше 300 тысяч дипломированных специалистов вынуждены трудиться на рабочих должностях, причем несколько десятков тысяч из них имеют высшее образование. И это в то время, когда на сельскохозяйственных предприятиях имеется свыше 200 тысяч вакансий руководителей и специалистов, а качественный состав последних улучшается крайне медленно. На сегодня лишь две трети руководителей и половина специалистов сельхозпредприятий имеют высшее образование.

Проблема возрождения и развития кадрового потенциала современного российского АПК комплексная, многогранная, и кавалерийским наскоком ее не решить. Для этого нужна четкая, понятная и реальная политика государства по разрешению всего комплекса проблем, накопившихся в сельских регионах: экономических, социальных, демографических, причем все они взаимосвязаны и так или иначе способствуют росту человеческого капитала.

Вместе с тем в контексте решения вопросов создания на селе достойных условий жизни нельзя допустить, чтобы в ходе уже начавшейся реформы российского образования в целом произошел дальнейший развал системы аграрного образования. А такая угроза возникла.

Вызывает серьезную обеспокоенность то, что в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации аграрные колледжи и техникумы, а также учреждения дополнительного профессионального образования (вузы пока удалось отстоять) передаются в ведение Министерства образования и науки, что может привести, на наш взгляд, к тем же плачевным результатам, какие мы имеем в системе начального профессионального образования.

Последующая же планируемая передача их в субъекты Федерации значительно увеличит нагрузку на региональные бюджеты — в результате часть техникумов может быть закрыта или перепрофилирована, а это еще более ограничит доступ сельской молодежи к специальному образованию и, следовательно, отрицательно скажется на кадровом обеспечении сельской экономики, а также увеличит армию молодых сельских безработных со всеми вытекающими последствиями.

Проблема кадрового обеспечения сегодня обострилась не только в аграрном секторе. Нехватка участковых врачей на селе составляет порядка 50 %, в каждой шестой сельской амбулатории и в каждой тринадцатой участковой больнице вообще нет врачей. Подобная ситуация сложилась и в сельских школах, учреждениях культуры, сфере услуг.

Одна из основных причин обострения на селе кадровой проблемы — отток кадров в города. Необходимо до минимума сократить миграцию сельских жителей, если хотите, "утечку умов" из села, так как более половины выезжающих — это молодежь до 30 лет, это не вернувшиеся в свои села выпускники вузов и техникумов.

Какой же видится выход? С учетом ограниченности финансовых и материальных ресурсов необходимо как можно быстрее перейти на формирование заказа по подготовке специалистов с учетом реальной потребности конкретных хозяйств, предприятий и организаций. Естественно, следует также создавать все необходимые условия для закрепления специалистов на селе, особенно в трудодостаточных районах, а это, как правило, депрессивные регионы.

С учетом сложной демографической ситуации, значительного сокращения уже в ближайшее время числа выпускников школ следует уделять больше внимания профессиональной ориентации выпускников сельской школы на сельские специальности. Ни в коем случае нельзя допустить ликвидации средних специальных учебных заведений сельского профиля. Важно использовать их материальную базу, преподавательский состав для расширения подготовки в первую очередь кадров с начальным и средним профессиональным образованием для АПК и других секторов сельской экономики с учетом необходимости ее скорейшей диверсификации (соответствующие изменения в закон "Об образовании" уже внесены), а также ускорить интеграцию аграрных вузов и ссузов, что позволит вести двухуровневую подготовку специалистов.

Нетрадиционных подходов требует решение проблемы начального профессионального образования. Повсеместно построить и открыть СПТУ (ПУ) нереально. (В настоящее время в половине сельских районов нет ни одного профессионального училища.) Однако открыть их филиалы в аграрных учебных заведениях, в крепких хозяйствах, создать в крупных сельских школах группы профессионального образования возможно. Главное — приблизить учреждения профессионального образования к местам проживания и последующей трудовой деятельности молодых кадров.

Говоря о необходимости систематического повышения и обновления профессиональных знаний работников, занятых в сельской экономике, ликвидации информационного вакуума, следует исходить из того, что около 60% валовой продукции сельского хозяйства создается в личных подсобных и фермерских хозяйствах и наиболее эффективной формой доведения до работающих в них новых знаний, продвижения инноваций является информационно-консультационная служба (ИКС).

С созданием в Москве Российского центра сельскохозяйственного консультирования в начале прошлого года мы посчитали завершенной организационную структуру ИКС, предусмотрев и в программе социального развития создание наряду с региональными уже районных консультационных служб. К сожалению, в результате последних административных новаций вышеназванный центр включен в перечень организаций, подлежащих реформированию или ликвидации, а средства на создание районных консультационных служб так и не были выделены.

Учитывая важность сохранения и повышения эффективности ИКС в АПК, расширения диапазона его услуг, мы считаем целесообразным, чтобы Минсельхоз России совместно с Комитетом Совета Федерации по аграрно-продовольственной политике уже в ближайшее время подготовил проект федерального закона "О службе сельскохозяйственного консультирования".

И еще одна проблема. Важнейшим условием устойчивого развития сельских территорий, эффективного функционирования агропромышленного комплекса и сельской экономики в целом является совершенствование системы расселения сельских жителей, которая предусматривала бы в первую очередь более рациональное размещение и развитие всех сельских поселений независимо от их типа и численности населения, создание в них благоприятной среды обитания.

Сложившаяся в ряде регионов острая демографическая, по существу выморочная ситуация, все нарастающая депопуляция сельского населения наряду с другими факторами привели к тому, что за последние десятилетия обезлюдели огромные территории в сотни тысяч квадратных километров, а это означает, что утрачен социальный контроль под огромным ресурсным потенциалом.

В этих условиях предусмотренное реформами образования и здравоохранения сокращение числа малокомплектных школ, медицинских пунктов — это первый, но верный шаг к расширению ареала обезлюдевших сельских территорий, поскольку это ведет к самоликвидации сельских поселений, повторению печального опыта ликвидации так называемых неперспективных деревень.

И здесь нельзя не согласиться с мыслью, высказанной академиком С. Капицей на заседании возглавляемого им Никитского клуба: "...Если Россия рассчитывает сохраниться как государство, то она должна обеспечивать использование каждого гектара сельскохозяйственных угодий своими товаропроизводителями, в противном случае это сделают другие страны".

Следует сказать, что в ряде регионов уже проделана определенная работа по социальному развитию села и кадровому обеспечению всех отраслей сельской экономики, особенно сельского хозяйства. Прямое отношение к решению этих проблем имеет разговор на нашем "круглом столе". В целях обобщения имеющегося опыта предлагаю издать материалы "круглого стола" для более широкого его применения в регионах России.

В заключение хочу поблагодарить руководство области, глав районов за хорошую организацию нашей работы и надеюсь на дальнейшее сотрудничество. Благодарю за внимание. *(Аплодисменты.)*

**Горбунов Г.А.** Спасибо, Николай Кузьмич.

Слово для сообщения о социально-экономических проблемах развития Московской области предоставляется Дупаку Владимиру Владимировичу.

**Дупак В.В.**, *заместитель председателя Комитета по аграрной политике Московской областной Думы.*

Уважаемые коллеги! Агропромышленный комплекс Московской области — это не только один из ключевых секторов экономики Подмосковья, но и важнейшая социально-экономическая среда для проживания более одного миллиона сельских жителей региона.

В настоящее время АПК области включает 420 сельскохозяйственных предприятий, 30 молокоперерабатывающих и 36 мясоперерабатывающих производств, 40 предприятий пищевой промышленности. В нем работают 112 тысяч человек. Общая площадь сельхозугодий составляет около 1500 тыс. гектаров, в том числе пашни — 1100 тыс. гектаров.

**Справочно:** *за последние 13 лет из сельскохозяйственного оборота изъято 370 тыс. гектаров сельхозугодий (без учета земель, отведенных под садоводство и дачное строительство). По финансово-экономическим и иным причинам не обрабатывается (не используется по целевому назначению) более 300 тыс. гектаров пашни.*

В 2004 году в сельскохозяйственных организациях области произведено молока 877,6 тыс. тонн (в 2003 году — 902,7 тыс. тонн), мяса скота и птицы в живом весе соответственно 139,3 и 126,1 тыс. тонн, яиц — 849,3 и 1103,7 млн. штук, картофеля и

овощей — 591,6 и 620 тыс. тонн. В прошлом году получен наивысший за все годы надой молока на одну корову — 5152 (в 2003 году — 4914) килограмма.

Валовое производство продукции сельского хозяйства в фактических ценах составило в 2004 году более 20 млрд. рублей, а с учетом стоимости пищевой перерабатываемой продукции составляет уже около 65 млрд. рублей.

Отрасль сельского хозяйства Московской области, находясь на 50-м месте в России по наличию сельскохозяйственных угодий, занимает четвертое место по валовому производству сельскохозяйственной продукции, первое место — по производству овощей, третье — по производству картофеля, шестое — по валовому надою молока.

Вместе с тем за последние годы финансово-экономическое и социальное положение отрасли заметно ухудшилось.

В целом по области при росте объема валовой продукции сельского хозяйства на 29,5% затраты на ее производство из-за диспаритета цен на сельскохозяйственную и промышленную продукцию увеличились на 48,5%. Уровень рентабельности в целом по отрасли за эти годы не превышал 5%. Половина сельхозпредприятий работает с убытком. Кредиторская задолженность за прошедший трехлетний период возросла на 37,5%.

**Справочно:** по состоянию на 1 января 2005 года кредиторская задолженность сельскохозяйственных организаций составила более 8 млрд. рублей.

Недостаток финансовых средств не позволяет отрасли устойчиво функционировать и развиваться, своевременно обновлять основные фонды, обеспечивать достойную оплату работников сельского хозяйства, в связи с чем количество постоянных работников на селе за последние 13 лет сократилось почти в два раза.

В настоящее время в отрасли не хватает около 2000 специалистов высшего звена и 2500 — среднего звена, 1800 механизаторов, 1400 работников животноводства. Этот дефицит рабочих кадров восполняется в основном за счет граждан ближнего зарубежья.

Причины создавшегося негативного социально-экономического положения на селе хорошо известны. Они общие для всех сельскохозяйственных регионов страны. Однако есть и свои особенности, связанные с местоположением Московской области как столичного региона. Это сильное давление на региональный рынок сельскохозяйственной продукции за счет массового завоза более дешевой продукции из других регионов, резкая нехватка рабочих кадров, а также неконтролируемая экспансия строительного бизнеса, приводящая к массовому изъятию из оборота сельскохозяйственных угодий в целях широкомасштабной промышленной и жилищной застройки и выработки новых карьеров для добычи общераспространенных ископаемых. В этих условиях ведение сельскохозяйственного производства становится не только экономически невыгодным, но попросту оказывается невозможным вследствие градостроительных и экологических требований и сложности, связанной с эффективной территориальной организацией производства.

К сожалению, при отсутствии на федеральном уровне внятной государственной политики в области агропромышленного производства субъектам Российской Федерации крайне сложно решать вопросы поддержки сельскохозяйственных товаропроизводителей в необходимых объемах за счет собственных бюджетов, о чем говорили многие выступающие. При этом базовой проблемой развития, я бы даже сказал, будущего существования сельского хозяйства как отрасли экономики и сферы проживания сельского населения является планомерное существенное повышение Правительством Российской Федерации в течение всего так называемого периода реформ тарифов на энергоносители, приводящее к необоснованному перекосу в эквивалентности обмена продукции сельского хозяйства с другими отраслями экономики.

Достаточно сказать, что за последние 10 лет рост цен на промышленную продукцию для сельского хозяйства опережал рост цен на продукцию сельского хозяйства в 4,3 раза, а на горюче-смазочные материалы — в 10 раз.

Говоря об экономических проблемах, нельзя забывать о необходимости решения насущных вопросов социального развития сельских территорий.

В Подмосковье сейчас проживают более 6 миллионов человек, из них 1300 тысяч — на селе, что составляет 22 % населения. Всего в области зарегистрировано 6230 населенных пунктов.

**Справочно:** в Московской области около 2000 населенных пунктов не имеют дорог с твердым покрытием, 2100 населенных пунктов не газифицированы, в 1900 населенных пунктах отсутствует телефонная связь.

По состоянию на 1 января 2005 года жилищный фонд на селе составлял 30 млн. кв. метров, в том числе в сельскохозяйственных организациях — 8,6 млн. кв. метров.

По-прежнему сельскохозяйственные предприятия несут большие финансовые затраты на содержание объектов социальной инфраструктуры. По состоянию на 1 января 2005 года на балансе сельскохозяйственных организаций содержалось: жилой площади — 670 тыс. кв. метров (20%); домов культуры — 50 (11%); детских садов — 19 (8%); газовых сетей — 88 километров (2%).

С целью устойчивого развития сельских территорий в Московской области на социальное развитие села за последние 4 года из всех источников финансирования направлено 26,5 млрд. рублей. В 2001—2004 годах в сельской местности введено в эксплуатацию 3,5 млн. кв. метров жилья, 6 учебных заведений на 2040 ученических мест, 69 спортивных сооружений, 22 тыс. телефонных номеров, 2800 километров газовых сетей, отремонтировано дорог с твердым покрытием 49 километров и т. д.

Однако следует уточнить, что в строящемся в сельской местности жилье основное место занимают коттеджные поселки и элитное жилье и крайне мало строится жилья непосредственно для работников сельскохозяйственных организаций. Это одна из главных причин большого дефицита кадров специалистов и работников массовых профессий в сельском хозяйстве.

Хочу еще раз подчеркнуть, что решение задач подъема сельскохозяйственного производства и развития сельских территорий невозможно осуществить финансовыми усилиями одних регионов, какими бы богатыми они ни были. Необходимы оперативные и сбалансированные действия на федеральном уровне, направленные на оптимальное решение экономических и социальных проблем современного села.

Мы не можем согласиться с мнением представителей федеральных министерств экономического развития и финансов, которые смотрят на агропромышленный комплекс только как на аграрный бизнес и не замечают его социальной составляющей. Сельское хозяйство в широком смысле слова — это многофункциональный сектор экономики и общественных отношений.

Сегодня село России, помимо гуманитарной миссии — сохранения культурных традиций и национальных корней народа, является еще и геополитической структурой страны. К сожалению, на карте сельских территорий появляется все больше белых пятен, свидетельствующих об исчезновении деревень и увеличении брошенных земель. Подобные явления можно наблюдать не где-нибудь в отдаленной провинции, но и в самом центре России рядом с ее столицей.

Если мы хотим сохранить село и сельскохозяйственное производство как социально-экономическую основу его существования, необходимо в первую очередь четко сформулировать государственную аграрную политику и принять ее в виде федерального закона, а также срочно принять меры по устранению диспаритета цен на промышленную и сельскохозяйственную продукцию и регулированию цен на энергоносители не в интересах естественных монополий, а в целях развития страны. Следует установить действенный государственный контроль за сохранением и целе-

вым использованием сельскохозяйственных угодий как необходимого и важнейшего фактора сельскохозяйственного производства. Необходима также общенациональная программа развития сельских территорий, как во многих странах Запада и Востока.

Очень важно, на мой взгляд (и я целиком поддерживаю выступивших до меня коллег), довести до общественного сознания, в том числе и до министров Правительства России, мысль об исключительной сложности и бесперспективности ситуации, в которой оказалось все сельское население страны вследствие разрушения агропромышленного комплекса как единого целого с точки зрения его управления, территориального размещения и внутренних взаимоотношений между хозяйствующими субъектами. Спасибо за внимание. (*Аплодисменты.*)

**Горбунов М.А.** Спасибо, Владимир Владимирович.

Слово предоставляется Ермакову Валентину Филипповичу. Он расскажет о социальной деятельности организаций потребительской кооперации в России. Прошу придерживаться регламента — до 10 минут.

**Ермаков В.Ф.**, президент Ассоциации кооперативных организаций России, председатель Совета Центросоюза Российской Федерации.

Уважаемые участники "круглого стола"! Больно и обидно за состояние сельского хозяйства, за население, которое проживает на сельских территориях. Хотелось бы верить, что после этого форума беспокойство селян как-то дойдет до Правительства, до высших эшелонов власти.

Свое короткое выступление я начну с напоминания о событиях во Франции и Голландии в последние дни. Там на референдуме большинство избирателей не поддержали Европейскую конституцию, потому что в этих странах людей больше всего волнуют вопросы социальной сферы, борьбы с безработицей.

Постоянное глубокое внимание к социальным и духовно-нравственным проблемам дает возможность иметь высокие производственно-экономические показатели в сельском хозяйстве, поднимать уровень жизни. В частности, мы убедились в этом, когда ездили по районам Белгородской области, слушали, что говорят жители, какие претензии высказываются.

От решения социальных проблем очень многое зависит — и настроение, и работа, и результат. Потребительская кооперация уже шесть лет решает социальные проблемы села в рамках программы "Борьба с бедностью". Мы поставили перед собой задачу: восстановить сферу бытового обслуживания в рамках потребкооперации.

Посетив ряд районов Белгородской области, я убедился, что здесь усилиями кооператоров в содружестве с местными органами власти многое делается по решению социальных вопросов. То же можно сказать о многих районах страны.

Еще 4—5 лет назад у нас не было абсолютно ничего, а сейчас потребкооперация оказывает жителям села 200 тысяч услуг 140 видов. Мы восстанавливаем аптеки и веттаптеки, которых у нас уже более 14 тысяч, парикмахерские (они уже открыты в 6,5 тысячи населенных пунктов), предоставляем услуги по ремонту бытовой техники, обуви, помолу зерна, ритуальные и многие другие услуги.

Чтобы увеличить объемы и повысить качество услуг, создается комплексная система бытового обслуживания. Уже создано более 80 кооперативных Домов быта. Поставлена задача иметь их в каждом сельском районе.

Проявляется забота о досуге населения, возрождению духовности и нравственности. Почти в 18 тысячах сельских магазинов созданы народные библиотеки, в 25 тысячах магазинов открыты бесплатные "чайные столы", где люди общаются, согреваются души. Около магазинов оборудовано более 4 тысяч детских игровых площадок.

Работают детские кафе, молодежные центры досуга. Оказывается поддержка художественной самодеятельности, спортивным секциям. Жителям села бесплатно предоставляется общественно-политическая газета "Российская кооперация".

Борьбу с духовной бедностью потребкооперация ведет совместно с Русской православной церковью, другими традиционными религиями.

Возрождение сельского уклада жизни позволит смягчить и демографическую ситуацию. Кстати, интересную идею предложил губернатор Белгородской области: при рождении третьего ребенка выплачивать семье 300 тыс. рублей. Это разумно. Реализация этой идеи повысит рождаемость, укрепит нравственные устои.

К сожалению, огромная работа потребительской кооперации практически не замечается. В Конституции России слово "кооперация" отсутствует — провозглашено равноправие всех форм собственности, а о кооперативной собственности даже нет упоминания. А в потребкооперации состоят миллионы людей. Два раза в год происходят собрания пайщиков, на которых обсуждаются все вопросы жизни села. В год — 100 тысяч собраний! В них участвуют 8—9 миллионов человек. Не замечать такую организацию — вредить делу.

Недавно состоялся "круглый стол" в Минэкономразвития, и там чиновники договорились до того, что никакие виды кооперации не нужны, кроме кредитной, а классическая кооперация отомрет. Да, нужна кредитная кооперация, надо ее развивать, она еще слабая, но почему к потребительской кооперации, которой 175 лет, такое отношение со стороны чиновничества? Чиновники говорят, что она не нужна. Во всем мире — в Англии и Франции, Швеции и Норвегии, Германии и Канаде — сильная сельскохозяйственная кооперация. А у нас преобладают различные АО и ООО, которые понахватали имущества, приворожывают.

Как-то все у нас не по-людски понимается. Половина населения планеты пользуется возможностями различного вида кооперативов и не собирается от них отказываться. У нас в стране действует 12 видов кооперативного движения. И вот, оказывается, они, за исключением одного вида, не нужны.

Я являюсь президентом Ассоциации кооперативных организаций России, президентом ВИА кооперативных организаций стран СНГ, председателем Совета Центросоюза Российской Федерации, членом правления Международного кооперативного альянса. И меня тревожит недооценка кооперации в нашей стране. Надо объединить усилия для того, чтобы сломить сопротивление чиновников, поднять роль кооперации, потому что все виды ее могут принести пользу.

Пока же даже в материалах, которые нам розданы, не упоминается о кооперации. Не прозвучала эта тема и в докладе господина Петрикова. Беда в том, что к подготовке форума мощный потенциал кооперативного сектора науки не привлекался.

Потребительская кооперация участвует в реализации Федеральной целевой программы "Социальное развитие села до 2010 года". Она обеспечивает выполнение ее заданий по торговому и бытовому обслуживанию, которые рассчитаны на все сельские организации. Она содержит 29 тысяч убыточных магазинов в мелких населенных пунктах. Их по законам рынка надо бы закрывать, но люди со слезами на глазах просят не делать этого, иначе они будут обречены. В таких деревеньках живут 8 миллионов человек. И если мы оттуда уйдем, люди останутся наедине с непосильными для них проблемами выживания.

В конце года на Генеральной ассамблее ООН будет рассматриваться вопрос о вкладе кооперативов в борьбу с бедностью. Центросоюз отправил соответствующие материалы для доклада Генсека ООН. Этот доклад и другие материалы заседания будут разосланы главам государств и правительств. Мировое сообщество регулярно рассматривает вопросы повышения роли кооперации. Но что делает с рекомендациями ООН наше Правительство? Хочется надеяться, что оно наконец-то вспомнит о кооперации, начнет оказывать ей поддержку.

Замечания Центросоюза по проекту Рекомендаций я передал организаторам нашего форума. Хотелось бы, чтобы они обязательно нашли отражение в итоговом до-

кументе. Наши поправки направлены прежде всего на борьбу с бедностью, на возрождение духовных и нравственных ценностей. Спасибо за внимание. (*Аплодисменты.*)

**Горбунов Г.А.** Спасибо, Валентин Филиппович.

Слово предоставляется Миндрину Алексею Семеновичу, директору Всероссийского научно-исследовательского института экономики, труда и управления в сельском хозяйстве, члену-корреспонденту Российской академии сельскохозяйственных наук. Тема его выступления: "Основные направления совершенствования законодательства о местном самоуправлении".

**Миндрин А.С.**, директор Всероссийского НИИ экономики, труда и управления в сельском хозяйстве, член-корреспондент РАСХН.

Просчеты, допущенные в формировании стратегии политических и экономических реформ в России, а также в планировании и осуществлении мероприятий по ним привели к системному кризису на селе, который продолжается почти 15 лет. Глубина кризиса такова, что в ряде мест процессы деградации населения начинают приобретать необратимый характер. Это свидетельствует о необходимости безотлагательного принятия на всех уровнях управления действенных мер по устойчивому сельскому развитию.

С учетом сложившейся ситуации в последнее время в России предпринимаются конкретные шаги, направленные на формирование политики устойчивого сельского развития. Так, постановлением Правительства Российской Федерации от 3 декабря 2002 года № 858 принята Федеральная целевая программа "Социальное развитие села до 2010 года". 24 марта 2005 года Комиссией при Правительстве Российской Федерации одобрена Концепция устойчивого развития сельских территорий. С 1 января 2006 года будет введен в действие Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

Как видно, федеральный центр активно создает нормативно-правовую базу, направленную на комплексное решение социально-экономических и экологических проблем сельских территорий. В связи с этим, казалось бы, начиная с 2002 года, то есть с момента начала действия Федеральной целевой программы "Социальное развитие села до 2010 года", острота кризиса должна снижаться и проявляться признаки оживления и устойчивого развития на селе. Однако этого не происходит.

Анализ показывает, что главными причинами продолжения сельского кризиса являются недостаточная проработанность нормативной правовой базы устойчивого сельского развития, недостаточный уровень финансирования, низкий уровень организации деятельности органов государственного управления по реализации решений в данной области, а также несоответствие идеологии межбюджетных отношений требованиям времени (табл. 1).

Таблица 1

**Основные причины продолжения кризиса на селе**

	Причина
1	Недостаточная проработанность нормативно-правовой базы устойчивого сельского развития
2	Недостаточный уровень финансирования мероприятий по сельскому развитию
3	Низкий уровень организации деятельности органов государственного управления по реализации решений в области сельского развития
4	Несоответствие идеологии межбюджетных отношений требованиям времени
5	Другие: недостаточная защищенность прав собственности селян; отсутствие условий для развития внутренней конкуренции; отсутствие доступных и эффективных систем обеспечения селян услугами образования, информацией и ресурсами, необходимыми в рыночных условиях

Мировой опыт свидетельствует, что роль федерального центра в развитии предприятий, отраслей и территорий должен сводиться к созданию необходимых условий, то есть к разработке и обеспечению соблюдения взаимоприемлемых правил игры. Ресурсы, полномочия, обязанности и ответственность по решению конкретных задач в рамках заданных правил должны быть переданы непосредственно органам управления субъектов. В рассматриваемом нами случае таковыми являются органы местного самоуправления, которые должны быть основными организаторами всех программных мероприятий на курируемой территории. В перечисленных выше документах данное условие не соблюдено. В таблице 2 это показано на примере Федеральной целевой программы "Социальное развитие села до 2010 года".

Таблица 2

**Основные недостатки Федеральной целевой программы  
"Социальное развитие села до 2010 года"**

Основные недостатки	
1	Ответственными исполнителями программных мероприятий являются 11 федеральных министерств и ведомств. Такая размытость ответственности приводит к распылению, неэффективному использованию ресурсов
2	Роль органов МС в реализации Программы занижена. В целях и задачах отмечено, что Программа направлена на создание условий для реализации ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". Должно быть наоборот, данный закон, с Программой или без нее, обязан обеспечить развитие села. Как главный документ в области сельского развития закон должен создать условия для разработки и реализации программ сельского развития
3	Недостаточное финансирование (общий бюджет на 2003—2010 гг. — 178,7 млрд. руб., однако он ежегодно снижается — в 2005 г. — до 70%)

Игнорирование роли органов местного самоуправления в нормативной правовой базе устойчивого сельского развития не случайно. Сложившаяся ситуация, на наш взгляд, является следствием нерешенности главной проблемы — проблемы власти. Из-за чрезмерной централизации власти в высокой степени централизованными остаются и ресурсы. Между тем мировой опыт свидетельствует, что пока не будет устранен этот недостаток, то есть пока не будет осуществлено оптимальное распределение функций управления, полномочий и ответственности по уровням управления, не удастся полноценно решить проблему устойчивого сельского развития.

О том, насколько неблагоприятно обстоят дела в области межбюджетных отношений, можно судить по следующим материалам (табл. 3). Как видно, доля собственных доходов одной из типичных сельских администраций России составляет всего 4,6%. Если учесть, что использование трансфертов жестко регламентировано (в основном они целевым образом направляются на оплату труда и содержание объектов социальной сферы), то становится понятным, почему органы местного самоуправления на селе не способны решать проблемы сельского развития.

Таблица 3

**Доходы сельской администрации "Возрождение"  
Княгининского района Нижегородской области (2004 год)**

	Статья дохода	Сумма дохода, тыс. руб.	Доля в суммарном доходе, %
1	Аренда земли	50,0	3,7
2	Аренда имущества		0,7
3	Услуги рынка	3,0	0,2
<b>Итого собственных доходов</b>		<b>63,0</b>	<b>4,6</b>

	Статья дохода	Сумма дохода, тыс. руб.	Доля в суммарном доходе, %
4	Субвенции	619,8	46,1
4.1	На зарплату	533,3	39,6
4.2	На электроэнергию	78,7	5,9
4.3	На методлитературу	7,8	0,6
5	Дотация	662,7	49,3
<b>Итого субвенций и дотаций</b>		<b>1282,5</b>	<b>95,4</b>
<b>Всего доходов</b>		<b>1345,5</b>	<b>100,0</b>

Исследования ВНИЭТУСХ дают основание полагать, что для обеспечения организационной и финансовой самостоятельности органов местного самоуправления необходимо соблюдение двух условий: доля местных бюджетов в консолидированном бюджете России должна составлять около 20%; местные бюджеты примерно на 70% должны формироваться за счет собственных доходов. Заметим, что под местными бюджетами мы имеем в виду бюджеты поселений — городских и сельских.

При соблюдении этих условий в 2004 году суммарный бюджет органов местного самоуправления в России составил бы 1,086 трлн. рублей, в том числе собственные доходы — 760 млрд. рублей (в расчете на одного жителя страны соответственно 7537 рублей и 5276 рублей).

По официальным данным, даже с учетом бюджетов административных районов, необоснованно отнесенных новым законом к органам местной власти, в России указанные показатели ниже названных стандартов более чем в 2 раза.

Следует отметить, что и эта цифра, отражающая усредненную картину, ни о чем не говорит. Дело в том, что в России уровень социального обустройства в городе и на селе слишком разный.

Важным условием эффективности межбюджетных отношений является также консолидация интересов всех уровней управления (табл. 4).

Таблица 4

**Основные направления совершенствования  
межбюджетных отношений**

	Основные направления
1	Вектор интересов всех уровней управления должен совпадать (межбюджетные отношения целесообразно строить на базе экономических методов управления, т.е. на основе принципов территориального хозрасчета)
2	Доля местных бюджетов в консолидированном бюджете России должна составлять около 20%
3	Местные бюджеты примерно на 70% должны формироваться за счет собственных доходов

Принято считать, что низкая эффективность органов местного самоуправления вызвана лишь их слабыми бюджетными возможностями. Безусловно, полноценный бюджет — неотъемлемое условие эффективной работы местных органов власти. Однако, обобщив передовой отечественный и зарубежный опыт, мы пришли к выводу, что эффективность органов местного самоуправления в значительной мере зависит еще и от качества конструкции самой системы управления. На основе анализа сотрудниками ВНИЭТУСХ сформулированы принципы, которые необходимо учитывать при формировании местного самоуправления (табл. 5).

**Основные пути совершенствования  
федерального закона о местном самоуправлении**

Основные направления	
1	Закон должен быть прямого действия
2	Закон должен стимулировать созидательную активность органов МС
3	Система органов МС должна быть одноступенчатой
4	Дистанция между органами государственной власти и местного самоуправления не должна быть большой
5	Функции, полномочия и ответственность органов МС должны соответствовать друг другу
6	Органы МС обязаны нести ответственность за все, что происходит на курируемой территории
7	В перечень задач органов МС необходимо включить содействие развитию предпринимательства
8	В законе нужно предусмотреть главу "Оценка деятельности органов местного самоуправления"
9	В закон нужно внести понятие "стандарт прозрачности работы органов местного самоуправления"

**Закон о местном самоуправлении должен быть прямого действия.** Как показала российская практика, отсутствие такого закона каждый раз приводит к выхолащиванию дополнительными нормативно-правовыми актами многих рациональных идей, заложенных в законах о местном самоуправлении, что в конечном счете не позволяет должным образом реализовать их потенциал. Следует учитывать и то, что законы рамочного характера усложняют и многократно увеличивают объемы сопутствующей нормативной правовой базы. В итоге сужаются полномочия местных органов власти, а социальные проблемы остаются нерешенными.

**Система местного самоуправления должна быть одноступенчатой.** Опыт свидетельствует, что каждая вышестоящая ступень управления стремится расширить свое влияние на нижестоящие уровни. Россия относится к числу стран, где данный принцип реализуется особенно последовательно. Это дает основание полагать, что заложенная в новом законе двухуровневая система местного самоуправления будет способствовать концентрации власти на районном уровне. Цель же демократизации управления заключается именно в повышении роли поселений.

Имеются и другие веские аргументы в пользу одноступенчатой системы местной власти. Так, чем дальше от сельских жителей власть отдалена территориально, тем меньше у них возможности влиять на нее. Реально местной является власть, обладающая следующими характеристиками:

находится на территории проживания избирателей;

в органы местного самоуправления избираются хорошо знакомые жителям поселения граждане, постоянно проживающие на курируемой территории;

она доступна, подконтрольна и подотчетна жителям поселения;

население может участвовать в ее деятельности, влиять на нее;

ее представители почти ежедневно общаются с жителями поселения;

она занята решением вопросов местного значения в своем поселении.

Этими свойствами обладает только сельская администрация, в связи с чем районное звено не должно входить в систему местного самоуправления.

Таким образом, мы считаем, что новый Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" нуждается в совершенствовании. Лишь после того как этот закон обеспечит организационную и финансовую самостоятельность органов местного самоуправления, в России будут созданы реальные предпосылки для устойчивого развития сельских территорий.

Это те основные положения, которые я хотел вам представить. Спасибо за внимание. (*Аплодисменты.*)

**Горбунов Г.А.** Слово предоставляется Коробейникову Михаилу Антоновичу. Тема выступления: "Социальная ответственность агробизнеса и государства — фактор устойчивого развития сельских поселений".

**Коробейников М.А.**, советник Председателя Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, член-корреспондент РАСХН.

Уважаемые участники "круглого стола", дорогие коллеги! Тривиальна истина: все, что делается на земле, делается во имя и во благо человека. На практике эта истина зачастую забывается. Советскую систему с социально ориентированной экономикой полностью разрушили, а в рынок толком не вошли. Имеем пока форму "диких" капиталистических отношений, которых сегодня и в помине нет ни в одной капиталистической стране. Развитые капиталистические страны имеют полностью социально ориентированные производственные отношения. И ведь не случайно сегодня говорят о шведском, швейцарском социализме. Фактически он в этих государствах имеет место. Находят его признаки и в других развитых государствах. Социальная ответственность государства, его субъектов за нормальную жизнь граждан, общества в целом там стала объективной реальностью.

Все это, жидется, во-первых, на высоком уровне экономического развития этих государств с применением достижений научно-технического прогресса. Во-вторых, власть этих стран верно определила роль и место государства, его структур и институтов в социально-экономическом развитии общества, всех его элементов. Одним словом, государство не ушло ни из одной сферы жизни общества, в том числе и из рыночной сферы.

Мы за рынок, а рынок — это прежде всего взаимодействие честных людей, которые могут доверять друг другу. Без честных людей цивилизованная рыночная экономика не будет жизнеспособной. Сейчас в России происходит гигантский передел собственности, в людях пробуждаются низменные порывы, нравственные ценности зачастую попираются в угоду обогащению. Ложная трактовка самого понятия "собственность" не позволила провести четкую грань между юридическим определением титула собственности и ее экономической реализацией. Остались, по сути, за кадром вопросы, связанные с экономической и социальной ответственностью собственника за результаты использования собственности и соблюдение установленных в процессе приватизации правил эксплуатации. Никакой социальной ответственности у так называемых предпринимателей и бизнесменов пока нет. Не появились в России и новые меценаты — Саввы Морозовы, Елисеевы, Мамонтовы.

На таком фоне формируется "внутренний расизм "новых русских", который направлен не столько против "лиц другой национальности", сколько против всей массы народа. "Новые русские" считают себя уже не столько миссионерами, сколько колонизаторами в собственной стране: нечего стесняться — грабь ресурсы, вывози их за рубеж, доходы прячь там же. О какой социальной ответственности можно говорить в данном случае?!

Либерализм как самоцель, провозглашенный младореформаторами России, привел страну к антирынку — антирыночному барьеру, неоплате наемного труда, коррупции, организованной преступности в экономике в масштабах, которые сегодня трудно поддаются осмыслению. Цель же любой реформы, в том числе и во всех традиционно рыночных странах, — это эффективность, а также сбалансированность и компромисс между экономическими и внешнеэкономическими интересами различных социальных структур. Либеральная экономика в чистом виде нигде не существует. Ссылки на некий "автоматизм" в самоорганизации рыночной конкуренции, связанной с массовой либерализацией цен, иначе как уходом от реальных проблем не

назовешь. Россия дорого за это заплатила. По производительности труда мы отстали от США почти в 7 раз (в советские годы в 4—4,5 раза).

Реальная заработная плата наемных работников упала более чем в 2,5 раза.

Цены выросли в 2800—3500 раз! Денежная база соответственно уменьшилась в 280 раз.

Разрыв между наиболее высокими по уровню душевого потребления регионами и наиболее бедными — 20-кратный.

Дифференциация по величине денежных доходов на душу населения — 16-кратная.

Главная предпосылка стабилизации экономики, ее социального ориентирования и тем самым выхода из системного кризиса заключается, на наш взгляд, в том, чтобы власть государства была выше мафиозной. Сделать государство подлинно правящим — это в сложившихся условиях политическая, а может быть, и силовая задача. Силовое решение крайне нежелательно. Более того, контуры нового устройства в экономике, во властных отношениях, в ценностной сфере и геополитике в одних случаях вырисовываются, в других — проходят достаточно успешную апробацию. Правда, процесс обновления идет крайне болезненно, объективные трудности усугубляются грубыми ошибками и просчетами радикал-либералов, которые годами правили бал в высших эшелонах исполнительной власти.

В аграрной политике и государственной стратегии полностью отсутствует мысль о приоритетном развитии аграрного сектора экономики — как основного фактора социально-экономической стабильности страны, ее продовольственной, да и всеобщей безопасности. А ведь хорошо известно, что ни одна развитая страна мира не обходится без аграрной стратегии. И чем богаче и могущественнее страна, тем более продуманна ее аграрная политика. Несколько факторов определяют именно такой подход.

Во-первых, **ни одна развитая страна не поступает по принципу продовольственной безопасности**. По основным продовольственным группам самообеспеченность не опускается ниже 80—85%. Мы же позволили себе роскошь зависеть от продовольственного импорта в среднем по стране почти на 50%.

Во-вторых, экологически безопасное и одновременно эффективное сельскохозяйственное производство, здоровая природная среда и высококачественное продовольствие — основная часть фундамента физического здоровья нации. В результате средняя продолжительность жизни в развитых странах превышает 75 лет. В нашей же стране она в последние годы постоянно снижается и сегодня не превышает 68 лет.

В-третьих, земледелие, сельский образ жизни, традиционные ценности, носителями которых является крестьянство, — это то немногое, что продолжает связывать современные цивилизации с их историческими национальными корнями. Во многом из этих корней выросла современная культура. И если эти корни будут утрачены, то, как говорят мудрые политики в развитых странах, человек станет менее человечным, более бедным в духовном и нравственном смысле. А мы все сегодня чувствуем опасность все еще продолжающихся в нашей стране процессов разрушения российских корней, традиций, исторических ценностей.

Нынешнее состояние малых городов и сельских поселений вызывает серьезную озабоченность. Десятилетие реформ прошло по ним подобно урагану. Сегодняшняя экономическая ситуация неустойчива. Началось оживление производства, отмечается небольшой прирост объема ВВП и сбора налогов. Но это только робкие ростки, они многим обязаны девальвации рубля, высоким мировым ценам на нефть. Главное же то, что мы сегодня закладываем на перспективу, какова стратегия государства.

Казалось бы, с началом демократического этапа развития российского общества, после бесконечных экспериментов XX века — столыпинской реформы, "военного коммунизма", обязательной коллективизации деревня наконец обретет адекватную ее интересам и интересам всей страны аграрную политику.

И сегодня интересы эти, между прочим, минимальны: получить возможность трудиться так, чтобы вконец не опуститься в средневековье — в натуральное хозяйство, в одичание, в сведение всех жизненных целей к физическому выживанию. Это не фантазии: около 70% нерентабельных хозяйств по итогам 2004 года, планы секвестирования и до того низких (около 1 млрд. долларов) бюджетных расходов на АПК в 2005 году — все это экономическая основа полного разрушения огромной части АПК, всесторонней деградации сельских жителей. Это окажется посильнее критиковавшихся в свое время проектов поворота северных рек вспять или ликвидации "неперспективных" деревень. Теперь неперспективным оказывается вообще российское село.

К сожалению, с начала 90-х годов у нас так и не появилась сколько-нибудь проработанная стратегия аграрного развития. Вместо нее были кратковременные, очень шумные и далеко не безвредные кампании. Вы, конечно, помните период, когда вся аграрная политика сводилась к лозунгу "Фермер накормит страну!". Потом началась кампания вокруг "нижегородской модели" с акцентом на обязательное разделение крупных хозяйств.

Ничего против фермерства, тем более по-умному организованного, не имеем. Напротив, там, где еще в середине 80-х годов поддерживали тех, кто изъявил желание работать индивидуально, результатом этой всесторонней поддержки стало успешное хозяйственное развитие в течение многих лет, включая и сегодняшние нелегкие времена.

Следует также отметить, что такая организационно-хозяйственная форма, как крупные многопрофильные и монохозяйства, тоже не вызывает возражений при определенных условиях.

Все дело в том, что давно пора отказаться от формулы "или—или", перестать бросаться из крайности в крайность. Формы хозяйствования на земле так же, как и формы собственности на нее, могут и должны быть самыми разными. И определять их должна не политическая мода, а люди на местах, знающие и любящие землю, ту землю, на которой им предстоит хозяйствовать.

Все мы понимаем, что сегодняшняя ситуация кризиса не дает надежд на быструю и масштабную помощь государства аграрному сектору. Но необходимо сделать другое: определить стратегические и тактические цели России в этой области, выработать конкретные способы их достижения, четко определить последовательность шагов и приоритеты государственной поддержки.

У крестьян должна появиться вера в то, что они нужны обществу и стране, что они не "лишние люди" на очередном "празднике жизни", устроенном в том числе и за их счет. А все участники технологической цепочки возрождения и реформирования аграрного сектора должны взять на себя определенные обязательства и неукоснительно их выполнять. Это касается и государства, и производителей сельскохозяйственной продукции, и ее потребителей. В этом, на наш взгляд, и заключается основной смысл социальной ответственности всех субъектов, участвующих в социально-экономическом развитии села, формировании достойного образа жизни людей.

Будет ли решена задача? Ответ на вопрос не предрешен, он зависит от многих факторов. На наш взгляд, прежде всего:

- государство должно вернуться к своей главной функции — регулированию всех сфер жизнедеятельности общества. Причем все это должно быть закреплено солидной законодательной базой, основанной на полном равноправии всех форм собственности и форм хозяйствования, на гармоничном сочетании личных, коллектив-

ных, государственных и общественных экономических интересов. Мировой опыт развитых капиталистических правовых государств, их гражданского общества как раз и свидетельствует о правильности именно такого подхода;

- пора понять, что национальное самосознание немыслимо без признания частью своей истории всех без изъятия достоверно установленных фактов прошлого, всех его периодов и имен. Вместо черно-белой картинки с точным и навсегда заданным соотношением между "плохим" и "хорошим", "прогрессивным" и "реакционным" надо видеть многоцветный мир отечественной и мировой истории. И здесь государство должно открыто и твердо лишать своей поддержки тех, кто занимается распространением исторических мифов, антагонистическим делением на "белых" и "красных", "левых" и "правых", несовместимым с конституционными принципами прав и свобод человека, гражданского мира и согласия, уважения памяти предков и своей истории;

- любые реформы в обществе должны проводиться для большинства населения, а не для избранного меньшинства. Результаты реформ также должны принадлежать человечеству, а не так называемому золотому миллиарду. Общество должно понять, что оно требует постоянного вложения "капитала", постоянной подпитки. Только в таком случае оно жизненно. И в этом мы также видим смысл социальной ответственности за свою деятельность;

- государство должно радикально пересмотреть стратегию управления национальным имуществом. Как известно, за ресурсы надо платить. Это делается во всем мире, только не в России. Наука (академик Д.С. Львов) сегодня предложила механизм, называемый "концепция социального дивиденда". Суть этой концепции в том, чтобы механизм общественного расходования природной ренты был ориентирован на институты социального гарантирования уровня и качества жизни, обеспечивающие мобилизацию соответствующих средств на ключевые социальные задачи долгосрочной перспективы. Причем социальный дивиденд рассматривается не как дополнительный доход, получаемый всеми и каждым в качестве собственников природных ресурсов и расходующий по личному усмотрению в частном порядке. Социальный дивиденд — главный источник социально-стратегического компонента общественных расходов, то есть расходов, не только направленных на развитие человеческого потенциала, но и осуществляемых общественно организованным способом.

Это прежде всего сферы бесплатного здравоохранения и образования. Иначе говоря, действует принцип бесплатного здравоохранения и образования. А основной принцип таков: стратегический компонент расходов на общественное благосостояние — за счет природной ренты. Текущий их компонент — за счет личных доходов от наемного труда и предпринимательской деятельности. Таким образом более эффективно срабатывает механизм социальной ответственности бизнеса.

И в заключение выскажу одну, на первый взгляд, крамольную мысль. Нынешняя российская смута, может быть, откроет перед нами такие стороны общемировых проблем, которые не видны из более благополучных стран. Возможно, это облегчит поиск решений, от которых зависит не только наше будущее. Об этом очень прозорливо писал наш великий историк Василий Ключевский: есть "печальная выгода тревожных времен... они отнимают у людей спокойствие и довольство и взамен того дают опыт и идеи. Как в бурю листья на деревьях повертываются изнанкой, так смутные времена в народной жизни, ломая фасады, обнаруживают задворки, и при виде их люди, привыкшие замечать лицевую сторону жизни, невольно задумываются и начинают понимать, что они доселе видели далеко не все".

Впитав этот опыт и идеи, Россия способна продемонстрировать миру новую модель социально-экономического развития, которая может оказаться притягательной для многих народов и стран в глобальном переустройстве мировой экономики на принципах солидарной заботы человечества о будущем, роста благосостояния отста-

лых и развивающих стран, ликвидации причин глобального кризиса современного постиндустриального общества. В планетарном конфликте между политической системой современного глобализма и жизненным миром человека Россия решительно встанет на сторону последнего — в этом и состоит ее историческая миссия в мировом развитии. Благодарю за внимание. (*Аплодисменты.*)

**Горбунов Г.А.** Спасибо, Михаил Антонович.

Слово предоставляется Степанову Айаалу Ивановичу. Тема его выступления: "О ходе реализации программы социально-экономического развития села в Республике Саха".

**Степанов А.И.,** *Министр сельского хозяйства Республики Саха (Якутия).*

Уважаемый Михаил Ефимович, уважаемый Евгений Степанович, уважаемые участники "круглого стола"! Наша республика — специфическая часть территории Российской Федерации. В республике живут 950 тысяч человек, из них 35% в сельской местности с суровыми природно-климатическими условиями: жесткие условия зимовки и ограниченное летнее время для сельскохозяйственных работ. Все это приводит к повышению себестоимости производства и жизни. 35% населения — это 336 тысяч человек, из них 190 тысяч — трудоспособное население. 32% трудоспособного населения — молодежь, 11% — люди старшего возраста. 118 тысяч сельских семей имеют личные подсобные хозяйства.

Из основных документов, которые регулируют развитие села, в республике приоритетной является президентская программа "Социальное развитие села на период с 2002 по 2006 годы". Она вписывается в условия реализации федеральных целевых программ "Социальное развитие села до 2010 года" и "Повышение плодородия почв в Российской Федерации".

В социальной сфере приоритеты мы отдаем планомерному строительству жилья. За три года реализации программы построено 362 тыс. кв. метров жилья. Мы активно работаем в рамках федеральной программы индивидуального жилищного строительства, в соответствии с которой 70% расходов обеспечивается за счет субсидий и 30% — за счет застройщика. Чтобы поддержать сельские молодежные кадры, в рамках демографической политики при рождении каждого ребенка или при обзаведении личным подсобным хозяйством молодой семье списывается по 25% субсидий, в итоге молодая семья вообще может освободиться от уплаты ссуды, полученной на строительство жилья.

Много внимания уделяется строительству дошкольных учреждений, объектов образования, здравоохранения, культуры и спорта. И, конечно, очень важное значение при нашей обширной территории имеет обеспечение дорогами, электроснабжением и связью. Осваивая месторождение газа, ведем планомерную газификацию села, решаются проблемы водоснабжения сельских территорий. Большую роль в этом играет республиканский фонд "Будущее поколений", который участвует в финансировании строительства магистральных и внутриселковых сетей.

В производственной сфере в качестве первоочередной задачи мы поставили финансовое оздоровление аграрного производства, ликвидацию убыточных предприятий, их задолженности по заработной плате. И в этом направлении ведется планомерная работа, имеются определенные результаты.

Параллельно мы начали и в итоге должны прийти к нормативному планированию, учитывающему особенности себестоимости в условиях Крайнего Севера. Ведь если не вывести нормативную себестоимость и не установить ставки субсидирования, то это отразится на нашей конкурентной способности в плане проживания, производства, поддержки традиционного уклада жизни.

Важную роль в настоящее время играет заготовительная система, в ней состоят упомянутые 118 тысяч личных подсобных хозяйств. Они в первую очередь сдают молоко и мясо. В этих хозяйствах содержится более 3 тысяч голов крупного рогатого

скота, 150 тысяч голов лошадей, 142 тысячи голов оленей. Участие в заготовках обеспечивает доходы большинства селян, в том числе пенсионеров и сельской интеллигенции.

Успешная заготовка решает вопрос и пенсионного обеспечения. У нас работает негосударственный пенсионный фонд под названием РЭЛ, который решает вопросы дополнительного пенсионного обеспечения селян.

Большое внимание уделяется условиям жизни рыболовов, охотников, оленеводов. Разработаны стандарты кочевого жилья, способного обеспечить минимальные условия труда и быта для наших северян. Это касается в основном коренных малочисленных народов, проживающих в арктических районах нашей республики.

В области подготовки и закрепления кадров на селе вопросы есть, но мы решаем их следующим образом. Выпускникам Якутской сельхозакадемии, которые идут по контракту работать на село, ежемесячно выплачиваем 6 тыс. рублей в течение трех лет, и это способствует закреплению кадров на селе.

Министерство сельского хозяйства нашей республики совместно с Министерством образования ведут планомерную работу по поддержке агропрофилированных школ, выпускники которых — будущие кадры для наших сельских территорий. Мы создали союз агропрофилированных школ, и с тех пор министерство образования республики планомерно поддерживает эти школы. В северных районах, где жители ведут кочевую жизнь, имеются кочевые школы, которые в основном обеспечивают получение образования оленеводами и их детьми.

Что надо бы решить на федеральном уровне? Надо разработать федеральный закон об устойчивом развитии сельских территорий и в нем предусмотреть меры по поддержке традиционного уклада жизни северян, малочисленных народов Севера, традиционных занятий оленеводством, коневодством, скотоводством, рыбным и охотничьим хозяйством.

Также необходимо решать вопросы финансирования, субсидирования, частичного возмещения процентных ставок по кредитам на строительство индивидуального жилья в сельской местности и газификацию. Спасибо за внимание. *(Аплодисменты).*

**Горбунов Г.А.** Спасибо большое. Слово предоставляется Миловановой Ларисе Васильевне. Тема ее выступления: "Правовое обеспечение реализации Федеральной целевой программы "Социальное развитие села до 2010 года".

**Милованова Л.В.**, *заместитель начальника департамента по социально-экономическому развитию села администрации Томской области.*

Уважаемые участники "круглого стола", коллеги! Реализация мероприятий Федеральной целевой программы "Социальное развитие села до 2010 года" в Томской области началась с 2003 года. Она апробирована, жители сельских территорий поверили в нее. По итогам 2004 года в области освоено 733 млн. рублей в части реализации мероприятий основных направлений данной программы. В том числе из федерального бюджета — 68 млн. рублей, из областного — 350 млн. рублей, внебюджетных средств — 315 млн. рублей. При этом сохранено 113 рабочих мест, создано вновь 142.

С начала реализации данной программы ежегодно улучшают свои жилищные условия в среднем по 300 жителей сельских территорий. К сожалению, только 30—40 % — это работники сельхозорганизаций.

В 2004 году проведена реконструкция около 200 километров линий электропередачи и 29 трансформаторов, введено 50 километров распределительных газовых сетей по селам области. Газифицировано около 1 тысячи квартир, телефонизировано более 4 тысяч квартир, построено 5 километров локального водопровода, введено 175 ученических мест в сельских школах области и около 2 тыс. кв. метров общей площади в сельских поликлиниках и больницах.

В итоге совместной работы органов власти, местного самоуправления и бизнеса в агропромышленном комплексе области за 2004 год произведено продукции на сумму более 13 млрд. рублей, что на 4,7% больше по сравнению с 2003 годом.

При этом следует отметить, что в коллективных сельхозорганизациях производство выросло на 9 %, в фермерских хозяйствах — на 12,8 %, в личных подворьях производство осталось на прежнем уровне.

Развивались интеграционные процессы. Повысился интерес сельхозтоваропроизводителей к освоению новых технологий. Вдвое увеличились инвестиции в сельскохозяйственное производство и перерабатывающую промышленность. Совершенствовались методы господдержки сельхозтоваропроизводителей и нормативно-правовая база.

Однако перейти на путь устойчивого динамичного развития агропромышленного комплекса пока еще не удалось. Сохраняется неэквивалентность товарообмена между сельским хозяйством и другими отраслями экономики. По расчетам наших специалистов, в 2004 году у сельхозтоваропроизводителей области было изъято через систему цен в пользу других отраслей экономики 216 млн. рублей финансовых ресурсов. А это около 60 % средств, которые были направлены в прошлом году из областного бюджета на поддержку сельскохозяйственного производства в виде субсидий. Медленно повышается общий уровень подготовки управленческих кадров. Существуют вопросы, конечно, и по размеру заработной платы. Подорвана материально-техническая база. В таких условиях даже сильным сельхозпредприятиям очень не просто решать вопросы расширенного воспроизводства и повышения мотивации сельского труда. А ведь России предстоит вступить в ВТО. В этой связи можно задать вечный для России вопрос: "Что делать?" Ответ один: "Необходимо объединить усилия и работать". Ведь нам всем известно крылатое выражение Чингисхана: "Разделяй и властвуй". Только вместе мы с вами сила, в чем можно убедиться на примере Белгородской области. Здесь работают, ориентируясь на человека труда, который живет на земле. Однако нам всем нужна помощь и поддержка федерального центра. В том числе необходимо принять ряд нормативных правовых документов, которые дадут толчок для устойчивого развития сельских территорий.

Пока даже реализация мероприятий утвержденной программы "Социальное развитие села до 2010 года" хромает по срокам. Сейчас уже июнь, а регионы только начинают заключать договоры, соглашения с федеральным агентством. Лето в Сибири короткое, и нам в сжатые сроки предстоит выполнить ряд строительно-монтажных работ. Кроме того, мы считаем, что необходимо ускорить принятие Федерального закона "О развитии сельскохозяйственного производства". Ведь ни для кого не секрет, что бизнес придет с инвестициями только туда, где установлены конкретные и четкие правила игры. А эти правила игры регионы порой не могут определить самостоятельно.

За два дня мы увидели много интересного в вашей Белгородской области, хотелось бы поблагодарить вас за душевный прием, за то, что поделились опытом. И хочу выразить благодарность всем организаторам "круглого стола". Хорошо, что есть еще такие руководители у нас. Спасибо за внимание. (*Аплодисменты.*)

**Горбунов Г.А.** Спасибо Вам. Слово предоставляется Мазурицкому Анатолию Михайловичу.

**Мазурицкий А.М.,** исполнительный директор Союза сельских кредитных кооперативов.

Разрешите поблагодарить вас за возможность выступить на этом очень важном заседании "круглого стола". Я хотел бы обратить внимание на проблемы кредитных кооперативов и их связь с развитием сельских территорий. По состоянию на прошлый месяц функционировало 707 кредитных кооперативов, из них 257 кредитно-потребительских кооперативов граждан. Это те, что зарегистрированы в соответ-

ствии с законом "О кредитных кооперативах граждан". Из всей массы кредитных кооперативов 426 существуют по закону "О сельхозкооперации" и работают в соответствии со статьей 47 закона. Кроме того, имеются кредитно-потребительские кооперативы ООКА и другие, их 24.

Белгородский опыт поддержки кредитной кооперации является уникальным по своей последовательности, настойчивости и эффективности и представляет одну из трех моделей взаимодействия с кредитной кооперацией, которые в настоящее время развиваются в России. Как известно, в Российской империи государство тоже оказывало поддержку кредитной кооперации, особенно в самом начале ее становления. Затем очень быстро кооперативы накапливали собственные средства и превращались в достаточно мощные финансовые организации, которые объединяли миллионы людей, составляя как бы народный банк. Сегодня кредитный кооператив "Сельский" объединяет 74 тысячи человек, он выдал за прошлый год заем своим членам почти в 1,5 млрд. рублей. При этом доля государственной поддержки очень низкая. Белгород, Волгоград и еще ряд регионов представляют собой исключение. Привлечение финансовых ресурсов в систему кредитных кооперативов идет за счет займов и сбережений членов, займов нашего фонда развития сельской кредитной кооперации, субвенций, субсидий и бюджетных кредитов региональных бюджетов, кредитов банков, займов других организаций, страховых компаний и инвесторов, также оказывается определенная техническая помощь со стороны международных организаций. Анализируя динамику состава сельских кредитных кооперативов, обнаруживаем, что в 1996 году их было мало, но крестьянские хозяйства составляли там 53 %, а индивидуальные граждане — 8 %. В 2004 году доля крестьянских хозяйств снизилась до 42 %, а доля граждан составила 41 %.

Общий анализ ситуации свидетельствует о том, что в сельской местности уже сформирован устойчивый спрос на заем кредитных кооперативов, отмечен резкий рост числа сельских кредитных кооперативов, сформирован ряд региональных систем кредитной кооперации и вместе с тем наблюдается огромный разрыв между спросом и предложением на займы кредитных кооперативов. Медленно формируется нормативная база саморегулирования деятельности региональных систем.

Надо сказать, что государство должно усилить свою роль в поддержке кредитных кооперативов. Такая поддержка декларирована, например, статьей 7 закона "О сельхозкооперации", где говорится, что государство стимулирует создание кооперативов, поддерживает их деятельность путем выделения средств из федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, стимулирует создание кредитных кооперативов на основании разработанных планов, прогноза развития территорий, целевых программ, осуществляет научное, кадровое, информационное обеспечение. Но слова расходятся с делами.

Основные направления государственной поддержки сельской кредитной кооперации — это выдача субвенций на формирование стартового капитала региональных кооперативов, создание регионального и общенационального кооперативного фонда для того, чтобы эти кооперативы могли получать кредиты в банках, а также субсидии на возмещение процентных ставок под займы кредитных кооперативов, бюджетные кредиты для фонда финансовой взаимопомощи, бюджетное финансирование подготовки и повышения квалификации специалистов кредитных кооперативов, бюджетное финансирование прикладных исследований, издание специальной литературы.

Я предлагаю внести в Рекомендации "круглого стола" предложение о разработке федеральной программы развития сельской кредитной кооперации, потому что нет такой федеральной программы, движение это нескоординированно, разрозненно. Для всех кредитных кооперативов нужна единая нормативная база. У нас же сейчас лоббируется отдельный закон "О кредитной кооперации". Есть кооперативы граж-

дан, значительная часть их состоит у нас в Союзе сельских кредитных кооперативов, но работает по закону "О сельхозкооперации". И все же закон "О сельхозкооперации" не может решить все проблемы кредитных кооперативов, особенно в части удовлетворения социальных потребностей жителей села. Поэтому предложено разработать рамочный закон "О кредитной кооперации". Однако идет затягивание работы над ним. Думаю, здесь требуется вмешательство Совета Федерации. И надо как-то урегулировать этот вопрос с Комитетом Государственной Думы по аграрным вопросам.

Хотел бы сказать несколько слов о градостроительстве. Впервые Минэкономразвития разработало для кредитных кооперативов программу компенсации процентных ставок по кредитам, полученным в банках. Но выделяют на все 150 млн. рублей. По нашим оценкам, при самом оптимальном варианте это может быть 20—26 млн. рублей, которые могут быть использованы, потому что только кооперативы с большим капиталом берут кредиты в банке. По причине разногласия кооперативы, если бы они даже могли брать кредиты в банках, то по разным ставкам компенсации: зарегистрированные по закону "О сельхозкооперации" — в размере 75 %, а гражданские кооперативы — в размере 50 %.

Я думаю, что для жителей села не важно, по какому закону зарегистрированы кооперативы, важно, чтобы они обеспечивали равные условия.

И я благодарю Совет Федерации, Михаила Ефимовича Николаева, Геннадия Александровича Горбунова за то, что они последовательно на всех мероприятиях выделяют время для обсуждения этих проблем. Спасибо за внимание. (*Аплодисменты.*)

**Горбунов Г.А.** Спасибо. Слово предоставляется Турьянскому Александру Владимировичу. Тема выступления: "Кадровое и научное обеспечение развития агропромышленного комплекса Белгородской области в современных условиях".

**Турьянский А.В.**, ректор Белгородской государственной сельскохозяйственной академии.

Уважаемые участники "круглого стола"! Кадровое и научное обеспечение АПК — одна из множества проблем сельскохозяйственного производства, решение которой требует комплексного подхода.

Как известно, отсутствие целостной государственной аграрной политики, спешные и зачастую непродуманные реформы 1990-х годов привели агропромышленный комплекс России к глубокому кризису. Это, видимо, и есть главная причина социальных проблем на селе.

Объем валовой продукции сельского хозяйства в настоящее время почти на четверть меньше, чем в 1980 году. Существенно уменьшились посевные площади и поголовье скота. Производство мяса в стране упало до уровня 1962 года, молока — 1958 года. Снижается плодородие почв. Физический объем вложений в основной капитал снизился более чем в 20 раз. Не загружены производственные площади многих пищевых предприятий. При этом уровень потребления продовольствия (в пересчете на калории) на душу населения снизился за сопоставимый период на 22 %.

Падает уровень жизни сельского населения. По сравнению с 2000 годом сельское население сократилось на 1104,5 тысячи человек, что по темпам убывания в пять раз выше, чем в городе. В два раза возросла смертность мужчин в наиболее продуктивном возрасте (30—40 лет). В результате развала и хронической убыточности целого ряда хозяйств происходит отток людей с обжитых территорий. Каждый год с карты страны сотнями исчезают деревни, ухудшаются социальные условия жизни людей. Нельзя делать вид, что ничего не происходит, ведь село — это основа нации.

Для решения социальных проблем на селе необходимо заниматься основой благосостояния — производством.

Одним из путей решения этой задачи является модернизация сельскохозяйственного производства. Необходим переход на новые технологии интенсивного типа и соответствующее им поколение техники. В основе решения этой задачи должен лежать научно-технический прогресс в АПК, который не должен ограничиваться только переоснащением хозяйственного комплекса и реформированием производственных отношений и форм хозяйствования. Нужно заниматься подготовкой высококвалифицированных кадров.

Основным источником технологического обновления и развития сельскохозяйственного производства является аграрная наука. Несомненно, отечественная аграрная наука в силу ряда причин серьезно отстала от западных разработок по многим направлениям. Серьезные проблемы возникли с разработкой отечественных технологий. Рынок не терпит пустоты, и сегодня к нам буквально хлынули западные технологии — очень дорогие, не всегда настолько эффективные, как их представляют в рекламе. Способы их внедрения настолько агрессивны, что буквально сметают на своем пути даже добротные отечественные технологии. Конечно, если отечественная аграрная наука, как недавно выразился на Ученом совете академии один мой коллега, находится на низком уровне, либо приспосабливая чужие достижения к региональным особенностям, либо без учета реалий идя по уже проторенному пути, то у производителей просто нет выбора. Оптимисты уверяют, что это нормально, это обеспечит прорыв в аграрном производстве. Однако совершенно очевидно, что дорогостоящие техника и технологии буквально съедают значительную долю зарплаты в сельхозпроизводстве: ее уровень, к примеру, у переоснастившихся хозяйств даже ниже, чем у работающих на отечественных технологиях. По заявлению академика Д.С. Львова, от США мы отстаем по производству в 4—5 раз, по заработной плате — в 22 раза, но на 1 доллар зарплаты наш работник производит продукции в 3 раза больше, чем рабочий в США. Это буквально выталкивает квалифицированные кадры из производства. Тем более что в стране существуют диспропорции в зарплате сельских и промышленных работников, и это, на наш взгляд, первая причина социальных бед на селе. Сегодня проблема занятости сельских жителей волнует всех даже больше, чем проблема обеспечения страны продовольствием. Но спросите у реально работающих в сельском хозяйстве организаторов производства, какая у них самая большая проблема, и Вы получите однозначный ответ: отсутствие высококвалифицированных кадров. Нет специалистов рабочих профессий должной квалификации, нет технологов и управленцев. Конечно, их нужно готовить больше и лучшего качества. Но они не хотят работать за мизерную зарплату при отсутствии элементарных условий для нормальной жизни. Поэтому решать эту проблему нужно комплексно — как на государственном уровне, так и на региональном.

Развитие наукоемких технологий, требующих крупных финансовых, интеллектуальных и материальных ресурсов, предполагает создание новых форм организации фундаментальной науки, интеграции прикладной науки с производством. Как вы уже убедились, на Белгородчине накоплен некоторый положительный опыт.

Реформирование аграрного производства в области осуществлялось, с одной стороны, на основе агропромышленной интеграции и привлечения инвестиций, с другой стороны, путем использования наукоемких технологий и развития кадрового потенциала.

Благодаря принятым мерам в сельское хозяйство области за последние 4 года привлечено около 20 млрд. рублей. Это позволило сохранить крупное производство на селе и начать его техническое перевооружение, обеспечило стабильные рабочие места с соответствующей оплатой.

Рост валовой продукции сельского хозяйства в 2004 году составил 111,6 % к уровню предыдущего года, что в три раза больше, чем в среднем по стране.

Произошел прирост числа прибыльных хозяйств в нашей области со 155 в 2003 году до 210 в 2004 году.

Рентабельность сельскохозяйственного производства из отрицательной (-1,5% в 2002 году) стала положительной (+ 5,3 % в 2004 году).

Благодаря проводимой в области политике только в птицеводстве в прошлом году получено 78 тыс. тонн мяса (раньше получали максимум 26 тыс. тонн).

Возросла урожайность зерна — с 20 центнеров (в 2003 году) до 26 центнеров с гектара (в 2004 году).

Сумма уплаченных предприятиями АПК области налогов увеличилась с 903 млн. рублей в 2002 году до 1,4 млрд. рублей в 2004 году, то есть рост за этот период составил более 50%. Это, кстати, уже помогает в решении социальных проблем на Белгородчине. И мы идем по этому пути.

Разработаны и реализуются программы по производству свинины в объеме 200 тыс. тонн и молока — 500 тыс. тонн. Уже сегодня ведется реальная работа по их выполнению через холдинговые структуры. Вы все это видели.

Необходимо отметить, что в подъеме экономики АПК на региональном уровне важную роль призвано сыграть научное и кадровое обеспечение сельскохозяйственного производства. Какими бы заманчивыми ни были бизнес-планы, выполняются они людьми, конкретными специалистами. В силу специфики аграрного производства и жизни на селе кадров всегда не хватало. Сегодня это проявилось особенно остро. При этом резко повысился спрос на качество подготовки специалистов, и поэтому еще больше ощущается их недостаток. С учетом этого в области еще в 2001 году была разработана Концепция развития кадрового потенциала агропромышленного комплекса на долгосрочную перспективу.

В 2003 году было проведено совместное заседание правительства области и Ученого совета нашей академии, на котором Белгородская ГСХА была определена как головное интегрирующее учебно-научное образовательное учреждение по кадровому и научному обеспечению АПК. Силами сельскохозяйственных товаропроизводителей были учреждены Фонд учебно-научного аграрного комплекса под председательством губернатора, Научно-технический совет. При академии созданы Центр непрерывного аграрного образования, Центр научных проблем, которые объединили все позитивные силы в области науки и образования. За два года проделана определенная работа, и уже сегодня мы ощущаем ее результаты.

К примеру, в сфере образования совместно с департаментом АПК и управлением образования создана система профессиональной подготовки — от подготовки молодых кадров в рамках школы в агроклассах с привлечением преподавателей и учебной базы академии до подготовки специалистов в вузе с объединением образовательных учреждений в единую ассоциацию по принципу университетского комплекса школ, ПТУ, колледжей, академии. Принят ряд мер по интеграции вузовского научного подразделения и учебного процесса. В 16 базовых хозяйствах созданы аудитории на производстве, где будущие специалисты получают уроки у опытных производственников и проходят практику на лучших производствах области и ближнего зарубежья. В академии открыт комбинат рабочих профессий (их лицензировано 27), и каждый специалист, выпущенный академией, будет иметь минимум 3 рабочих профессии по профилю.

В науке, а она органично связана с учебным процессом, создается агротехнопарк, буквально позавчера открыт научно-учебный выставочный комплекс.

В эти дни мы провели совместно с АПК работу по объединению сельхозпроизводителей, не вошедших в холдинги, в некоммерческое партнерство с целью внедрения в производство экономически эффективных технологий, их научного сопровождения. Наша академия — один из немногих в стране научно-учебных вузов, что отвечает новым подходам в совершенствовании образовательного процесса. Проведен-

ная реорганизация позволила усилить работу по важнейшим направлениям в области биологизации, экологизации, экономической эффективности процессов, подтянуты силы в лице ученых других научных и учебных заведений.

На создание и развитие учебной и научной базы аграрной науки область выделила за два года около 100 млн. рублей.

Около 40 млн. рублей выделил Минсельхоз. Причем область — одна из инициаторов финансирования образования по принципу "50 на 50". Это дает свои результаты: уже сегодня мы получили позитивные отзывы о качестве наших специалистов, возрастает интерес товаропроизводителей к научному обеспечению процессов сельскохозяйственного производства. О нашей работе можно судить и по степени востребованности выпускников: 40 % специалистов в первый год получают работу в АПК области, 60 % всех кадров области — это наши специалисты. Поддержка губернатора позволила нам за последние два года лицензировать 10 новых специальностей, их теперь 17. Кстати, сейчас открывается новая специальность — садово-парковое и ландшафтное строительство. Благоустройство и культура производства в области уже на таком уровне, что крайне необходимы эти профессии. Мы учим сельских детей, их в академии 80 % от числа всех обучающихся. Дети из села, получив образование, туда же и вернуться, если не сейчас, то потом (ибо это заложено на генном уровне, они более всего в этом заинтересованы).

В заключение хочу поднять еще один вопрос. Сейчас идет реформирование образования, в том числе и аграрного. Сельскохозяйственные вузы предполагается передать в Министерство образования и науки, оторвав их от интересов земли, интересов территорий, от их штаба — Минсельхоза. Думаю, это не только обернется деградацией аграрной науки и образования, но и усугубит социальные проблемы и распад сельского уклада жизни, лишив село будущего. Необходимо консолидировать усилия, чтобы не допустить этого.

**Горбунов Г.А.** Спасибо, Александр Владимирович.

Уважаемые коллеги! Мне необходимо с вами посоветоваться. Уже выступили 16 человек, сейчас выступит семнадцатый, также просит слова Михаил Ефимович Николаев. Думаю, мы ему предоставим слово и подведем черту. Тексты произнесенных выступлений можно сдать в секретариат для публикации в сборнике материалов "круглого стола". Никто больше не настаивает на выступлении? Нет. Благодарю вас за доверие.

Слово предоставляется Маркову Евгению Мануиловичу. Тема выступления: "Роль районных центров в устойчивом развитии сельских территорий".

**Марков Е. М.**, президент Союза малых городов Российской Федерации.

Уважаемые коллеги, участники "круглого стола"! Сегодня Совет Федерации вынес на наше рассмотрение актуальнейшую проблему российской жизни, проблему самого существования, будущего сельской местности и сельских территорий, которые являются основой нашей страны, ее национальной духовной и материальной культуры. Разработан хороший, на наш взгляд, проект Рекомендаций, который вполне может быть положен в основу итогового документа.

Союз малых городов Российской Федерации также подготовил предложения (у вас они имеются), достаточно подробные, детальные. В них социальная сфера и производственно-экономическая база аграрно-промышленного комплекса рассматриваются с точки зрения малых городов и районных центров России. Вместе с тем следует сказать, что необходимо дополнить Рекомендации двумя концептуальными предложениями.

Первое. Что такое сельские территории? Если рассматривать территориальный аспект этого понятия, то я совершенно согласен с Александром Васильевичем Петриковым в том, что сельских территорий нет без районных центров. Они и в дореволюционное время были центрами местной торговли и экономической жизни, и в со-

ветский период. И сегодня, как убедительно показало наше знакомство с великолепным опытом работы команды Евгения Степановича Савченко в Белгородской области, районные центры и местные районные власти выполняют эти функции и являются консолидирующим и мобилизующим началом развития сельских территорий. Поэтому я бы добавил в Рекомендации позиции, затрагивающие и освещающие положение и важную роль районных центров как местных организующих социально-экономических производственных центров сельских территорий, без которых развитие сельских территорий и агропромышленного сектора просто невозможно, учитывая то трагическое положение, в котором сельские населенные пункты и сельскохозяйственные предприятия находятся в подавляющем большинстве регионов, за исключением немногих, таких, например, как Белгородская область.

Второе. Недавно мне пришлось беседовать с одним из членов Правительства, который в ответ на мое предложение усилить внимание к развитию сельских территорий и их местных центров с удивлением сказал: "Какие сельские территории, какое сельское хозяйство?! О чем Вы говорите, Марков? Есть потребность — предприниматель приедет, посеет, уберет, увезет технику. Все, вопрос решен". Вот как понимает наша федеральная власть ту проблему, о которой мы сегодня говорим.

Мы должны отчетливо видеть, что в настоящее время волей-неволей сталкиваются два принципиально разных подхода к пониманию того, что есть сельские территории и что в этой области надо делать. С одной стороны, есть позиция, которая здесь прозвучала ярко и убедительно, что сельская территория — основа будущего России, что без аграрного сектора, без государственной поддержки, без внимания к нему государства, без мобилизации всех сил, без постановки задач развития аграрного сектора нашей экономики и сельских территорий, понимаемых как комплексные территориальные экономические структуры, мы не сможем вывести Россию из кризиса, тем паче решить проблемы ее продовольственной безопасности, которые сегодня выходят на первый план. С другой стороны, есть позиция федеральной исполнительной власти, которая отстраняется от решения многих, в том числе и этих проблем, отчетливо давая понять, что спасение утопающих — дело рук самих утопающих. Мы должны занять позицию, адекватную этому противостоянию. Ясно, что в этих условиях стоять с протянутой рукой и в который раз предлагать федеральной исполнительной власти наши разумные, взвешенные и научно обоснованные рекомендации бессмысленно. Надо переходить к каким-то другим осмысленным актам, которые позволили бы всем нам вместе — и региональным, и местным властям, которые этим озабочены, и научной общественности, и негосударственным структурам, — объединившись, добиться того, чтобы федеральная власть начала действовать адекватно мнению этих широких кругов, мнению своего народа. Пример Франции, где премьер-министр ушел в отставку сразу после референдума, достаточно поучителен для нас.

Что мы можем сегодня сделать? Может быть, нам следует подготовить доклад на базе проработок наших научно-исследовательских институтов, который даст российскому обществу правдивую информацию о том, что ждет нашу страну, ее аграрный сектор через два, пять, десять лет в случае, если мы не изменим государственную политику в этом отношении. Эта правдивая информация должна быть донесена до широких масс России, до ее общественности. Это очень важно, потому что такой ясности нет. Отсутствие такой информации мешает оценить остроту проблемы в стране.

Далее. На основе этой информации необходимо создать "фронт" партнеров, единомышленников из самых различных государственных, общественных, негосударственных сил. Они совместно с Советом Федерации (мы должны просить об этом Совет Федерации) отберут два-три ключевых предложения по решающим направлениям и будут добиваться их реализации.

На наш взгляд, это может быть проблема тарифов. Ограничение роста тарифов на энергоресурсы является одним из ключевых факторов, которые давят нашу экономику, сельские территории, органы местного самоуправления. Другая проблема — это проблема поиска финансовых ресурсов. Правительство снимает средства даже с федеральных программ. Надо задать вопрос: "Почему приостановлено действие программы социального развития села?" Правительство приостановило разработанную Союзом малых городов России федеральную целевую программу развития малых и средних городов, которая должна была действовать до 2005 года. Греф остановил ее в середине пути. С одной стороны, Правительство снимает деньги с финансирования здравоохранения, образования, аграрного сектора экономики, а с другой стороны, оно вывозит эти средства в зарубежные финансовые структуры и помещает там под 1,5—2 % годовых. Как это понять?

Надо потребовать от федеральной исполнительной власти дать нам прямой ответ, ибо мы не можем понять ее позиции. И надо настоятельно предложить значительную часть этих средств использовать для кредитования аграрного сектора нашей экономики — не безвозвратного, процентного кредитования, но это будет финансовой поддержкой.

Следующая позиция, которая могла бы войти в число ключевых предложений, — это таможенная защита отечественного аграрного товаропроизводителя. Об этом сегодня говорят все. Если мы эту позицию не сделаем ведущей, то ни о каком развитии аграрного сектора, ни о какой продовольственной безопасности и речи быть не может. С этой точки зрения необходимо вернуться к рассмотрению вопроса о вступлении России в ВТО. Мы — сырьевая страна, и поэтому нам опасно (давайте говорить об этом прямо, об этом все говорят, но как-то не очень настойчиво) вступать в ВТО, поскольку готовая продукция из других стран задавит наших еще недостаточно сильных товаропроизводителей, в том числе и в сельской местности.

Необходимо принять поправки в Федеральный закон № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", который лишает органы государственной власти субъектов Российской Федерации возможностей реализовывать концепцию местного самоуправления применительно к огромному многообразию местных условий и по существу попирает конституционные положения о том, что местное самоуправление находится в совместном ведении субъектов Федерации и федерального центра. Мы проанализировали тенденцию изменения доходной части местных бюджетов и на основании большого числа данных построили кривую, которая показывает, что из года в год идет устойчивое, явно выраженное снижение доходной части местных бюджетов малых городов и районов, и эта кривая упирается в 2007 год. Она имеет тенденцию прийти к нулю. Это очень опасная тенденция, ни о каком развитии местного самоуправления мы говорить не сможем, если финансовая база органов местного самоуправления и местных сообществ будет подорвана.

Вот те несколько позиций, которые могли бы быть положены в основу наших дальнейших действий. Конечно, требуется более детальное их обсуждение, чтобы уточнить позиции.

Мы думаем, что надо поддержать эффективный опыт таких руководителей, как губернатор Белгородской области, ряд других региональных руководителей, создать атмосферу мощной общественной поддержки этой работы. Со своей стороны Союз малых городов России попробует инициировать награждение представителей этой замечательной команды, с тем чтобы Президент и Правительство отметили труд Евгения Степановича Савченко, членов его команды, руководителей органов местного самоуправления Белгородской области, которые добились, на мой взгляд, потрясающих результатов. Вчера нам показали, как решаются вопросы внешнего благоустройства населенных пунктов, и это потрясает. В сложившихся в стране условиях достичь в маленьком районном центре с населением в 6 тысяч жителей европейского уровня внешнего благоустройства, которого в Европе добивались сто-

летиями, — это великолепный результат. И этот результат достигнут благодаря организующей и направляющей роли органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Я думаю, что сегодняшнее заседание прошло очень плодотворно. Дополнив подготовленный проект Рекомендаций, мы могли бы наметить план работы по их продвижению. Спасибо. (*Аплодисменты.*)

**Горбунов Г.А.** Благодарю вас. Слово предоставляется Николаеву Михаилу Ефимовичу.

**Николаев М.Е.**, заместитель Председателя Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

Уважаемые Евгений Степанович, Анатолий Яковлевич! Уважаемые коллеги! Я с 31 мая использовал предоставленную мне великолепную возможность познакомиться с областью. Посетил порядка 10 городов и районов, включая Белгород, и, разделяя общее мнение, могу сказать, что это современные, европейского типа города и районы с русским населением.

Увиденное прекрасно подтверждает то, о чем мы постоянно говорим, — что мы европейцы. И европейский уровень благоустройства достигнут здесь в очень короткое время.

Мы в Совете Федерации анализировали деятельность области за последние 30 лет. Почему за 30 лет? Потому, что в этот период вошли так называемый застой, так называемая перестройка и вступление России в рыночную экономику. И что характерно, за последние пять — семь лет заработал именно человеческий потенциал. Именно человеческие ресурсы стали той лошадью, которая всегда должна быть впереди телеги, чтобы везти воз.

Да, мы живем в тяжелое время. Но никогда наша страна не получала такого простора. Белгородчина развивается своим умом, своими способностями, используя людской потенциал, его интеллектуальные ресурсы. Встречаясь с рядовыми жителями региона, руководителями районов, руководителями области, я убеждался, что общество, человек и власть могут многого добиться, если они едины и живут одними интересами. И вот результат, какого и в 70—80-е годы не было. Поэтому не все сегодня так плохо.

В Рекомендациях следует записать: "Положительно оценить ту огромную организаторскую работу, которую проводит область во главе с ее губернатором Савченко Евгением Степановичем, и предложить законодательным органам субъектов Федерации рассмотреть положительный опыт Белгородской области как модель устойчивого развития сельских территорий. Комитету по аграрно-продовольственной политике осенью внести этот вопрос на рассмотрение Совета законодателей".

Есть еще несколько моментов, на которые хотелось бы обратить ваше внимание. Первый момент. Мы явно проигрываем войну в сфере информационной политики. То положительное, хорошее, что есть у нас, мы перестали пропагандировать, распространять. Начал даже вырабатываться стереотип поведения, когда мы стесняемся того хорошего, что у нас есть. Поэтому мое предложение — усиленно пропагандировать российский опыт, то положительное, что наработано в регионах. Наша ведомственная печать начиная с "Сельской жизни" и кончая ведомственными газетами и журналами, касаясь аграрных проблем, должна подчеркивать ту мысль, что мы живем в России и у нас свой путь развития, свое видение проблем, своя великая история, традиции. Мы не англичане и не французы, мы не китайцы и не японцы, мы — это Россия. И мы должны пропагандировать и передавать молодежи наш опыт, то ценное, положительное, что нами достигнуто.

Второй момент касается проблем демографии. Я вчера встречался с руководителями социальной сферы Белгородской области, и они убедительно, в цифрах, представили результат работы последних лет. Да, сегодня еще сохраняется в области отрицательный баланс между рождаемостью и смертностью, но я глубоко убежден: пройдет совсем немного времени, и этот баланс в Белгородской области станет по-

ложительным. В этом меня убеждает разносторонняя организаторская, воспитательная работа, в которой участвуют и православная церковь, и администрация, и законодательная власть области. В социальной сфере многому следует поучиться у белгородцев.

Вместе с тем Россия многолика. Навязывать какие-то методы, как это было в недалеком прошлом, было бы неправильно. Недавно я был в Мордовии (Председатель Государственного Собрания Республики Мордовия здесь выступал), там тоже великолепно работают. Был я в Татарстане, Чувашии — хорошо работают и там. Но каждый регион имеет свою специфику. Главное — не потерять то, что человек создает, творит своим умом, своими способностями. Нельзя ничего навязывать административным порядком, как у нас было в недалеком прошлом, когда заставляли на Севере сеять кукурузу.

Еще один момент, на который я хотел бы обратить ваше внимание, — это необходимость создавать на селе общими усилиями эффективные финансовые институты. Прежде в каждом районе был кассовый фонд. И попробовали бы вы тогда сократить или уменьшить этот фонд — сразу вызов на бюро райкома, на заседании исполкома рассматривался вопрос, куда и почему деньги ушли.

Сегодня царит бесконтрольность. В Белгородской области создается трудом рабочих и специалистов примерно на 120 млрд. рублей товарной продукции. Бюджет области — около 18 млрд. рублей. С учетом средней заработной платы (7 тыс. рублей в месяц) и численности работников получается, что в области остается примерно 20—25 %. Все остальное практически уходит на сторону. Почему? Да потому, что нет структуры, чтобы заставить работать деньги, рубль именно здесь. Область должна иметь свой банк, различные финансовые структуры, включая кредитные кооперативы, финансово-кредитные кооперативы, страховые компании, заемные кооперативы, негосударственные пенсионные фонды, компании медицинского страхования и т. д. И надо приучать каждое крупное предприятие, чтобы финансы работали именно в области, шли на развитие ее предприятий. А пока 80 % всех финансовых ресурсов страны сосредоточены в Москве. Почему? Да потому, что на местах нет коммуникаций, нет инфраструктуры, нет финансовых институтов, которые заставили бы рубль работать, "крутиться" именно здесь. Чтобы это осуществить, нужен интеллектуальный потенциал, специалисты, способные создать такие финансовые структуры и обеспечить их работу.

Если мы эти проблемы не решим, то еще долгие годы будем говорить, что нам не дают развиваться, что мы разваливаемся, умираем и прочее. Деньги создаются именно здесь, в регионах. И обязанность этих денег — "крутиться" здесь. Но деньги требуют разработанных умными специалистами механизмов их круговорота. Тут ректор академии говорил, сколько финансистов подготовлено. Эти финансисты умеют работать с ценными бумагами, но дело в том, что практически ни в России в целом, ни в регионах нет института ценных бумаг.

Следующий вопрос — повышение образовательного уровня жителей села. Негоже передовой области иметь на селе среди всех работников только 7—8 % специалистов с высшим образованием. А в целом по России еще менее — от 2—3 до 4—5 %. Причем это в основном учителя, специалисты сельского хозяйства, врачи и работники культуры. А в селе должны размещаться сельские фабрики, заведения рекреации, предприятия переработки продукции.

Есть местный горно-обогатительный комбинат с огромной ремонтной базой. Почему она должна в городе размещаться, если производство находится на сельской территории? Почему в великом Китае 40 % всей экспортной промышленной продукции производится на селе? Когда в 1979 году Дэн Сяопин третий раз пришел к власти, он начал реформу с села. И решил только одну-единственную проблему: землю дал на 49 лет в аренду крестьянам. Прошло совсем немного времени, и Китай ожил, на ноги встал. Некогда голодавший Китай начал экспортировать сельскохозяйствен-

ную продукцию. Сегодня в Китае 300 миллионов учащихся и студентов. Представьте себе, 300 миллионов! Китай не только строится, развивается, но и учится.

Поэтому, имея такие университеты, такие академии, нам надо четко расписать их полномочия, обязанности. Испокон веков университеты, академии считались только образовательными, только научными учреждениями. Но это прошлые века. В XXI веке у них должны появиться новые функции, дополнительные полномочия и обязанности оказывать иные услуги обществу и государству. В чем это должно выражаться? В создании техноклассов, техношкол, на базе которых будут не только учить, но и производить продукцию. Вот тогда появится хорошо подготовленный специалист, не только накопивший сумму знаний, но и умеющий их применять на деле. Мы слабы неумением делать. Мы сильны в разработке концепций, стратегий, программ, но очень слабы в создании конкретных проектов и их реализации. Нам нужны социальные проекты — от моделей семейной экономики до проектов развития социального комплекса территорий. У нас проекты никто не умеет делать. В проекте должен быть заложен механизм реализации. Вот чему должны учить наши учебные заведения. Если все это получится, мы станем двигаться вперед семимильными шагами! В этом я еще раз убедился на опыте Белгородской области.

И последнее. Пользуясь случаем, хочу выполнить приятную миссию. Национальный общественный комитет "Российская семья", президентом которого я являюсь, наградил Евгения Степановича Савченко за самоотверженное служение обществу медалью "За гуманизм и милосердие". (*Анлодисменты.*) Медаль сделана из чистого золота, имеет удостоверение № 6. Эта награда вручается выдающимся людям, много сделавшим для России, российской семьи и для развития нашей демократии. (*Анлодисменты.*)

Хотел бы искренне поблагодарить руководство области, Законодательное Собрание, работников аппарата, которые создали все условия для того, чтобы наш "круглый стол" в формате Петербургского экономического форума прошел успешно. (*Анлодисменты.*)

**Горбунов Г.А.** Спасибо, Михаил Ефимович.

Позвольте сказать несколько слов в завершение "круглого стола". Прежде всего хотел бы присоединиться к сказанным Михаилом Ефимовичем словам благодарности за гостеприимство. Я понимаю, что организацией нашего заседания мы доставили хозяевам определенные хлопоты, но думаю, что плодотворные итоги его отчасти их оправдывают.

Мы с благими намерениями собрались для того, чтобы единодушно заявить о той сложной, критической ситуации, которая складывается сегодня в аграрном секторе и в деревне в целом. Все участники "круглого стола" отдавали дань положительным результатам реформ в деревне, но вместе с тем оправданно говорили больше о проблемах, которые надо решать во имя возрождения села и России.

Я думаю, что все мы, члены Совета Федерации, депутаты Государственной Думы и другие участники нашего заседания, понимаем свою сопричастность и ответственность за происходящее, особенно в сельских районах. Могу сказать, что наш Комитет по аграрно-продовольственной политике в силу своих возможностей предпринимает определенные усилия по разработке и продвижению нужных селу программ. В материалах различных средств массовой информации отчетливо просматривается позитив нашей позиции. К сожалению, она не всегда находит поддержку и понимание. Об этом свидетельствует неоднозначность позиций Федерального Собрания и Правительства в ходе обсуждения проекта нашего основного закона о сельскохозяйственном развитии и регулировании агропродовольственного рынка.

Дело в том, что когда находишься на Большой Дмитровке или в Доме Правительства, ситуация в нашей деревне представляется одной, более однозначной, а когда воочию увидишь, что происходит в сельской глубинке, послушаешь представителей сельских территорий, лучше понимаешь, что не может быть однозначного решения проблем сельских территорий. И это подтверждается выступлениями двух таких зна-

ковых фигур, как председатель колхоза, дважды Герой Социалистического Труда Горин, перед которым шапки снимать, на колени становиться надо за то, что столько времени и хозяйство держит на соответствующем уровне, и заботится о людях, и как другой уважаемый участник "круглого стола", давший благословение нашему симпозиуму, — владыка Иоанн. Думаю, что это первый "круглый стол" аграрников, на котором выступило духовное лицо такого высокого сана.

Плодотворными были все выступления. И конечно, я благодарен за конструктивную критику, за предложения, прозвучавшие в выступлениях и содержащиеся в текстах произнесенных выступлений, которые были переданы в секретариат. Они, конечно же, найдут отражение в Рекомендациях, которые мы с вами примем сегодня с учетом этих предложений.

Пользуясь возможностью, хотел бы сообщить присутствующим, что в ближайшее время мы будем принимать поправки к проекту закона "О едином сельскохозяйственном налоге". Мы всесторонне обсудили эту проблему и просим, чтобы вы своими поправками поспособствовали улучшению этого закона. Речь идет об обороте земель сельскохозяйственного назначения. Там тоже много проблем, у многих из вас по этому поводу есть свои дельные соображения, и мы хотели бы, чтобы они были направлены в Совет Федерации, в наш комитет и нашли свое отражение в поправках к проекту этого закона и к другим существующим законам.

Далее. На сегодня сложилась ситуация, которая приближает нас к принятию решения о вступлении в ВТО. Это нас сильно беспокоит. Мы с Евгением Степановичем Савченко обменивались на сей счет соображениями, и выяснилось, что до сих пор ни Федеральное Собрание в целом, ни наш комитет не знают в достаточной степени о минусах и плюсах вступления в ВТО. Мы за то, чтобы Россия вступила в ВТО, но надо сделать так, чтобы наш рынок так же, как рынки других членов ВТО, был защищен. Я думаю, что страны — члены ВТО едины в своем стремлении войти как можно основательнее на наш рынок. Это уникальный рынок, который они могут использовать, с этой целью они нас и зовут к себе. Но пустят ли они нас на свои рынки? И будет ли нам с чем туда прийти?

Что касается федеральной программы развития и обустройства сельских территорий, то я думаю, что в своих Рекомендациях мы должны как можно обстоятельнее прописать законодательную сторону, касающуюся параметров, механизмов, ресурсного и финансового обеспечения программы. Вы знаете, что за финансы мы упорно боролись, но пока не получилось. В этом году в бюджете предусмотрено на 1,3 млрд. рублей меньше средств, чем указано в федеральной программе, утвержденной самим Правительством. Но Совет Федерации в специальном постановлении записал, что по итогам 4 месяцев или первого квартала будет проанализирована доходная часть федерального бюджета, тогда в первую очередь будет рассмотрен вопрос о доведении финансирования программы до уровня, указанного в паспорте программы. И мы намерены уже на ближайших заседаниях Правительства, когда будет рассматриваться вопрос о распределении дополнительной доходной части бюджета, потребовать, чтобы значительную часть недоданных средств, если уж не все 1,3 млрд. рублей, селу восполнили. И это будет нашей лептой в реализацию Рекомендаций, которые мы сегодня примем.

А сейчас, если не будет возражений, прошу принять Рекомендации "круглого стола" с учетом поступивших предложений и поручить Комитету по аграрно-продовольственной политике окончательно доработать их и утвердить на заседании комитета. Нет других предложений? Нет. Еще раз благодарю вас.

На этом заседание "круглого стола" объявляется закрытым. Наилучшие вам пожелания, всего самого хорошего, мира, добра, и пусть хранит вас Бог! *(Аплодисменты.)*

## ТЕКСТЫ непроизнесенных выступлений

*Баутин В.М., ректор МСХА им. К.А. Тимирязева, член-корреспондент РАСХН.*

Тема моего выступления: "Термины и понятия устойчивого развития сельских территорий".

Однозначность и непротиворечивость их использования имеет для законодательного обеспечения первостепенное значение. Во второй половине XX века ученые, а затем и политики стали придавать большое значение проблемам естественных природных ограничений в развитии человеческого общества. В 1992 году на Конференции ООН по окружающей среде (Рио-де-Жанейро, 1992) официально был провозглашен тезис о необходимости обеспечения сбалансированного решения социально-экономических задач и проблем сохранения благоприятной окружающей среды, природно-ресурсного потенциала в целях удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений людей. Соответственно было введено понятие "sustainable development", которое было переведено на русский язык как "устойчивое развитие".

Однако этот перевод является очень приблизительным. Если обратиться к оксфордскому словарю, то исходное английское слово "sustain" означает "выдерживать" (в смысле: "**Выдержит** ли ветка яблони наливающиеся плоды, не сломается ли она?"). Применительно к развитию человечества понятие "sustainable development" как раз и означает развитие, не наносящее необратимого ущерба окружающей природной среде.

Мы же, не имея в русском языке понятия, адекватного английскому, воспользовались близким по значению понятием устойчивости. Поскольку понятие устойчивости у нас опирается на представления устойчивости в движении объектов или развитии процессов, мы в большинстве своем стали по-своему интерпретировать устойчивое социально-экономическое развитие — как обеспечение положительного тренда в этом неравномерном (с ускорениями и торможениями) процессе развития.

Таким образом, под устойчивым развитием общества следует понимать развитие, "...обеспечивающее сбалансированное решение социально-экономических задач и проблем сохранения благоприятной окружающей среды и природно-ресурсного потенциала в целях удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений людей" (Концепция перехода Российской Федерации к устойчивому развитию, утвержденная Указом Президента РФ от 01.04.1996 г. № 440).

Главным и определяющим здесь является условие сохранения благоприятной окружающей среды и природно-ресурсного потенциала Земли.

Переходя к рассмотрению нередко используемых понятий "устойчивое сельское развитие" и "устойчивое сельское хозяйство", мы также оказываемся в ситуации неоднозначной их трактовки.

Прилагательное "сельское" происходит от древнерусского понятия "селение — заселенное место, где люди поселились". Позднее, с развитием и урбанизацией крупных поселений выкристаллизовалось понятие города, а за сельской местностью осталось понятие заселенных людьми пространств земли вне этих городов.

По отношению же к городу мы ведем речь только о территории. Понятие городской местности вообще отсутствует. Понятие территории мы связываем в первую очередь с определенными границами, нежели с какими-либо иными признаками. Поэтому, хотя под сельской местностью и сельской территорией мы подразумеваем практически одно и то же, все же по аналогии с понятием "городская территория" видится более приемлемым применение в официальных материалах понятия "сельская территория".

Таким образом, сельская территория — земное пространство за пределами урбанизированных территорий, населенное людьми и характеризующееся общностью каких-либо признаков (природных, исторических и др.).

Соответственно, под устойчивым развитием сельских территорий предлагается понимать изменения жизни и деятельности людей на основе сбалансированного решения социально-экономических задач и проблем сохранения благоприятной окружающей среды и природно-ресурсного потенциала сельских территорий в целях удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений людей.

Вышеизложенное свидетельствует о том, что благодаря относительно неточному переводу с английского языка понятия "sustainable development" была внесена путаница в трактовку понятия устойчивости — устойчивости с позиций выживаемости человечества и устойчивости с позиций обеспечения положительного тренда в неравномерном (с ускорениями и замедлениями) процессе социально-экономического и технического развития.

Поэтому оказывается, что под устойчивым развитием сельского хозяйства можно понимать как устойчивость в смысле экономического и технического развития, наращивания производства, повышения его эффективности, так и устойчивость в смысле обеспечения сбалансированного с позиций природно-ресурсных возможностей развития. Это далеко не одно и то же, хотя очень взаимосвязано.

Более того, само понятие "сельское хозяйство" в настоящее время некоторые лица начинают трактовать шире, чем прежде. Исторически сложилось, что под сельским хозяйством понимается собственно производство, связанное с использованием земли и животных. Так повелось с тех времен, когда крестьянство занималось только данными видами деятельности. В настоящее время ситуация иная — на сельских территориях, в сельских поселениях существует достаточно сложная инфраструктура с электрическими сетями, дорогами, объектами коммунального обслуживания и т.п. Действуют строительные и иные предприятия и организации. Если это не сельское, то какое же все это хозяйство? Тем более если провести аналогию с городским хозяйством.

Наверное, пришло время переосмыслить некоторые сложившиеся понятия и термины. Может, под сельским хозяйством все же следует понимать все хозяйство, функционирующее на сельских территориях? Производство же, связанное с использованием земли и животных, целесообразнее называть аграрным (от лат. *agrarius* — земельный, связанный с землей). Это менее привычный термин, но более адекватный его сущности. Слово "сельский" как производное от понятий "селиться", "заселенный людьми" правильнее относить ко всему, что связано с сельскими жителями, а не только к их деятельности с использованием земли и животных.

Если мы вводим расширенное понятие сельского хозяйства, то понятие "устойчивое развитие сельского хозяйства" вряд ли будет отличаться от понятия "устойчивое развитие сельских территорий". Поскольку мы выше определились с тем, что под устойчивым развитием любого хозяйствующего субъекта, совокупности хозяйствующих субъектов мы понимаем их экономическое и техническое развитие, то разумнее вообще отказаться от использования словосочетания "устойчивое развитие сельского хозяйства".

Устойчивость развития аграрного производства на большом, мысленно обозримом временном интервале видится только в повышении его эффективности. Нарастание объемов производства связано с платежеспособным спросом, а он, как мы видим, не обладает свойством постоянного роста. Номенклатура аграрного производства меняется очень несущественно, хотя в обозримом будущем ожидается развитие производства энергосодержащей продукции (рапс, быстрорастущие древовидные растения и т.п.). Повышение качества продукции в основном связано с возвратом к экологически и генетически чистым технологиям. Поэтому сложно вести речь о неконкретизируемом однозначно устойчивом развитии аграрного производства. На большом временном интервале можно однозначно стремиться только к повышению эффективности этого производства на основе энерго- и ресурсосберегающих технологий, использования возобновляемых ресурсов и с обязательным сохранением окружающей среды.

Устойчивое развитие сельских территорий определяют внешние важнейшие природно-ресурсные ограничения. Они на отдаленную перспективу определяют возможности социально-экономического развития сельских сообществ, развития хозяйствующих субъектов, природообустройство и многое другое. Это очень широкий спектр проблем, который в России да и в ряде других стран в настоящее время рассматривается с различных позиций. В одном случае рассматриваются преимущественно экологические аспекты, в другом — преимущественно социально-экономические аспекты. Так, в развитых странах, в которых уже прошли дискуссии по сущности и направленности работ и проектов в сельской местности, произошла группировка проблематики развития сельских территорий по двум направлениям:

устойчивого развития (sustainable development) яркой экологической направленности в соответствии с термином "sustainable — выдерживающее";

сельского развития (rural development), связываемого с социальной направленностью и комплексностью развития сельской местности в соответствии с термином "rural — сельское".

Мы же, воспользовавшись термином устойчивости при переводе с английского, фактически расширили понятие устойчивого развития, сделали его охватывающим всю проблематику развития сельских территорий. При этом проблематика комплексного (многоотраслевого) развития становится составной частью проблематики устойчивого развития и включает в себя проблематику социально-экономического развития, природообустройства, сохранения и развития культурно-исторического наследия и т.п. Социально-экономическое развитие, в свою очередь, связано с проблемами развития гражданского общества и экономико-производственного обеспечения достойного уровня жизни и деятельности сельских жителей. Дробление этих проблем можно продолжить и построить "дерево" основных проблем устойчивого развития сельских территорий, которое приведено в книге "Устойчивое развитие сельских территорий"<sup>1</sup>.

Однако нам сегодня важно понимание не только того, как структурируется проблематика устойчивого развития сельских территорий, но и того, какие проблемы наиболее актуальны, то есть без решения каких проблем мы не сможем перейти к устойчивому развитию. Именно на это направлена *Концепция устойчивого развития сельских территорий*, работа над которой завершается.

По нашему мнению, на данном этапе, во-первых, следует вести речь о переходе к устойчивому развитию, то есть о концепции перехода к устойчивому развитию сельских территорий, к развитию в гармонии с природой.

<sup>1</sup> Устойчивое развитие сельских территорий. М., ФГНУ "Росинформагротех". 2004. 312 с.

Во-вторых, следует выделить группу специфических проблем развития сельских территорий, которые, к сожалению, не находили своего решения в рамках существующих научных направлений и практических действий. Основные из этих проблем: планирование и организация развития сельских территорий начиная с уровня муниципальных образований на основе саморазвития;

всемерное вовлечение в процессы самоуправления активных представителей сельского общества;

диверсификация аграрного производства, ускоренное развитие альтернативных видов деятельности на сельских территориях;

развитие сельской (не только сельскохозяйственной) консультационной деятельности;

маркетинг сельских территорий и др.

Переход к подлинному самоуправлению предполагает следование доктрине самодостаточности: "Никто нам не поможет, если мы сами ничего не можем сделать для себя".

Основа перераспределения полномочий в иерархии систем власти и управления опирается на принцип subsidiarity.

Субсидиарность (англ. subsidiarity) в широком смысле — наделение властью самого нижнего звена институциональной иерархии. Полномочия вначале по возможности предоставляются самым низшим звеньям управления и только в случае, если задача не может быть ими решена должным образом, она передается выше. В целом это предусмотрено новым законодательством о местном самоуправлении.

Доктрина же самодостаточности пока не только не нашла своего отражения в официальных материалах, но и трудно приемлема на местах. Налоговая база местного самоуправления пока слишком узкая. Без поддержки с уровней субъектов Российской Федерации и Федерации в целом практически не многие сельские муниципальные образования способны справиться со всеми злободневными проблемами. Однако выход из положения не только и не столько в достаточном бюджетном обеспечении и в поддержке сверху. Если жители деревни не в состоянии самоорганизовываться для решения многих проблем обустройства деревни, обслуживания объектов совместного пользования и т.п., то помощь сверху порождает иждивенчество и ведет, как показывает опыт, к отсроченным более тяжелым последствиям. В бизнесе тем более.

Поэтому во всем мире материальная поддержка развития сельских поселений, территорий, бизнеса на этих территориях, культуры и организации досуга в обязательном порядке предполагает наличие местных эффективных инициатив, опирающихся на местные потенциалы. Поскольку одновременно на всех средств не хватает даже в богатых странах Северной Америки и Европы, поддержка развития осуществляется на конкурсной основе в форме грантов в рамках государственных целевых программ. Сегодня одним, завтра другим, послезавтра третьим, но обязательно в полном объеме, предусмотренном стратегическими планами развития грантополучателей.

Критерии отбора проектов, в частности стратегических планов развития муниципальных образований, определяются исходя из стратегии развития региона, отраслей и страны в целом.

Стратегия (от гр. *stratēgia* — ведение войска) — искусство руководства, общий план ведения работ исходя из сложившейся действительности на данном этапе развития и ресурсных возможностей<sup>1</sup>.

В Российской Федерации очень разнообразны условия и возможности развития сельских территорий в пределах многих ее субъектов, страны в целом. Поэтому без

<sup>1</sup> Большой экономический словарь /Под. ред. А.Н. Азриляна. 4-е изд. доп. и перераб. М., Институт мировой экономики, 1999.

оценки потенциалов конкретных территорий невозможно разработать стратегию развития региона, отрасли, сельских территорий. Без типологизации сельских территорий по их почвенно-климатическим и экономико-географическим потенциалам это невозможно сделать. В масштабах страны, например, мы должны неплохо представлять следующее:

на каких территориях будет естественно складываться эффективное аграрное производство;

какие территории обладают потенциалами для развития альтернативных видов производств и иной предпринимательской деятельности людей (например, в качестве зон рекреации для многочисленного городского населения регионов, зон ведения традиционных высокохудожественных промыслов);

на каких территориях следует поддерживать жизнь и некоторую, не очень эффективную деятельность людей из политических и иных стратегических соображений, в частности, чтобы сохранять контроль над территорией;

для каких территорий целесообразно сворачивание многих видов деятельности, за исключением деятельности, связанной с развитием лесного хозяйства и использованием даров леса, и т.д.

Для решения перечисленных проблем необходимо формирование нового многоаспектного научного направления и соответствующих дисциплин, необходимо решение вопросов подготовки и переподготовки кадров для местного самоуправления, для консультационных служб и науки. Необходимо соответствующее организационно-правовое оформление деятельности по переходу к устойчивому развитию сельских территорий.

Во всем этом немалую роль будет играть используемый нами понятийный аппарат, терминология, чему в настоящее время следует уделить должное внимание.

*Буздалов И.Н., руководитель отдела ВИАПИ им. А.А. Никонова, академик РАСХН.*

В рамках темы нашего "круглого стола" полезно было бы рассмотреть социальную сферу современного российского села как особый приоритет аграрного протекционизма. Сегодня она пребывает в глубоком упадке, что особенно видно на широких просторах Центра России, областей Северо-Запада, Северо-Востока. Нетрудно предположить, что написал бы о ее состоянии А.Н. Радищев, возвращаясь из Москвы в Петербург, или, наоборот, путешествуя по калужским, брянским, смоленским и другим деревням и селам, особенно в глубинке. Да и в целом картина, мягко говоря, безотрадная.

Разорение сельских поселений начиная с "неперспективных" деревень началось в ходе так называемых социалистических преобразований сельского хозяйства. Но как бы по инерции этот процесс продолжается до сих пор, если не считать некоторых прежних и новых "маяков", создававшихся для показа достижений местных начальников за счет одностороннего административного перераспределения государственных ресурсов. Статистика, факты — упрямая вещь, и здесь нет смысла повторять неопровержимые цифровые данные о заработках селян, положении в сельской социальной и инженерной инфраструктуре. Выяснить сейчас, кто во всем этом виноват, — дело малополезное. Вопрос один: что и как делать, чтобы крестьянин обрел веками выстраданное право жить и трудиться в достойных социально-экономических условиях?

На вопрос о том, что нужно делать для реализации этого общечеловеческого права и для создания таких условий, чаще всего звучит слово "поддержка" с акцентом на протекционистские функции государства. Акцент вполне логичен, но с существенным дополнением: на государство надеяться, но и сам не плошай, что особенно актуально при рыночных методах и механизмах хозяйствования, объективно ориентирующих всех партнеров рынка на самокупаемость, реализацию адекватного законам рыночной экономики принципа самофинансирования.

Однако такая исходная методологическая посылка в идеале и с наибольшим экономическим и социальным эффектом, во-первых, может быть реализована в общей народно-хозяйственной воспроизводственной модели, когда рыночный механизм отрегулирован и соблюдается эквивалентный товарно-денежный обмен, а в самом обмене присутствует здоровая конкуренция и неотвратимо действуют антимонопольные ограничения и санкции. И хотя Россия признается Западом страной с рыночной экономикой, до такой модели нам еще далеко, что видно из сохраняющихся ценовых и иных деформаций рыночного механизма, других проявлений пока не преодоленного до конца системного кризиса.

Во-вторых, когда речь идет о сельском хозяйстве, эта идеальная модель в силу особых условий ведения сельского хозяйства, повышенного риска, низкой инвестиционной привлекательности, особой жизненной важности производимой продукции объективно предполагает использование дополнительного механизма регулирования воспроизводственного процесса в отрасли и во всей агропродовольственной системе — с активным социально ориентированным государственным вмешательством в этот процесс. Особым инструментом такого механизма и конкретными мерами такого вмешательства является аграрный протекционизм.

В рамках административно-командной системы этот механизм, особенно с "отбрасыванием" НЭПа, или игнорировался и заменялся методами "перекачки", непосильного налогообложения, "данью" с крестьянства, что дало импульс к разорению деревни и подавлению его социальной активности или в последующем применялся в неэффективных, ресурсорасточительных формах так называемой "заботы партии и правительства" о нуждах сельского хозяйства с приоритетной ресурсной поддержкой отличавшихся своей бесхозяйственностью отстающих колхозов и совхозов. В лучшем случае практиковалось административное распределение бюджетных средств по принципу "всем сестрам по серьгам", правда, с особым выделением запросов руководителей "маяков", героев соцтруда. Огромные средства государства шли на сооружение гигантских, экологически вредных животноводческих комплексов. Миллиарды народных средств в "плановом порядке" закапывали в землю мелиораторы.

С началом нынешних реформ аграрный протекционизм как особый и объективно необходимый механизм господдержки получил свое признание, но ни масштабы, ни принципы и меры его осуществления совершенно не отвечают потребностям эффективного, конкурентоспособного развития сельского хозяйства, и особенно его социальной, или, по применяемой терминологии, социально-трудовой сферы.

Не вдаваясь в рассмотрение сущности и различий соответствующих понятий, отметим, что в том и другом случае речь идет об условиях труда и уровне жизни сельских производителей. В принятых законодательных актах, постановлениях Правительства, целевых программах по социальному развитию так или иначе присутствуют экономические, в том числе материально-технические, проблемы производства, и, наоборот, в аграрное экономическое законодательство, соответствующие подзаконные акты, целевые программы включаются вопросы воспроизводства социальной и инженерной инфраструктуры села. В социальном положении его работников центральное место занимает уровень материального благосостояния, прежде всего оплаты труда, зависящий от состояния и эффективности непосредственно производства и влияющих на него макроэкономических условий.

Из этого следует, что протекционистская поддержка государством социальной и инженерной инфраструктуры села предполагает общую поддержку экономики аграрного сектора, прежде всего уровня доходности, позволяющего каждому нормально функционирующему сельхозпредприятию постоянно повышать уровень жизни работников, поддерживать объемы производства с учетом потребности агропродовольственного рынка. При этом под "нормальностью" такого функционирования понимается "качество" хозяйствования, по меньшей мере соответствующее средне-

отраслевым достижениям в степени и эффективности используемых ресурсов и обеспечивающее достаточный для осуществления необходимых темпов расширенного воспроизводства уровень рентабельности.

По имеющимся неоднократно публиковавшимся расчетам, чтобы планомерно осуществлять основанный на самофинансировании воспроизводственный процесс в особых условиях ведения сельского хозяйства и свести размеры ресурсной протекционистской бюджетной поддержки отрасли к необходимому минимуму, для модернизации материально-технической базы и оплаты труда его работников на уровне других отраслей АПК оптимальный уровень рентабельности сельскохозяйственного производства должен составлять не менее 20—25 % с дифференциацией по отраслям, связанной со значимостью и качеством соответствующей продукции, спросом на нее на внутреннем и внешнем рынках. Фактическая рентабельность в сельском хозяйстве с учетом протекционистских дотаций и компенсаций за 2002—2004 годы не превышала 5 %, а если в издержки производства включить оплату труда на уровне хотя бы 80—90 % относительно среднего по народному хозяйству, то и в 2004 году отрасль была убыточной (хотя по официальной статистике она имела рентабельность 15,2 %, что в 2 раза ниже оптимально необходимого уровня).

Именно здесь кроются корни аграрного кризиса и деградации социальной сферы села, где, за исключением строительства жилья, лишено многих необходимых удобств, преобладают негативные тенденции невыполнения и без того скудного (особенно со стороны государства) финансового обеспечения программы "Социальное развитие села до 2010 года", заниженного по сравнению с реальными потребностями минимум в 3—4 раза. Изменение сложившегося положения в направлении общих мирохозяйственных тенденций развития сельского хозяйства и социальных условий жизни на селе предопределяет настоятельную необходимость активизации целенаправленного государственного регулирования этих условий с активным использованием мер и эффективного ресурсно обеспеченного механизма аграрного протекционизма.

Исходя из закономерностей рыночной экономики и реальной хозяйственной самостоятельности товаропроизводителей, несомненно, следует то, что доминирующее значение, стимулирующее эффективное хозяйствование и исключаящее социальное иждивенчество, имеют рычаги и подсистемы экономического механизма, соответственно, государственные экономические регуляторы и конкретные протекционистские меры, ориентирующие субъектов рынка на реализацию принципа самофинансирования. Рынок не может, а государство не обязано покрывать убытки, связанные с бесхозяйственностью субъектов рыночных отношений. Н.Д. Кондратьев, будучи активным сторонником аграрного протекционизма, категорически выступал против "филантропии в отношении немощных хозяйств". В то же время на обширных материалах он показал и тем самым подтвердил фундаментальное положение экономической теории, что и государственные протекционистские меры, если они не ориентируют на соблюдение принципа самофинансирования, а тем более базируются на административных методах оказания не рассчитанной на отдачу "помощи" отстающим, никогда не приводили и не могли привести "ни к каким положительным результатам..., не выводили страну из продовольственного кризиса".

Исторически по отношению к среднеотраслевым показателям уровня хозяйствования и доходности (уровня рентабельности, складывающейся даже при соблюдении принципа стоимостной эквивалентности, ценового паритета цен на продукцию АПК) в укрупненной группировке сельхозпредприятий всегда выделялись, выделяются и, очевидно, будут выделяться три группы: 1) хозяйствующие на среднем уровне, 2) лучше, более эффективно хозяйствующие и 3) характеризующиеся той или иной степенью бесхозяйственности. "Человеческий фактор" последних, по большевистской аграрной теории, составляла так называемая беднота, эта маргинальная

"опора" новой власти. Первая группа сельских хозяйств относилась к "среднякам" (т.е. нормально хозяйствующим), а вторая — к "кулакам", по сути (если отбросить идеологические клички и ярлыки), к "культурно", эффективно хозяйствующим.

Долгое время, включая годы "перестройки", в стране преобладал заведомо ресурсорасточительный приоритет поддержки слабых, отстающих. Многие, как экономисты-аграрники, так и надеющиеся на государство практики, не отрешились от этой идеологии до сих пор. Однако рыночная система экономических отношений принципиально и "социально справедливо" меняет ориентиры и приоритеты аграрного протекционизма в общем направлении их органической увязки с более высокой эффективностью использования имеющихся ограниченных ресурсов, с принципом самофинансирования. Это не означает, что бесхозяйственно ведущие производство, нерадивые, а потому бедные, слабые, заведомо нерентабельные, исключаются из системы мер государственного протекционизма и должны быть брошены на произвол судьбы. Но к ним должны быть применены особые принципы и правила, например, процедуры банкротства, осуществляться "адекватные", целевые меры по финансово-экономическому оздоровлению и т.д.

Принципиально важно, чтобы система этих мер, поддерживаемая ресурсами государства через различного рода льготы и сопровождаемая кадровыми изменениями в руководстве "отстающих" хозяйств, в стратегическом плане была ориентирована на обеспечение самофинансирования. При этом конкретные протекционистские меры следует осуществлять в рамках специальных программ, в том числе программ реструктуризации задолженности, финансово-экономического оздоровления, восстановления платежеспособности слабых хозяйствующих субъектов аграрной сферы. Для большинства предприятий этой группы, помимо процедуры банкротства, целесообразны другие меры структурной реорганизации, в частности, присоединение ряда их к эффективно работающим предприятиям, создание новых кооперативов, в том числе кооперативов владельцев приусадебных семейных хозяйств, переориентация на развитие промыслов и других видов несельскохозяйственной деятельности, а также более активная прямая целевая бюджетная поддержка социальной сферы.

Отмеченные различные подходы к сочетанию аграрного протекционизма с самофинансированием хозяйствующих субъектов необходимо отразить в соответствующем законодательстве, предполагающем адекватные дифференцированные размеры господдержки в прямой или косвенной форме и применение механизма их распределения с учетом качества хозяйствования. Пока правовые и экономические аспекты механизма селективного осуществления аграрного протекционизма в России, имеющие принципиально важное народно-хозяйственное значение, не получили необходимой научной разработки и на практике не используются в рамках эффективной, стимулирующей производство комплексной системы.

Критика действующей протекционистской политики в отношении сельского хозяйства обычно сводится к явно недостаточным масштабам государственной поддержки отрасли, и в этом смысле она справедлива (правда, без конструктивных обоснований действительно необходимых его размеров с учетом реальных бюджетных возможностей и перспектив отдачи, окупаемости). Но при фактическом отсутствии всесторонне отлаженного механизма протекционистской поддержки сельского хозяйства значительная часть и тех скудных бюджетных средств, выделяемых для села, не доходит непосредственно до крестьянина. А это значит, что если долю этой поддержки довести даже до 10—15 % и более расходной части бюджета, то и они пойдут в основном по тем же сомнительным потокам, и это станет очередным и опасным для всей финансовой системы государства ресурсорасточительством. Бесспорно, нужно изыскивать источники увеличения аграрной части государственного бюджета, но одновременно необходима предварительная разработка эффективного

механизма распределения средств протекционистской поддержки сельского хозяйства и всей агропродовольственной системы.

Что касается самих принципов и методов определения размеров бюджетной поддержки сельского хозяйства, то серьезных научных разработок по этому вопросу пока нет. Ссылки на ЕС, другие страны Запада, а тем более на Израиль или Японию, на то, что дотации государства там в расчете на 1 гектар пашни в 5—10 и более раз больше, чем в России, без указания, на конкретный опыт какой страны надо ориентироваться, являются не столько научным аргументом таких обоснований, сколько общей популистской декларацией якобы заботы об отечественном сельском хозяйстве. Не совсем понятно, почему в расчет должны приниматься только размеры бюджетных дотаций в расчете на единицу земельной площади, а не размеры бюджетных дотаций в расчете на единицу объема полученной валовой продукции. И вообще, в Австралии, например, на 1 гектар пашни бюджетная поддержка фермерских хозяйств примерно такая же, как в России, а на равный объем валовой продукции в 1,4 раза меньше, тем не менее сельское хозяйство страны развивается динамично и эффективно. Не учитывается также и то, что во многих западных странах много средств бюджетного финансирования сельского хозяйства идет на сдерживание роста, даже на поддержание определенного "спада" производства, в том числе за счет сокращения посевных площадей.

В общем концептуальном плане в политике аграрного протекционизма выделяются два аспекта: внутренний, связанный с проблемами эффективного развития национальной экономики, в данном случае экономики сельского хозяйства и всего АПК, и международный, предполагающий переход к единым правилам торгово-экономических отношений, в частности к правилам ВТО. И как бы ни углублялись интеграционные процессы в рамках общего мирового рыночного экономического пространства и, соответственно, ни усиливалось значение внешнеэкономических отношений, рычагов и инструментов аграрного протекционизма, определяющая роль, тем более в современных переходных условиях России, принадлежит внутренним мерам протекционистской поддержки сельского хозяйства и всей агропродовольственной системы страны. Из совокупности инструментов и конкретных мер аграрного протекционизма основными являются: ценовое регулирование с учетом рентного фактора, кредитно-финансовый механизм, налоговая система, бюджетное финансирование и инвестиции, лизинг, разного рода льготы.

Использование этих инструментов в условиях рынка необходимо согласовывать с законами рыночной экономики и не выходить за рамки основополагающего принципа этой экономики "рынок регулирует — государство корректирует". Исходя из этого принципа применительно к современным переходным условиям усиление регулирующих и стимулирующих функций аграрного протекционизма как условие достижения устойчивого и динамичного развития аграрной экономики и социальной сферы села можно обеспечить лишь при упорядочении названных конкретных рычагов, инструментов и всего механизма этой важнейшей подсистемы государственного регулирования социально-экономических процессов в сельском хозяйстве.

Расчеты показывают, что в целом для сельского хозяйства, чтобы приостановить продолжающуюся деградацию производственной базы и социальной сферы села, масштабы протекционистской поддержки во всех ее формах необходимо привести в соответствие с обеспечением средней оптимальной рентабельности отрасли (при включении в эти расчеты оплаты труда на уровне других отраслей АПК) не ниже 20—25%. При этом совокупная прибыль сельхозпроизводителей будет составлять примерно 90—100 млрд. рублей. При ответственном государственном подходе к этой важнейшей и острейшей общенациональной проблеме изыскать соответствующие дополнительные финансовые ресурсы вполне возможно.

Одним из источников мобилизации этих ресурсов в аграрный бюджет является общенародное достояние — природная рента, не менее 3—4 млрд. долларов дохода от которой сейчас совершенно необоснованно попадает в карман монополистов добывающих отраслей и направляется в основном на непроизводительное использование: оседает в зарубежных банках, с царским размахом расходуется на приобретение вилл, особняков, предметов роскоши и т.д.

Второй источник, к которому, следуя мировому опыту рыночной экономики, пора возвращаться, — прогрессивный подоходный налог как на физических, так и на юридических лиц. Утверждение, что при единой ставке 13% налоговые поступления в казну возросли, можно принять за некий аргумент только в том случае, если государство абсолютно отрешилось от своей неотъемлемой функции проведения жесткой, эффективной и гибкой налоговой политики, не считая частного и, возможно, излишне жесткого примера с "Юкосом" (как будто у прочих олигархов по поводу справедливости приватизационных приобретений и уплаты налогов совесть чиста). Только два названных источника по меньшей мере двукратно превысят размеры указанной общественно необходимой систематической финансовой поддержки сельского хозяйства.

Однако без решения проблем разработки и применения эффективного механизма аграрного протекционизма простое привлечение и выделение этих средств при сохранении нынешнего порядка их использования, повторяем, будет заведомо безответственным, если не преступным государственным ресурсорасточительством. Без поддержки, направленной посредством такого механизма на эффективное хозяйствование, как писал И.В. Сталину член коллегии Наркомзема К.Д. Савченко еще в 1927 году, "всякие ресурсы будут исчезать как в прорве"<sup>1</sup> (или, по нынешним определениям, как в "черной дыре"). Стержнем такого механизма должны быть специальный закон (или раздел в общем законе о сельском хозяйстве) и федеральная программа аграрного протекционизма.

Обеспечение конкурентоспособности отечественных товаропроизводителей возможно, таким образом, лишь при активном встречном движении двух процессов: при развитии эффективной системы аграрного протекционизма и радикальных изменениях в уровне хозяйствования, достижении высокой эффективности производства за счет повышения качества и снижения издержек на производимую продукцию. В зависимости от динамики взаимодействия, взаимосвязи этих процессов для России или открываются шансы с выгодой вписаться в общеевропейское и мировое экономическое пространство, или в стране будет сохраняться, а точнее, искусственно поддерживаться кризисная ситуация в сельском хозяйстве и агропродовольственной системе в целом со всеми вытекающими экономическими и социальными последствиями.

В общеметодологическом плане основой эволюционного включения российской экономики и ее структурных составляющих, в данном случае агропродовольственной, в единые мирохозяйственные процессы являются рыночные отношения с их общими законами, едиными правилами и принципами. Другое дело, что включение в эти единые правила игры на мировом экономическом поле предполагает соответствующую этим правилам постепенную трансформацию методов и механизма хозяйствования на национальных уровнях и последовательную адаптацию их к основополагающим рыночным принципам, являющимся незаменимыми с точки зрения эффективного хозяйствования. Соблюдение этой последовательности означает, что, например, при вступлении России в ВТО необходимо учитывать особые условия переходного периода, требующие на определенный период усиления ресурсного обеспечения мер аграрного протекционизма.

<sup>1</sup> Известия ЦК КПСС, 1989, № 8, с. 207.

Решение рассмотренных проблем его эффективного и целенаправленного осуществления, таким образом, представляет собой непереносимое условие устойчивого, динамичного и эффективного развития российского сельского хозяйства и радикальных изменений условий жизнедеятельности на селе. В свою очередь, такое развитие является залогом цивилизованного вхождения России в мировой, в том числе аграрный, рынок и взаимовыгодного участия в нем на базе общих рыночных принципов и правил.

*Дукмас А.Н., председатель районного комитета профсоюзов работников АПК Корочанского района Белгородской области, кандидат экономических наук.*

Эффективное развитие сельского хозяйства, социальное положение, условия труда его работников, их заинтересованность в рациональном использовании имеющихся ограниченных ресурсов определяются концепцией и практическими мерами проводимой в стране аграрной политики. Из этого следует, что аграрную политику, всю систему государственного регулирования и управления можно считать научно обоснованной, последовательно крестьянской, если ее определяющие целевые ориентиры направлены на улучшение социального положения, материальных условий труда сельских производителей. Отсюда важнейшей задачей аграрных экономических исследований является прежде всего концептуальное обоснование этих ориентиров и, соответственно, стратегии и тактики в области комплексного развития как производства, так и социальной сферы сельского хозяйства.

Развитие воспроизводственного процесса, многоплановой жизнедеятельности человека, выходящей за пределы производственной стадии, непосредственно процесса труда в социально-экономической литературе обозначается различными понятиями и определениями. В общей политике государства по отношению к этому процессу в Экономической энциклопедии (М. Экономика, 1999 г., с. 579) выделяется понятие социальной политики, ориентированной на человека, защиту его прав, предусмотренных международным и национальным законодательством. Ее цель — поддержание и развитие человека как высшей ценности любого общества.

Наряду с этим понятием в характеристике, по сути дела, одной и той же области знаний в соответствующих конкретных исследованиях употребляются понятия "социальная система", "социальная инфраструктура", "социальная сфера", "социально-трудовая сфера", "непроизводственная сфера". Поскольку производственная и социальная составляющие процесса воспроизводства органически связаны, тесно взаимодействуют, это взаимодействие наиболее адекватно отражается в понятии социально-трудовой сферы, что не исключает необходимости и правомерности выделения чисто социального блока (социального обеспечения) — это прежде всего социальные выплаты (пенсии, стипендии, пособия по временной нетрудоспособности и т.д.), социальные льготы (по квартплате, услугам связи, учреждений отдыха, по медицинскому обслуживанию и т.д.). К тому же в понятия "социальная сфера", "социальная инфраструктура", "социальная система", "непроизводственная сфера" помимо указанных элементов включаются непосредственно трудовые, производственные элементы.

Из этого следует, что если в социальную систему включить непосредственно "трудовую" составляющую, прежде всего технические и технологические условия труда, комфортность рабочего места, охрану труда, его безопасность, то в целом структура социально-трудовой сферы, ее функции как системного образования в общем процессе развития сельского хозяйства включает в себя ряд взаимосвязанных подсистем. Среди них можно выделить: общеэкономическую, демографическую, организационно-технологическую, материально-бытовую, социально-оздоровительную, образовательно-духовную, коммуникационную, социально-экономическую. Особое значение в преодолении деградации этой сферы, ее радикальных преобразованиях имеет создание прочных экономических основ. В рыночных условиях многое зави-

сит от качества хозяйственной деятельности самих сельхозпредприятий, но главная роль в этих преобразованиях в современных кризисных условиях принадлежит государству, его особым функциям в проведении социальной политики на селе. Сельское хозяйство — это не просто сфера приложения труда, а образ жизни и мышления, соответствующая весьма дифференцированная социальная психология при общем единстве производственной, бытовой и культурной сфер жизнедеятельности. Именно с этой посылки нужно определять государственную политику в области сельского хозяйства, взаимосвязанного развития его экономики и социальной сферы, избегая шаблона и однозначных подходов, отдавая приоритет наиболее эффективным решениям в области как государственного, так и хозяйственного управления.

В совокупности составляющих экономической основы развития социально-трудовой сферы сельского хозяйства определяющее значение имеет фактор эффективности. В категории эффективности выделяются разные уровни и аспекты анализа, в том числе народно-хозяйственные, функциональные, отраслевые, региональные, внутрихозяйственные и т.д., но и в этих случаях они выступают как элементы общей глобальной проблемы экономического и социального развития, характеризующей многоплановые связи между количеством единиц редких ресурсов, которые применяются в процессе производства, и получаемым в процессе их использования результатом экономического и на его основе социального развития.

Основополагающим условием повышения уровня экономической эффективности является рациональное использование всего комплекса влияющих на этот уровень факторов. Такое использование не только определяет абсолютную и относительную величину эффекта, но и предопределяет общий прогресс в социально-экономическом развитии данного хозяйства, сельскохозяйственного производства района, области, региона, страны в целом. Особое значение здесь имеет ценовой фактор, определяющий необходимый исходный оптимальный уровень рентабельности, который, по имеющимся расчетам, для сельского хозяйства должен составлять не менее 25—30 %.

В дореформенный период в целом обеспечивалась сравнительно высокая (до 15—20 %) рентабельность производства, а к 1990 году она даже возросла до 37 %. Однако это достигалось не за счет снижения издержек на единицу продукции, а в результате постоянного повышения цен, которые во многом покрывали бесхозяйственность. Тем не менее при сложившейся фактической рентабельности хозяйства имели возможность осуществлять расширенное воспроизводство и укреплять социальную и инженерную инфраструктуру, объекты которой находились на их балансе, повышать оплату труда. Только за 1985—1990 годы среднемесячная оплата труда в сельском хозяйстве возросла с 184 до 289 рублей, или на 105 рублей, тогда как в промышленности рост составил 93 рубля, в целом по экономике — 104 рубля (при абсолютном уровне соответственно 311 и 303 рубля). Однако с 1994 и по 1998 год рентабельность в отрасли резко снижалась, вплоть до убыточности сельскохозяйственных предприятий. Лишь в 2004 году она повысилась до 15,2 % при явно заниженной оплате труда.

В августе 1996 года был принят Федеральный закон "О государственном регулировании агропромышленного производства". В соответствии с этим законом Правительство Российской Федерации при формировании государственного бюджета обязывалось ежегодно направлять в Государственную Думу информацию о положении дел в АПК, в том числе данные о динамике цен на продукцию сельского хозяйства, а также цен и тарифов на материально-технические ресурсы и услуги для села, сведения об уровне целевых цен, залоговых ставок, дотаций и компенсаций. На федеральный бюджет закон возлагал осуществление мер по поддержке агропродовольственного рынка как непосредственно через ценовой механизм, так и через дополняющие

его неценовые инструменты, причем законом предусматривалось, что основой экономических отношений на рынке сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия являются рыночные (договорные) цены, складывающиеся под влиянием спроса и предложения.

В целом концепция этого ныне отмененного закона в части ценового регулирования носила рыночный характер, однако на деле важные его положения не получили последовательной практической реализации, особенно в части бюджетной поддержки цен на продукцию сельского хозяйства, а следовательно, на социальное его развитие. Учитывая это, 16 марта 1999 года Правительство приняло постановление "О ценовой политике в сфере агропромышленного производства", в котором Министерству сельского хозяйства и продовольствия Российской Федерации и другим ведомствам было поручено обеспечить оптимизацию ценовых соотношений в АПК. Это препятствовало росту ценового диспаритета, но масштабы его в сравнении с 1990 годом остаются значительными, что является, по сути, главной причиной низкой эффективности сельскохозяйственного производства, ухудшения финансового положения сельхозпредприятий, а следовательно, ситуации в социально-трудовой сфере села.

Система государственного регулирования экономических и социальных процессов включает в себя федеральный и региональный уровни. В рыночной экономике производственная сфера регулируется преимущественно косвенными методами вмешательства, а социальная — преимущественно прямой бюджетной поддержкой, однако и в том и в другом случае с приоритетной ориентацией на показатели экономической и социальной эффективности. Конкретными рычагами рыночного, социально ориентированного регулирования являются не только ценовая поддержка, общее содействие государства обеспечению ценового паритета в АПК, но и кредитно-финансовая и налоговая системы, страхование, то есть основные подсистемы экономического механизма агропромышленной системы, а также прямые инвестиции в основной капитал, целевые бюджетные назначения, в том числе на целевые программы социального развития.

Поскольку важнейшим направлением всей системы государственного регулирования является повышение жизненного уровня, обеспечиваемого прежде всего через заработную плату, рост которой является прямым выражением повышения как экономического, так и социального эффекта, конкретные рычаги этого регулирования, особенно ценовой механизм, прямую бюджетную поддержку в качестве важнейшего приоритета необходимо использовать для решения этой острейшей для сельского хозяйства проблемы, так как разрыв в оплате труда огромен в самой системе АПК.

При сложившихся стоимостных пропорциях воспроизводства из общей прибыли предприятий АПК сельскохозяйственные производители в лучшем случае получают 15—20 %, а многие из них при мизерной зарплате несут убытки. Отсюда особое значение приобретает регулирование цен и всего экономического механизма с ориентацией на оптимальный уровень рентабельности при оплате труда в сельском хозяйстве на среднем по агропромышленному комплексу уровне.

Соотношение прямых и косвенных бюджетных назначений (субсидий) на производство сельскохозяйственной продукции в развитых странах поддерживается на разных уровнях. В США и Канаде доля прямых субсидий соответственно составляет 24 % и 21 %. Остальные субсидии — косвенные. В странах ЕС преобладают косвенные субсидии — более 90 %.

В структуре государственных субсидий наибольший удельный вес занимают средства на поддержание цен. В конце 80-х годов в ЕС они составляли 91 % суммы бюджетного финансирования сельского хозяйства, в США — 48 %, Канаде — 53 %.

Поступления средств в сельское хозяйство нередко превышают те суммы, которые идут от этой отрасли в бюджет. Направление средств сельскому хозяйству в це-

лом по этой группе стран идет почти поровну: половину дает прямая бюджетная поддержка, половину — субсидирование прямой поддержки цен на продукцию сельского хозяйства.

Устранение ценовых и общих стоимостных деформаций в АПК России предполагает поэтапный переход к опыту западных стран по сочетанию свободного ценообразования на основе спроса и предложения и усиления прямой бюджетной поддержки сельского хозяйства, корректировки цен с целью поддержки доходов сельхозпроизводителей в рамках целевых программ. Пока в этом отношении имеются лишь отдельные достижения, и система государственной протекционистской поддержки сельского хозяйства не стала приоритетом в проводимой в России аграрной политике. В этом одна из основных причин низкой платежеспособности сельхозпроизводителей, высокой их кредитной задолженности, что сдерживает прогресс в развитии социально-трудовой сферы села.

Необходимо совершенствование системы налогообложения как института государственного регулирования в сельском хозяйстве. Здесь выделяются два основных направления, обеспечивающие социальные потребности его работников:

1. Освобождение сельхозпроизводителей от уплаты налогов при рентабельности ниже минимально необходимой (по нашим расчетам, на уровне 15 %).

2. Устранение многоканальности налоговых изъятий и сведения всей системы налогообложения к двум каналам: в зависимости от прибыли и используемых земель с учетом их качества.

Помимо создания необходимых экономических основ трудовая активность и удовлетворенность своим социальным положением сельских жителей определяются рядом факторов и условий организационно-хозяйственного развития аграрного производства. В социально ориентированной рыночной экономике особенно важна роль формирования адекватной аграрной структуры с выбором наиболее эффективных, а потому приоритетных организационно-правовых форм сельскохозяйственного производства.

*Захаров А.Н., главный научный сотрудник Института аграрной социологии, доктор экономических наук.*

Я хотел бы обратить внимание на необходимость в рамках законодательного обеспечения устойчивого развития сельских территорий совершенствования или даже перераспределения в части учета аграрной специфики федеральных законов, касающихся банкротства и механизмов его осуществления. Пока что законы, на мой взгляд, поощряют беспредел сильных и массовую коррупцию причастного к этому чиновничества.

Сужу об этом не понаслышке, а по собственному опыту и результатам социологических исследований, в которых я участвовал в разных европейских регионах страны. Еще сравнительно недавно я был трастовым управляющим крупного белгородского сельхозпредприятия им. И.В. Мичурина. Но вот его земли приглянулись одному из претендентов в местные латифундисты. Правдами и неправдами эти претензии были не без ведома местного руководства реализованы, хозяйство пошло с молотка — техника, скот и постройки были по дешевке распроданы, люди в основной своей массе оказались безработными и сейчас выживают как могут, преимущественно за счет личного подсобного хозяйства.

Таких случаев много, и не только в Белгородской области, но и, как я убедился, в Чувашии, Подмосковье и других регионах страны. И отмечается закономерность: банкротятся в первую очередь наиболее перспективные или ресурсно потенциальные сельские хозяйства, в том числе входившие в известный перечень 300 лучших сельхозпредприятий страны. Если предлога для банкротства нет, то правдами и неправдами освобождается от работы руководитель предприятия, назначается внешний управляющий, а уж он доводит это предприятие до состояния банкротства или создает для него зацепку.

Поражает деятельность осуществляющих банкротство приставов. С их благословения сельхозтехника распродается нередко, как говорили обанкроченные, на мнимых аукционах за такие гроши, что пусти ее на металлолом, выручка была бы большей: автомашины — за несколько тысяч рублей, трактор или комбайн — максимум за 20—25 тыс. рублей и так далее. Такой беспредел в установлении цен и практика келейной распродажи сельхозимущества невольно наводят на мысли о коррупционном сговоре.

Много грустных раздумий порождает мало легитимная практика создания современных агрохолдингов, за которой нередко стоит тот же самый не озабоченный нуждами и проблемами устойчивого развития сельских территорий латифундист, порою иностранный. С этим связаны и те скандалы, которые сегодня сотрясают многие регионы, в том числе нашу Белгородчину. В реальности за этими скандалами стоит не забота о деревне, а борьба различных группировок вытягивающего из деревни последние ресурсы капитала.

Все это сопровождается негативными последствиями в экономическом отношении, поскольку подрываются созидательные силы деревни; в социальном, поскольку это раскаляет социальный климат в деревне до степени конфликтности; в политическом, поскольку усиливается массовое недовольство различными ветвями власти и т.д.

Вообще село все более отчуждается от деятельности верхов, в том числе от местных властей, прокламирующих свою заботу о селе, о повышении в нем качества жизни. О каком качестве жизни можно говорить при заработках, скажем, многих женщин на уровне менее половины минимального прожиточного уровня. Не имевшие много лет и этого, они счастливы что-то получить за свой труд, но вряд ли это счастье надолго удержится в их душе, особенно при столкновении с реалиями растущей стоимости образования детей, лекарств и так далее. Необходимы не только стандарты качества жизни, но и реальное наполнение этих стандартов.

Власть — это ответственность. Наше законодательство должно позаботиться об ответственности руководителей, как хозяйственных, так и административных, за реальное обеспечение повышения качества жизни.

***Козлов В.В.**, руководитель Центра устойчивого развития сельских территорий МСХА им. К.А.Тимирязева, доктор экономических наук, профессор.*

Устойчивое развитие сельских территорий заключается в обеспечении сбалансированного решения социально-экономических задач, касающихся жизни и деятельности сельского населения, и проблем сохранения благоприятной окружающей среды, природно-ресурсного потенциала в целях удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений людей.

В настоящее время важнейшими составляющими перехода к устойчивому развитию российской сельской местности являются:

1. Искоренение бедности и преодоление больших различий в уровне жизни сельских и городских жителей, обеспечение равной доступности социальных услуг и объектов социальной сферы для всех групп сельского населения.

2. Развитие конкурентоспособного в условиях ВТО российского аграрного дела, обеспечивающего производство полезных для здоровья людей продуктов и эффективно использующего природные потенциалы сельских территорий.

3. Развитие рыночно и экологически ориентированного лесного хозяйства, повышающего устойчивость экосистем и обеспечивающего жизнедеятельность сельского и рекреацию городского населения на основе рационального и эффективного использования возобновляемых лесных ресурсов.

4. Развитие эффективного несельскохозяйственного бизнеса на сельских территориях, которые располагают необходимыми ресурсными и экономико-географическими потенциалами, бизнеса, способного создавать новые рабочие места с получе-

нием доходов, сравнимых с доходами городских тружеников, и не наносящего непоправимого вреда окружающей природе.

5. Углубление реформы местного самоуправления на основе повышения социальной активности сельского населения, его участия в планировании, организации и обеспечении комплексного развития сельских территорий с использованием всех их ресурсных возможностей.

6. Совершенствование всех уровней системы государственного управления развитием сельских территорий, исходя из того, что низшие уровни управления передают вышестоящим только то, что не может быть ими эффективно реализовано. При этом финансовая и иная помощь селу рассматривается как выражение солидарности с сельским населением всех граждан страны в обеспечении его нормальной жизнедеятельности и поддержке саморазвития сельских поселений, сохранении природных, культурно-исторических и иных объектов сельской местности, важных для всего общества.

Важнейшим условием эффективного развития российского села является совершенствование системы расселения. Уже развивается процесс перемещения людей в южные и юго-западные регионы страны. В перспективе прогнозируется сосредоточение основной части сельского населения на черноземной равнине между Доном, Окой и Волгой и на близлежащих территориях (примерно 30 нынешних субъектов Федерации, расположенных в европейской части России). В менее благоприятных регионах аграрное производство будет сворачиваться из-за его низкой эффективности. Прогнозируется вымирание сел даже в Нечерноземье.

Поэтому без **типологизации** территорий по их почвенно-климатическим и экономико-географическим потенциалам невозможно разработать более или менее реальную стратегию перехода к устойчивому развитию сельских территорий. Для этого необходимо хорошо представлять, где возможно:

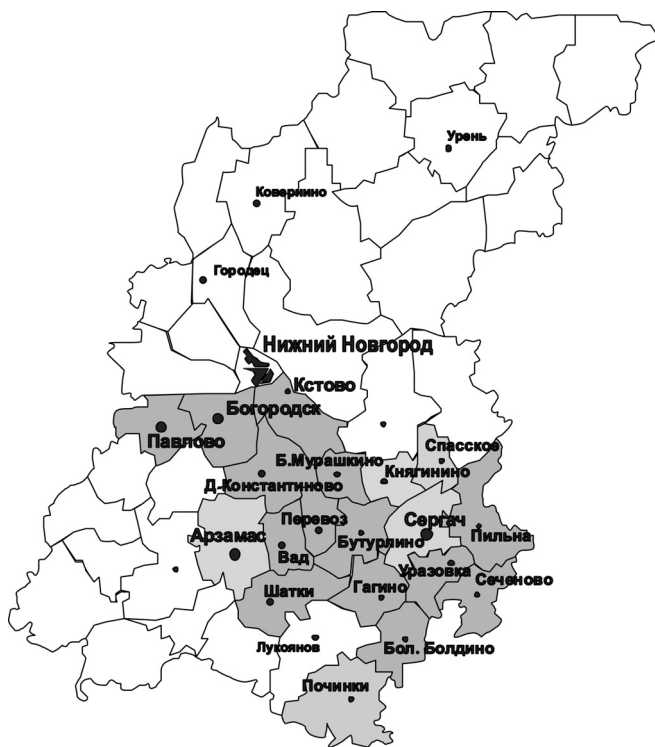
эффективное аграрное производство, конкурентоспособное в условиях членства России в ВТО, а это преимущественно южные и юго-западные земли;

развитие альтернативных видов производств и иной предпринимательской деятельности людей (например, в качестве зон ведения традиционных высокохудожественных промыслов, зон рекреации для многочисленного городского населения регионов, зон промысловой и спортивной охоты и рыболовства).

Только с учетом такой типологизации территорий удастся разработать реально выполнимые государственные и региональные целевые программы развития всех видов бизнеса, социального обустройства села. Сегодня же мы имеем множество примеров строительства дорог и газопроводов к поселениям, которые все равно обречены в силу отсутствия у них реальных потенциалов для эффективной деятельности людей.

Решение проблем территорий с низкими потенциалами видится в господдержке поселений, необходимых для сохранения контроля над территориями, в поддержке вынужденной миграции людей из нежизнеспособных поселений и т.п.

Типологизация территорий прежде всего с позиций обеспечения относительно эффективного аграрного производства (в том числе с созданием соответствующего географического атласа в разрезе субъектов Российской Федерации) является значимой научной проблемой. Предстоящая сельскохозяйственная перепись ответит в основном на вопросы о фактическом состоянии аграрного производства в объемных показателях. Изменения же в нем происходят под воздействием показателей эффективности (рентабельности конкретных видов производств, транспортной доступности и т.п.). Поэтому без специальных исследований и оценки почвенно-климатических зон и экономико-географических условий территорий на предмет реализации в них эффективных аграрных производств не удастся выявить главные направления развития этого вида деятельности в России.



Например, анализ зерновых возможностей Нижегородской области показал, что производство их, вероятнее всего, сосредоточится на территории 19—20 из 48 административных районов области (см. рис.). При этом использовались методы сопоставительного анализа почвенно-климатического зонирования и оценок эффективности зернового производства в передовых хозяйствах области.

Подобные исследования, а также другие обобщенные оценки потенциалов каждой сельской территории, каждого субъекта Федерации в отдельности, страны в целом позволят выявить наиболее реальные стратегические направления их устойчивого развития. Только после этого мы сможем реально прогнозировать развитие в России конкурентоспособного производства зерна в объеме 90, 100 или 110 млн. тонн.

Развитие эффективного аграрного производства невозможно без целенаправленной государственной политики по созданию благоприятных социально-экономических и правовых условий жизни аграриев. Наиболее значимыми механизмами реализации такой политики являются:

- госструктуры однозначной и упрощенной (по принципу "одного окна") регистрации сельского бизнеса, особенно регистрации прав собственности на землю, а также системы информационной и при необходимости материальной поддержки сельских жителей в реализации их законных прав на землю;

- общегосударственные программы целевой материальной поддержки аграрного бизнеса всех форм и размеров, особенно реализующие меры поддержки, относимые ВТО к "желтой корзине". Они обязательно должны использовать единые финансовые ресурсы Российской Федерации и основываться на единых принципах и стандартах, ориентирующих производителей на развитие эффективного ресурсо- и энергосберегающего производства, поддерживающего в надлежащем состоянии возобновляемые ресурсы (особенно плодородие почв) и не наносящего ущерба окружающей среде. Эти программы должны предусматривать восстановление и развитие аграрного производства прежде всего в зонах с благоприятными почвенно-климатическими и экономико-географическими условиями. При этом субъекты Российской Федерации лишаются права оказывать материальную поддержку аграрным товаропроизводителям по отмеченным выше направлениям с целью минимизации искажения рыночных механизмов в стране и обеспечения согласованности в действиях по реализации условий ВТО. (Европейское сообщество смогло это сделать, а мы даже не говорим об этом. Каждый субъект Российской Федерации реализует эти меры поддержки в силу своих возможностей и разума.);

постоянно действующая госкомиссия при Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации из полномочных представителей органов управления сельским хозяйством субъектов Российской Федерации, которая призвана обеспечивать разработку и управление федеральными программами целевой материальной поддержки сельскохозяйственного бизнеса и координации подобной деятельности в регионах;

Федеральное агентство по сельскому хозяйству с филиалами во всех агропроизводящих субъектах Российской Федерации, распоряжающееся общегосударственным фондом материальной поддержки их в соответствии с вышеуказанными целевыми программами;

региональные органы, являющиеся правообладателями региональных и местных торговых марок, отвечающие за их использование местными товаропроизводителями и отстаивающие интересы последних на рынках.

Вторая важнейшая задача в развитии аграрного производства заключается в масштабном применении ресурсо- и энергосберегающих, иных эффективных технологий. Для этого необходимо углубление связи науки с производством и образованием, о чем говорится много, но мало делается. Более того, за время реформ полностью пришли в упадок как система распространения научной информации (АгроНТИ), так и система дополнительного профессионального образования специалистов и руководителей сельского хозяйства.

Несомненно, что в период, предшествовавший реформам, подневольные сельские труженики не имели интереса в развитии аграрного производства. Достижения отдельных передовиков, стремящихся к утверждению своей значимости при любых экономических отношениях, никогда не определяли результаты общего прогресса. В настоящее же время с проявлением частнособственнических интересов и конкурентной борьбы все больше и больше производителей аграрной продукции начинают уделять должное внимание достижениям научно-технического прогресса. В условиях отсталости его в агросфере России очень значимые результаты дает применение зарубежной высокоэффективной техники, пусть даже бывшей в употреблении, некоторых современных препаратов, новых сортов растений и т.п. То есть всего, что легко воспринимается и реализуется при наличии достаточных материальных ресурсов. Многие же научные и особенно технологические достижения остаются нереализуемыми, так как отсутствует система масштабного распространения знаний.

Мировая практика свидетельствует о том, что наиболее эффективными в этом плане являются службы сельхозконсультирования. Во многих странах они действуют с конца XIX века. Была такая система и в России, но в 30-е годы XX века ее ликвидировали. Латвия, Литва, Польша более десяти лет назад возродили сельхозконсультирование, и в настоящее время оно во многом способствует повышению эффективности аграрного производства, комплексному развитию сельских территорий. У нас в ряде регионов накоплен хороший опыт такой деятельности. Однако на уровне страны нет ни организационно-правовой, ни материальной поддержки этого вида деятельности. В Украине, начавшей развивать эту деятельность в 2000 году с учетом опыта Нижегородской консультационной службы АПК, спустя всего четыре года, в июне 2004 года, принят закон "О сельскохозяйственной консультационной деятельности". Им, в частности, установлены принципы финансирования консультационной деятельности на сельских территориях в объеме не менее 5 % средств, выделяемых на реализацию целевых программ развития аграрного производства и сельской местности. В Польше на финансирование сельхозконсультирования используется почти в 10 раз больше средств, чем на научные исследования. При этом в определении тематики научных исследований очень большую роль играют консультационные службы, а в объемы финансирования НИР включаются затраты на совместную

работу научных коллективов с консультационными службами на первом этапе внедрения научных достижений в практику.

Так что нам ничего не надо изобретать. Надо просто умело воспользоваться всем имеющимся отечественным и зарубежным опытом и таким путем решить проблему организационно-правового и материального обеспечения деятельности консультационных служб в сельской местности, организации ведения научных исследований в интересах сельских территорий, а не в интересах научных коллективов. Это путь передачи результатов научных исследований для дальнейшего тиражирования консультационным службам.

С развитием местного самоуправления важнейшей проблемой становится овладение представителями самоуправления формами и методами его организации. Имеется опыт ряда российских регионов, который свидетельствует не только о значительном отличии его от зарубежного, но и о специфике его реализации на различных территориях. Основная проблема на многих территориях, конечно же, связана с отсутствием базы для формирования бюджетов и, соответственно, с необходимостью разработки механизмов эффективной государственной поддержки этих бюджетов, целевой поддержки развития территорий.

Необходима организация целевых комплексных исследований проблем развития гражданского общества и местного самоуправления, взаимодействия сельского общества и природы, обеспечения всестороннего развития сельских жителей, организации экологически чистого производства и производства продуктов питания, не наносящих вреда людям. Необходима разработка методологии стратегического планирования устойчивого развития нескольких наиболее типичных сельских муниципальных образований (например, аграрной направленности, аграрной и рекреационной, рекреационной, промысловой направленности и др.) и методологии оказания государственной поддержки этого развития. Это очень трудоемкая работа, которая может проводиться не в тиши научных коллективов, а только на базе нескольких конкретных субъектов Российской Федерации в их же интересах.

Результаты исследований должны реализовываться в методических рекомендациях и масштабно использоваться в подготовке и переподготовке кадров для села и региональных органов власти и управления. Необходимо введение в качестве обязательного курса "Устойчивое развитие сельских территорий" во всех аграрных вузах и вузах, готовящих кадры для органов управления муниципального и регионального уровней.

Большое значение имеет повышение профессионального уровня образования сельских жителей, подготовки квалифицированных рабочих и специалистов, фермеров и предпринимателей, особенно среднего звена, усиление ориентации выпускников на исследовательскую, проектную, педагогическую и управленческую деятельность.

Совершенствование системы общей и профессиональной подготовки, уровня сознания и расширение мировоззрения сельских жителей, равно как и остальных российских граждан, переориентация системы воспитания и образования на принципы устойчивого развития должны способствовать не только повышению эрудиции и профессионализма обучаемых, но и выдвиганию интеллектуально-духовных ценностей на приоритетное место по отношению к материально-вещественным. Важнейшим при этом является содействие повышению культуры семейных отношений, воспитанию детей на основе соответствующих программ и с привлечением работников культурно-просветительских организаций, информационно-консультационных и обучающих центров, других организаций.

*Костяев А.И., директор Северо-Западного НИИ экономики и организации сельского хозяйства, академик РАСХН.*

В субъектах Российской Федерации Северо-Запада страны в отличие от Белгородской области отмечается существенная дифференциация социально-экономического развития административных районов, вызванная огромными размерами территорий и внутренними различиями в величине земельной ренты, которые в условиях рыночных отношений проявили себя исключительно четко и породили две группы проблем:

1. Проблемы наиболее удаленных от центра регионов административных районов, расположенных на периферии территории субъектов Российской Федерации, которые связаны с низкой земельной рентой, практически равной нулю.

2. Проблемы пригородных территорий, определяемые высоким уровнем земельной ренты.

В первом случае в условиях свободных рыночных отношений происходит свертывание товарного производства, прекращение деятельности сельскохозяйственных предприятий, исчезновение основного источника дохода местного населения, запустение сельской местности со всеми вытекающими отсюда негативными последствиями. В районах с неблагоприятными рентными условиями в первоочередном порядке возникают проблемы обеспеченности сельского хозяйства высококвалифицированными кадрами, в особенности кадрами управленцев. Молочное скотоводство — единственная товарная отрасль в рассматриваемых административных районах — не в состоянии обеспечить местное сельское население рабочими местами и необходимым уровнем дохода. Земельные ресурсы — главное конкурентное преимущество данных территорий — используются не в полной мере и выбывают из оборота. Земельные участки, которые возделывались на протяжении столетий, зарастают кустарником и мелколесьем.

Во втором случае сельскохозяйственные угодья и материально-техническая база предприятий привлекают особое внимание различных коммерческих структур. Происходит скупка акций и земельных долей, а часть сельскохозяйственных предприятий постепенно теряет свои позиции и прекращает существование. Сельскохозяйственные предприятия конкурируют с другими секторами экономики не только за землю, но и за рабочую силу. Пригородные хозяйства вынуждены поднимать заработную плату работникам сельского хозяйства до уровня, близкого к уровню оплаты труда в промышленности, тем самым повышая себестоимость производимой продукции и снижая ее рентабельность.

Данная ситуация разрешается освоением высокоэффективных нововведений. Вследствие этого в большинстве пригородных районов растут инвестиции в основной капитал, осваиваются новые технологии, реализуются крупные инвестиционные проекты, создаются предпосылки для дальнейшего развития сельского хозяйства, решаются социальные проблемы. В то же время в периферийных районах субъектов Российской Федерации в аграрном секторе не обеспечивается даже простое воспроизводство, сокращаются посевные площади и поголовье скота, возрастает отток сельского населения, деградирует социальная сфера. Все это вызывает необходимость применения особых форм поддержки сельскохозяйственных предприятий и сельских территорий данной категории административных районов, которые могут предполагать следующие основные направления:

введение более высоких дифференцированных коэффициентов уровня поддержки сельских товаропроизводителей, расположенных в неблагоприятных природно-экономических условиях, при осуществлении компенсации части затрат при приобретении удобрений, средств защиты растений, ГСМ, электроэнергии; процентной ставки рефинансирования Центрального банка Российской Федерации при получении кредитов и ссуд и др.;

выделение субсидий на освоение новых сельскохозяйственных и несельскохозяйственных видов производств, развитие малых форм бизнеса (в том числе в сфере переработки сельскохозяйственного сырья, даров леса, рыболовства и рыбоводства и др.);

предоставление машинно-технологическим станциям дифференцированных субсидий при компенсации процентной ставки рефинансирования Центрального банка Российской Федерации при получении кредитов и ссуд;

освоение ресурсосберегающих систем ведения сельского хозяйства (биологических систем земледелия, систем производства дешевых кормов и т.п.) с широким использованием сидератов и соломы в качестве удобрений, дальнейшим увеличением площадей под многолетними бобовыми травами, ростом удельного веса паров в структуре севооборотов, содержанием скота на пастбищах и т.п.

При наличии незанятых рабочих рук и неиспользуемых в производстве земельных угодий в данной группе районов необходимо освоение новых отраслей сельскохозяйственного производства, продукция которых пользуется повышенным спросом. К числу таких отраслей следует отнести мясное скотоводство, которое в своем развитии в значительной степени может быть ориентировано на максимальное использование природных кормовых угодий и засеянных многолетними травами пахотных угодий.

В периферийных районах субъектов Российской Федерации первостепенное значение для обеспечения занятости и доходов сельского населения также имеет развитие несельскохозяйственных видов деятельности: лесоразведения, лесозаготовки, деревообработки и производства готовых изделий из дерева; рыбоводства, рыболовства и переработки рыбы; обслуживания туристических маршрутов; ведения охотничьего хозяйства; добычи и переработки минерального сырья и т.п. При возникновении соответствующих условий возможна интеграция сельского и лесного хозяйства.

Все это в совокупности будет способствовать выравниванию территориальных различий в условиях социально-экономического развития внутри субъектов Российской Федерации.

*Куликов И.М., директор ГНУВСТИСП Российской сельскохозяйственной академии, доктор экономических наук, член-корреспондент РАСХН.*

Становление рыночных отношений в сельском хозяйстве сопровождалось быстрым, зачастую экономически, юридически и организационно не обоснованным реформированием отрасли и пока не дало ожидаемых результатов. С уходом государства из сферы целенаправленного регулирования аграрной экономики резкое снижение ее бюджетной поддержки привело к тяжелому финансовому положению сельских товаропроизводителей, к сложной социальной ситуации на селе. В таких условиях важнейшее значение имеет создание современной системы государственного и хозяйственного управления сельским хозяйством, организованной на основе новейших рекомендаций науки, передовой практики и с учетом ее активной социальной направленности.

Сейчас в аграрной сфере как на федеральном уровне, так и во многих субъектах Российской Федерации отсутствуют достаточно обоснованные и эффективные системы управления сельским хозяйством. К основным причинам этого следует отнести отсутствие четкой методологической и правовой базы организационных систем управления отраслью и ее структурными звеньями. Принятые законодательные акты, разграничивающие сферы полномочий органов исполнительной власти, не подкреплены адекватным рыночным условиям механизмом их реализации, учитывающим социальную напряженность в деревне. Понижена роль организационно-распорядительных и психологических методов управления, ослаблена технологическая и исполнительская дисциплина в управленческой деятельности.

В целом задачи и функции органов управления недостаточно обоснованы, и на многих предприятиях аграрного сектора они направлены не на стратегию дальнейшего роста и эффективности производства, повышения конкурентоспособности на продовольственном рынке, а на решение преимущественно текущих проблем хозяйствования с использованием традиционных методов организации и управления производством. Слабо ведется работа по уточнению численности управленческого персонала, выработке и внедрению современных моделей хозяйственного управления, повышению качества управленческой работы в сельском хозяйстве.

В результате как на макро-, так и на микроуровнях АПК во многом утеряна управляемость производством, экономическими и социальными процессами на селе, что ведет к значительным материальным, трудовым, финансовым потерям и социальной напряженности. Поэтому необходимо углубление научных исследований по совершенствованию системы управления сельским хозяйством с использованием мировых достижений в этой области.

Исторический опыт показывает, что эволюция развития системы управления в его современном понимании начиналась с функционального упорядочения властных структур. Предпосылки для выделения управления в особый вид деятельности появились при переходе от простой к сложной кооперации труда в сфере общественного производства. По мере дальнейшего разделения труда и углубления специализации, развития научно-технического прогресса управление приобретало все более сложные формы, обособливалось в иерархически организованные системы, без которых уже не могли функционировать крупное специализированное сельскохозяйственное производство, сферы переработки и реализации продукции сельского хозяйства.

Управление своими корнями уходит в политическую и социально-экономическую систему каждой страны. Ему более, чем какой-либо другой сфере человеческой деятельности, присущ субъективизм. Ведущая роль личности, "человеческого фактора" в управлении, как и в истории, политике, является, как правило, решающим фактором. Связано это в основном с тем, что профессиональное управление имеет иерархическую структуру, то есть вертикальную соподчиненность объектов субъектам управления.

Но было бы ошибочным сводить зависимость управления к влиянию каких-либо одних факторов, будь они экономические, политические, личностные. Все они находятся в тесной связи и формируют в конечном счете систему управления тем или иным объектом (предприятием, объединением, отраслью, агропромышленным комплексом в целом).

Наукой и практикой доказано, что управление является сознательной, активной творческой трудовой деятельностью, направленной на достижение поставленных целей. Управление экономической системой является сложным процессом по характеру, непрерывным во времени исполнении и четко направленным к определенной цели. Оно представляет собой инструмент активного воздействия управляющей системы на управляемый объект, осуществляемый по определенной технологии при помощи различных форм, методов и средств в целях достижения наилучших экономических и социальных результатов.

Практика показывает, что высокоэффективная деятельность предприятий сельского хозяйства и других отраслей АПК возможна только в условиях использования последовательно научных основ управления, которые включают соответствующие теорию, методологию и конкретные знания о взаимосвязанных элементах систем управления — принципах, целях, задачах, функциях, информации, структуре, кадрах, процессах, методах, технологии и технических средствах управления.

Система управления является конкретной совокупностью указанных элементов, находящихся в качественных и количественных взаимосвязях друг с другом, обра-

зующих определенную целостность, единство. Она характеризуется взаимосвязями между элементами, управляющей и управляемой подсистемами сельского хозяйства и АПК в целом, динамическим характером.

Наука управления предполагает исследовать и решать проблемы совершенствования управления в едином комплексе по всем взаимосвязанным элементам и стадиям формирования, функционирования и развития систем управления на основе соответствующих целевых комплексных программ. Такой подход позволяет создать необходимый многовариантный комплекс систем управления (с выбором более эффективных вариантов), обосновать мероприятия по переходу к решениям в условиях рыночных отношений в целях повышения результатов хозяйственной деятельности и социального развития.

Теория управления, имея в основе своего происхождения общественный характер труда, развивалась под воздействием двух противоречивых направлений социально-экономического развития — рыночного и административного. Распорядительной функцией социалистической теории управления в марксистском понимании является прежде всего государственная собственность на средства производства, что предопределило формирование монопольных управленческих структур, слияние в партийных и исполнительных органах идеологических, государственных и хозяйственных функций.

Экономическая теория в странах "социалистического лагеря" была политически идеологизирована в отличие от стран с рыночной экономикой, где работы зарубежных ученых по теории управления отличаются прагматичностью, прикладным характером и отсутствием идеологизации. С развитием рыночных отношений, появлением новых, непривычных импульсов в управленческой системе возникают дополнительные связи, которые обеспечивают устойчивое развитие всей системы управления. Под угрозой разрушения внутренней структуры происходит самоорганизация системы, приводящая, в частности, к формированию у нее новых иерархических уровней управления.

Иерархическая структура системы управления позволяет выделить два основных подхода к исследованию проблемы и непосредственному эффективному осуществлению управленческой деятельности и ее эффективному решению: микро- и макроподход. При макроподходе система управления предприятием рассматривается как часть общей системы управления, то есть исследуются только ее входы и выходы. При микроподходе объектом изучения становится внутренняя структура системы, внутреннее взаимодействие ее элементов в процессе реализации заданной извне зависимости между входами и выходами. Применение того или иного подхода определяется конкретными задачами исследования систем управления сельским хозяйством и АПК в целом. Анализ систем управления с позиций кибернетики показал, что независимо от уровня этой системы сущность процесса управления объектом остается неизменной. Однако в зависимости от финансово-экономического состояния предприятий меняются его ориентиры и приоритеты, в том числе на уровне государственного управления. В нынешних кризисных условиях острой социальной напряженности в деревне таким ориентиром управленческой деятельности в первую очередь является социальная составляющая аграрной политики.

Но социальное развитие определяется экономическим ростом, экономическими факторами. Поэтому общим приоритетом современной аграрной политики объективно становится государственная поддержка как самого производства, так и сельской социальной и инженерной инфраструктуры при соответствующем ресурсном, прежде всего финансовом, обеспечении в рамках специальных целевых программ. К сожалению, Федеральная целевая программа "Социальное развитие села до 2010 года", особенно в части государственного ее финансового обеспечения (а эта программа есть конкретный инструмент управления), не имеет достаточно выраженной при-

оритетности. Более того, даже те намеченные скромные по сравнению с действительными потребностями параметры ресурсного обеспечения программы за 2003—2004 годы за некоторыми исключениями не выполняются.

Управленческая деятельность в агропромышленной сфере может дать максимальный эффект только в том случае, если в ее осуществлении, научном, организационно-правовом и ресурсном обеспечении есть понимание того, что она является органической составной частью общей экономической деятельности, общей системы аграрных отношений, их социальной составляющей. Исходя из этого можно выделить ряд закономерностей формирования и развития социально ориентированной системы управления сельским хозяйством:

- пропорциональность и оптимальная соотносительность частей (элементов) системы управления;

- достижение оптимального сочетания централизации и децентрализации управления;

- соблюдение оптимальной численности структурных подразделений в управляющей и управляемой системах;

- обеспечение в управляемой системе непрерывности, ритмичности движения используемых на социально-экономическое развитие собственных ресурсов предприятий и бюджетных средств;

  - учет зависимости хозяйственного управления от факторов внешней среды;

- достижение оптимального сочетания деятельности исполнительных и законодательных органов (федеральных, региональных и районных) в целях эффективного развития сельского хозяйства и его социальной сферы;

- ответственность управленческих органов за принимаемые, законодательно утвержденные решения, в том числе целевые программы, особенно за ресурсное обеспечение необходимой государственной поддержки экономического и социального развития сельского хозяйства.

В общем концептуальном плане необходимо учитывать, что управление сельским хозяйством относится к сложнейшим системам. Успешное формирование, функционирование и развитие этой системы не может осуществляться без соблюдения как общих правил системного подхода, так и принципов, обеспечивающих наиболее рациональное и быстрое достижение поставленных стратегических, тактических и оперативных целей в системе и структурных элементах управления отраслью.

*Лысенко Е.Г., член-корреспондент РАСХН, доктор экономических наук.*

Устойчивое развитие сельских территорий — глобальная проблема. Актуальность ее не вызывает сомнений и требует глубокого и всестороннего рассмотрения. Обсуждение на заседании "круглого стола" проблем законодательного обеспечения устойчивого развития сельских территорий, организованное Советом Федерации, вызвано необходимостью расширения научных исследований и выработки законодательно узаконенных практических рекомендаций, реализация которых позволила бы сохранить российскую деревню, сельский уклад, национальную основу России. Поэтому данные проблемы необходимо рассматривать комплексно, не сводя их только к обустройству сельских территорий. Безусловно, их надо рассматривать в общем контексте устойчивого развития экономики и экологии в целом, взаимосвязи и взаимодействия природы и общества.

Как известно, на Всемирной конференции по окружающей среде и развитию, проходившей в 1992 году в Рио-де-Жанейро, была предложена концепция перехода на модель устойчивого развития в долгосрочной перспективе, которая должна обеспечить сбалансированное решение задач социально-экономического развития и сохранения благоприятного состояния окружающей среды и природно-ресурсного потенциала в целях удовлетворения жизненных потребностей нынешнего и будущих поколений.

На наш взгляд, экологический фактор в разработке законодательных актов об устойчивом развитии сельских территорий должен рассматриваться как один из приоритетных, оказывающих влияние как на производственную, то есть экономическую, составляющую, так и на социальную. Сегодня бесперспективно рассматривать проблему устойчивого развития сельских территорий, не развивая сельскохозяйственное производство и агропромышленный комплекс в целом. Это основа, с развитием которой усиливается влияние экологического фактора. Как известно, определяющими факторами роста производства являются труд, капитал (искусственно созданные ресурсы) и экологический фактор (естественные ресурсы).

Следовательно, при разработке нормативно-правовых документов об устойчивом развитии сельских территорий необходимо учитывать экономико-экологические и социально-экологические составляющие.

Такая постановка вопроса обусловлена тем, что сельские территории не могут развиваться без мощного производственного сектора на селе, главным средством которого являются прежде всего природные ресурсы — земля, лес и вода. Они обеспечивают трудовую занятость и жизнедеятельность сельского населения, создание необходимых социально-экологических условий.

Словом, устойчивое развитие сельских территорий — это диалектическое единство экономики и экологии в аграрном секторе, высокие темпы роста, экономическая эффективность производства, что должно обеспечить решение экономических, политических, экологических и социальных проблем на селе.

В наиболее общем виде устойчивое развитие сельских территорий следует понимать как устойчивое развитие сельского хозяйства, при котором достижение экономических результатов осуществляется без ущерба для природы и обеспечивается социальное благополучие человека в настоящем и будущем.

Признание экологического фактора одним из приоритетных в устойчивом развитии сельских территорий связано с тем, что под влиянием антропогенного фактора продолжает ухудшаться агроэкологическое состояние земли, в целом природных ресурсов, а это негативно влияет на развитие производства и на жизненный (социальный) уровень сельского населения. Не учитывать этой тенденции нельзя, ибо будет углубляться социально-экономический кризис, а идея устойчивого социального развития территорий не реализуется.

Ведь накануне XXI века экологическая обстановка в стране действительно резко обострилась, особенно в аграрном секторе экономики. Экологический фактор на селе и в сельскохозяйственном производстве, как и во всех других отраслях, становится определяющим.

В подтверждение приведем несколько примеров и данных государственной статистики. В частности, лимитирующим фактором устойчивого развития сельского хозяйства является нерациональное использование земли, усиление тенденции ухудшения ее агроэкологического состояния и снижение почвенного плодородия. Эта ситуация значительно усугубилась в последнее десятилетие.

В национальных докладах и аналитической записке Счетной палаты Российской Федерации в 2004 году отмечается, что площадь сельскохозяйственных угодий уменьшилась по сравнению с 1990 годом на 30,4 млн. га, или на 13,2 %, в том числе пашни — на 16,5 млн. га, или 12,5 %. Из сельскохозяйственного оборота было выведено 32,2 млн. га посевных площадей, или 37,2%.

В различных почвенно-климатических зонах страны интенсивность процессов ухудшения почвенного плодородия неоднозначна, но тенденция их развития типична как для южных, центральных, так и для северных регионов Европейской или Сибирской части России. В целом усиливаются эрозийные и дефляционные процессы, которым подвергается почти 120 млн. га, что составляет 80% сельскохозяйственных угодий. В Поволжье, Предкавказье, Забайкалье продолжается опустынивание

земель. Особенно обострилась ситуация в Астраханской области, Республике Калмыкия, в целом в аридной зоне земледелия.

Значительные площади мелиорированных земель России характеризуются неудовлетворительным культуртехническим состоянием и плохой мелиоративной обустроенностью. За период либерально-экономических реформ свыше 2 млн. га орошаемых площадей переведены в богарные, а 3 млн. га осушенных земель выведены из строя и зарастают кустарником, что особенно характерно для Нечерноземной зоны Российской Федерации. В целом усиливается тенденция роста площадей земель с неблагоприятной мелиоративной обстановкой. Агротехнические и агрохимические мероприятия не выполняются потому, что финансируются по минимуму. До минимума снизились объемы внесения органических и минеральных удобрений. Федеральная целевая программа "Повышение плодородия почв России" практически не выполняется.

Технический потенциал России за годы реформирования агропромышленного комплекса претерпел значительное сокращение. Износ основных фондов превысил их восстановление более чем в 10 раз. В 2005 году по сравнению с 1990 годом в сельском хозяйстве Российской Федерации осталось не более 30% технического потенциала.

Для разработки нормативно-правовых документов устойчивого развития сельских территорий имеется конкретная правовая основа. В частности, Федеральным законом от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ "Об охране окружающей среды" утверждены основные принципы и нормативы охраны окружающей среды. В нем определена ответственность органов государственной власти Российской Федерации, региональных органов государственной власти, органов местного самоуправления за обеспечение благоприятной окружающей среды и экологической безопасности на соответствующих территориях. Требуется обеспечение снижения негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в соответствии с нормативами в области охраны окружающей среды, которого можно достигнуть на основе использования наилучших существующих технологий с учетом экономических и социальных факторов.

Концепция перехода Российской Федерации к устойчивому развитию, которая была утверждена Указом Президента Российской Федерации от 1 апреля 1996 г. № 440, предусматривает переход к устойчивому развитию как обеспечение на перспективу сбалансированного решения проблем социально-экономического развития и сохранения благоприятной окружающей среды и природно-ресурсного потенциала, удовлетворения потребностей настоящего и будущих поколений людей.

Распоряжением Правительства России от 31 августа 2002 года одобрена Экологическая доктрина Российской Федерации, в которой отмечается, что устойчивое развитие России, высокое качество жизни и здоровье ее населения, а также национальная безопасность могут быть обеспечены только при условии сохранения природных систем и поддержания соответствующего качества окружающей среды. Стратегические цели государственной политики в области экологии — это сохранение природных систем, поддержание их целостности и жизнеобеспечивающих функций для устойчивого развития общества, повышение качества жизни, улучшение здоровья населения и демографической ситуации, обеспечение экологической безопасности страны.

На наш взгляд, законодательное обеспечение устойчивого развития сельских территорий должно учитывать следующие направления:

необходимость обоснованного сочетания экологических, экономических и социальных интересов сельского населения в целях обеспечения устойчивого развития сельскохозяйственного производства и благоприятной окружающей среды;

запрещение хозяйственной и иной деятельности, последствия которой непредсказуемы в загрязнении окружающей среды, а также реализация в сельской местности проектов, которые могут привести не только к деградации естественных экологических систем, но также к ухудшению здоровья населения;

рациональное использование земельных ресурсов, предотвращение их деградации и обеспечение простого и расширенного воспроизводства почвенного плодородия;

улучшение здоровья сельского населения в результате уменьшения загрязнения земельных и водных ресурсов, воздушного бассейна, сохранения лесов и биологического разнообразия;

ускоренное развитие производственно-сбытовой сферы, а также сельской инфраструктуры.

*Огарков А.П., главный ученый секретарь РАСХН, член-корреспондент РАСХН, доктор экономических наук, профессор.*

С учетом важности решений Конференции ООН по окружающей среде и развитию, на которой обсуждались направления перехода к устойчивому развитию всего мирового сообщества, Указом Президента Российской Федерации от 1 апреля 1996 г. № 440 утверждена Концепция перехода Российской Федерации к устойчивому развитию. В концепции отмечено, что устойчивое развитие является объективным требованием времени. Начальный период перехода страны к устойчивому развитию связан с необходимостью первоочередного решения острых экономических и социальных проблем.

Целевые ориентиры устойчивого развития выражаются в показателях, характеризующих качество жизни, уровень экономического развития и экономического благополучия. При этом основными показателями качества жизни определены продолжительность жизни человека (ожидаемая при рождении и фактическая), состояние его здоровья, образовательный уровень, доход, уровень занятости, степень реализации прав человека. В создании методологической основы преобразований по этим направлениям, как определено в концепции, важнейшее значение будет принадлежать науке. В качестве необходимого условия устойчивого развития страны указывается на обеспечение устойчивого развития всех ее регионов.

Примером крупного региона, успешно реализующего эффективную стратегию устойчивого развития, является Белгородская область. Здесь утверждена и реализуется Программа улучшения качества жизни населения области. В концепции программы улучшения качества жизни населения, утвержденной постановлением главы администрации Белгородской области от 4 января 2003 г. № 1, дана характеристика проблемы, подлежащей решению на программной основе, определены цели и задачи, принципы формирования, сроки (этапы) реализации программы, ожидаемые эффекты и механизм управления программой.

Целью программы является формирование организационно-управленческого механизма, обеспечивающего достижение для населения области достойного человека качества жизни и его постоянное улучшение в долгосрочной перспективе. На начальном этапе реализации формируется инфраструктура управления программой и достигаются первые ощутимые результаты по каждому из направлений. На втором этапе реализации достигается новое качество жизни, обеспечивающее удовлетворение базисных человеческих потребностей, соответствующих региональным ресурсам, оцениваются результаты и осуществляется корректировка программы. На третьем этапе (2006—2008 и последующие годы) на основе наращивания регионального ресурсного потенциала процессу улучшения качества жизни придается устойчивость и необратимость с обеспечением независимости данного процесса от колебаний политической и экономической конъюнктуры. На каждом из этапов ежегод-

ные областные бюджеты разрабатываются как бюджеты качества, показатели которых определяются с учетом промежуточных и конечных целей программы.

На решение проблем комплексного социально-экономического развития и обустройства села направлена Федеральная целевая программа "Социальное развитие села до 2010 года". Термином "социальный" предопределяется направленность развития к человеку, условиям его жизни, труда и быта.

Чтобы придать приоритетное значение созданию надежной экономической базы, повышению доходности в результате производственной трудовой деятельности, в программах развития сельских поселений и территорий необходимо концентрировать внимание на конечной цели — их комплексном социальном обустройстве, позволяющем создать достойные условия для жизни, быта и высокопроизводительного труда сельского населения, так как без этого нет устойчивого развития. То есть развивать — значит обустраивать, строить на научной основе. В этой связи следует отметить, что в Минсельхозе России 29 апреля 2005 года проведено совещание совместно с Министерством регионального развития Российской Федерации по вопросу "О концептуальном подходе к созданию современных сельских поселений как неременном условии устойчивого развития сельских территорий".

Научное обеспечение устойчивого социально-экономического развития и обустройства села распространяется на следующие основные направления деятельности: законодательную и нормативно-правовую деятельность, повышение доходности с развитием инвестиционной активности, проектирование и комплексную застройку поселений. Для укрепления законодательного обеспечения было бы целесообразно в дополнение к действующей Федеральной целевой программе "Социальное развитие села до 2010 года" доработать и принять в современной редакции Закон РСФСР "О социальном развитии села" от 21 декабря 1990 года.

Решение стратегических проблем на федеральном уровне и социальное развитие села в регионах обуславливают необходимость совершенствования нормативной базы проектирования, осуществления современных подходов в системе технико-экономических обоснований (ТЭО), разработке районных и внутрихозяйственных планировок, градостроительной документации, территориальных и бизнес-планов, проектов зданий и сооружений с учетом специфики обустройства сельских территорий. ТЭО, система (минимально необходимой и вместе с тем достаточной) проектной документации позволят обоснованно решить проблему размещения новых объектов сельского строительства с учетом территориальной организации агропромышленного производства, установить, в каких из 155 тыс. существующих сельских поселений вести реконструкцию и новое строительство (так как осуждена старая практика выделения перспективных и неперспективных деревень), определить потребную мощность (вместимость) сельских общественных зданий по методу трудового баланса и сельскохозяйственных производственных объектов с установлением очередности их возведения и соответствующих инвестиционных источников.

В условиях существующего мелкопоселкового (рассредоточенного и очагового) расселения населения на многих сельских территориях страны в градостроительных проектных решениях необходимо формировать местные групповые системы расселения с опорой на более крупные, в том числе городские, поселения. Только в местных системах расселения (МСП) обоснованно решаются проблемы очередности и объемов реконструкции действующих и возведения новых общественных зданий социального назначения, дорог и других инженерных коммуникаций. Формирование местных систем расселения базируется на научно обоснованных стандартах (градостроительных нормативах), которые требуют серьезного научного обоснования.

К настоящему времени только около половины субъектов Российской Федерации приняли программы социального развития села в рамках своих регионов. Эти программы в основном копируют (но не детализируют применительно к местным усло-

виям) содержание Федеральной целевой программы, заменены лишь цифры в соответствии с региональным уровнем. Учитывая, что методики разработки программ не издавались и в регионы (муниципалитеты) не направлялись, данные о разработке муниципальных программ отсутствуют. Эту работу по научно-методическому обеспечению следовало бы завершить в кратчайшие сроки, а результаты (методики и отдельные программы) рассмотреть на научно-техническом или координационном совете с уточнением стратегии реализации программы, утвердить документы и направить в регионы для учета в работе по социальному развитию села.

При реализации Федеральной целевой программы актуальными являются разработка и реализация моделей развития инфраструктурных комплексов (в том числе передвижными средствами, автономными инженерными системами) применительно к различным типам расселения, обеспечивающих хорошие трудовые и культурно-бытовые условия, преодоление депопуляции, безработицы и нищеты значительной части сельского населения.

Модели социального обслуживания населения общественными учреждениями целесообразно увязывать с фактически сложившейся системой расселения населения с учетом проектируемой ее трансформации. При этом, по нашим расчетам, сельские поселения могут быть разделены по численности населения на три группы с тремя основными моделями обслуживания населения: до 100 человек; от 101 до 500 человек; от 501 и более. В первую группу войдут 96 тыс. сельских поселений с общей численностью населения 3 млн. человек; во вторую — 40 тыс. поселений с населением 10 млн. человек; в третью группу — 19 тыс. поселений с населением около 26 млн. человек.

В поселениях первой группы, как правило, отсутствуют стационарные общественные здания социальной сферы. В группе имеется 17 тыс. сельских поселений с числом жителей до 5 человек, 13 тыс. поселений с населением от 6 до 10 человек, 15 тыс. поселений с населением от 11 до 25 человек в каждом населенном пункте. Значимость малых поселений велика и многогранна: в сфере их влияния, как правило, отдаленные территории, они переводят в разряд обжитых безлюдные местности.

Опыт подтверждает, что социальное развитие в этой группе мельчайших поселений следует ориентировать на пешеходную доступность расположенных в системе расселения объектов социальной сферы городов и других крупных поселений, а также на разнообразные передвижные средства обслуживания сельского населения (автолавки, скорая врачебная помощь, дистанционное обучение с ориентацией профессионального образования на потребности рынка труда). Следует создать нормативно-правовую базу на различных уровнях государственного управления, гарантирующую реальное социальное равенство по приему и обслуживанию сельского населения (с учетом, как правило, крайне низкого уровня его доходов) в соответствующих городских учреждениях социальной сферы.

Социальную инфраструктуру сельских поселений второй группы целесообразно ориентировать в основном на собственные объекты малого соцкультбыта, а также на передвижные средства обслуживания и стационарные объекты, имеющиеся в конкретных условиях системы расселения. К настоящему времени создана весьма широкая номенклатура проектов социально-бытовых учреждений и предприятий малой вместимости для строительства в сельских поселениях разных регионов. Эти проекты являются основой для решения проблемы обслуживания населения малых сельских поселений стационарными объектами социальной инфраструктуры, которые, однако, требуют существенной корректировки при их привязке к местным условиям. Необходимы комплексные научные исследования с выходом на проектные решения и проекты по развитию учреждений малого соцкультбыта в условиях рыночной экономики.

Для третьей группы сельских поселений характерна высокая стабильность общей численности населения, а для поселений с населением 5 тыс. человек и более отмечается ее существенный рост, что подтверждает тенденцию миграции сельского населения в наиболее крупные поселения с развитой инфраструктурой. Здесь социальное развитие опирается на полноценные собственные стационарные объекты с эпизодическим посещением крупных городских учреждений.

В объектах малого соцкультбыта совмещается общественное учреждение с квартирой для работающего в нем персонала при различных вариантах взаимного размещения, блокировкой по горизонтали, вертикали. Проектирование этих объектов имеет ряд особенностей, связанных с отсутствием нормативов в СНиП. Разработка и реализация моделей местных систем расселения с опорой на городские и другие крупные поселения позволят существенно улучшить обслуживание сельского населения, реально сократить имеющиеся серьезные различия в этом отношении между городом и деревней. Сельский житель, как показывает опыт развитых зарубежных стран, не будет ощущать оторванности от цивилизации, что окажет позитивное влияние на закрепление кадров, особенно молодежи, в сельских поселениях.

Научное обеспечение устойчивого роста доходов, развития инвестиционной активности выполняют 8 институтов экономического профиля РАСХН, находящихся в центре и регионах страны. К настоящему времени перепрофилированы или распались комплексные научно-исследовательские и проектные институты по планировке сельских территорий, сельскому строительству, а существующие институты этого профиля (ЦНИИЭПсельстрой, Гипронисельхоз, Севкавнипиагропром, Гипронисельпром, Саратовгипронисельстрой, Мосгипронисельстрой, СибЗНИИЭПсельстрой, ЦНИИЭПгражданстрой) малочисленны (от 10 до 50—60 человек в каждом) и подвержены тем же недугам. Институты не объединены в научно-методическом отношении с целью решения проблем устойчивого развития сельских территорий, комплексного социального обустройства села. Поэтому было бы целесообразно сохранить и укрепить институты, образовать государственный научный центр (например, на базе ЦНИИЭПсельстрой) с региональными филиалами в городах Ростов-на-Дону, Новосибирск или создать научно-образовательные комплексы.

В целях успешного комплексного решения проблем устойчивого социально-экономического развития и обустройства села, формирования системы обслуживания сельского населения учреждениями социального назначения следует осуществить подготовку соответствующих специалистов, создать необходимые проектные, строительные и управленческие структуры, направить на решение этих проблем усилия ученых и специалистов в системах министерств и ведомств, в первую очередь Министерства сельского хозяйства и Министерства регионального развития; по технологическим и проектно-строительным проблемам сельских общеобразовательных школ — Минобрнауки России и РАО; по учреждениям здравоохранения — Минздравсоцразвития России и РАМН; по сельским клубам и домам культуры — Минкультуры России и РААСН и т. п. С активным участием этих специалистов, новыми подходами на основе научных исследований необходимо разработать нормативы, технологические решения и серии новых проектов сельских общественных зданий для различных местных условий, развить реконструкцию существующих и строительство обновленных поселений для современной России.

*Староверов В.И., главный научный сотрудник ИСПИ РАН, заслуженный деятель науки Российской Федерации, доктор экономических наук, профессор.*

В ходе работы нашего "круглого стола" выяснилось, что его участники в целом единодушно констатируют плачевное состояние социального развития сельских территорий, современной российской деревни как внутренне дифференцированной социально-территориальной подсистемы и относительно самостоятельной системы

России. В то же время обнаружился удручающий разброс мнений о путях обновляющего возрождения как самой деревни, так и фундаментальных ее составляющих — АПК, сельского населения, его структуры (прежде всего совокупности отношений), ментальности, нравственности, образования и культуры, образующих в конечном счете так называемый человеческий фактор общественной, в том числе экономической, динамики.

Причина такого разброса мнений лежит прежде всего в господстве в наших аналитических рассуждениях экономкратического, организационно-управленческого, правового, политического и т. д. центризма и рыночного прагматизма. То есть в давлении на наши позиции той самой идеологии, от которой сегодня в нашей стране многие, в том числе политики и ученые, шарахаются, как черт от ладана. Последнее я объясняю отрывкой на тот идеологический террор, который был организован в России на рубеже 80—90-х годов радикально-либеральными экспериментаторами над нею.

В качестве одного из инструментов низвержения советского и утверждения либерально-демократического общественного строя ими был использован жупел деидеологизации всей жизнедеятельности общества. Сделано это было с целью посеять структурный хаос не только в идеологических, но и всех прочих отношениях общества и утвердить либеральную идеологию. Это позволяло либералам в условиях созданного ими тотального структурного хаоса внедрить в социальное управление методы социального манипулирования общественным мнением. Эти методы являются, пожалуй, ведущей компонентой природной сущности и одновременно главным средством их собственной идеологии, но воздействие их далеко от подлинных задач социального управления.

В мире давно распознали эту пагубную сущность либерализма, и потому, как верно отмечал М.А. Коробейников, его нет в чистом виде ни в одной развитой стране зарубежья. Неискушенное российское общество заглотнуло изощренно поданную ему либеральными СМИ наживку "деидеологизации", позволило разрушить (более того, само с энтузиазмом помогало разрушать) собственные фундаментальные идеологические основания — национальной идеи, органического единства обучения и нравственного воспитания в системе российского образования, евразийской сущности православия и других традиционных российских конфессий, не менее традиционных, основанных на началах коллективизма скреп социального равенства и социальной справедливости как специфики России и схожих с ней по объективным, особенно по природно-климатическим и территориальным, условиям развития стран и т. п. В результате российское общество по сей день не может определиться ни в целях, ни в средствах, ни в методах своего развития — чего оно хочет и как этого достичь.

Вообще я посоветовал бы субъективно честным людям, особенно ученым, поостеречься делать необоснованные упреки по поводу идеологического характера экономической, социальной и т.д. теории и практики советского времени. А какими им надлежало быть, чтобы не утратить свою общественную сущность? В истории сознательной жизни человечества не было и никогда не будет деидеологизированных общественных теорий и практик. И разве все более доминирующие сегодня в нашем обществе прагматические установки в экономике на доходность, прибыль или утверждающаяся социальная практика имущественного неравенства и т.д. не имеют идеологической нагрузки? К советскому периоду развития могут быть претензии разве что относительно ценности и действенности реализовавшихся идеологических установок, но никак не в связи с их былым наличием.

И сегодня, говоря об основаниях устойчивого социального развития российских сельских территорий и его законодательном обеспечении, мы должны задуматься в первую очередь над тем, соответствует ли их сущности ценностный характер идеологии, которая лежит в основе целевых установок реализуемой ныне в стране аграрной и социальной политики. И не расходится ли ценность этих установок с цивилизаци-

онными и ментальными ценностными ориентациями большинства российского населения, прежде всего сельского, которого в первую очередь коснутся последствия этой политики и которому ее реализовывать — активно, пассивно или саботажнически. А от этого будет зависеть как реальная возможность устойчивого социального развития деревни, так и эффективность его законодательного обеспечения.

Ценностные ориентации населения — это то, что определяет механизмы, характер и, следовательно, результаты его жизнедеятельности. А основу их самих составляют, во-первых, цивилизационные и ментальные традиции и чаяния народа, во-вторых, современные условия, прежде всего экономические, его жизни, в-третьих, осознание того, насколько проводимая политика соответствует его потребностям в улучшении условий жизни, а также реализации прочих его чаяний, как традиционных, так и сформированных новой действительностью. Фоном проявления этих факторов является национальное осознание (у одних сформировавшееся, у других — на уровне подсознания) геополитических и ряда близких к ним общественных интересов своей страны, своего этноса, региона и т.д.

Проводимые нами с 1991 по 2005 год мониторинговые социологические исследования сельского населения свидетельствуют, что на протяжении всего периода либеральных псевдореформ (реформы — это целенаправленные изменения с сохранением коренных цивилизационных оснований, а то, что творится в России, — это передел, трансформация, цивилизационное перекодирование ее наций) в агросфере и в деревне в целом ценностные ориентации подавляющего большинства ее населения расходятся с ценностной основой идеологии проводимой здесь аграрной и социальной политики. Альфой и омегой идеологии этой политики является установка на утверждение любой ценой строя либеральных рыночных отношений безотносительно к тому, приемлем ли он с позиций теории и здравого смысла, а главное, ментальности сельского населения и какие экономические, социальные, морально-нравственные и т.д. результаты и последствия оно даст.

Результаты такой политики соответствующие, они нашли выпуклое отображение и в докладах участников нашего "круглого стола": разрушение отечественного АПК, обнищание и вымирание деревни. Создается впечатление, что экспериментаторов над ней это даже устраивает, поскольку позволяет "учесть интересы международного сообщества" к российским землям и ее богатствам, что, как известно, составило одну из целевых установок разработанной Минэкономки долговременной программы развития России.

Я неоднократно говорил и сейчас хочу повторить, что первоочередными мерами возрождения деревни (а прежде чем говорить о возможности устойчивого социального развития ее территорий, неплохо было бы возродить ее материально-вещный комплекс хотя бы на уровне 1990 года) должны стать:

вывод по примеру развитых зарубежных стран российской аграрной сферы и вопросов развития сельской социальной инфраструктуры из-под тотального воздействия рыночных законов и механизмов: те или иные элементы рынка (их следует тщательно проанализировать и отобрать для использования с учетом сельской специфики) деревне нужны, но не чуждые ее природе;

восстановление плановых начал социального управления развитием в России как АПК, так и деревни, а также сельских территорий на основе социального, не только пассивного, но и исходящего из целевых установок и социально-политической стратегии нормативного прогнозирования, программирования и проектирования. Представление, что это противоречит идеологии современного рынка, малосостоятельно, в развитых зарубежных странах планирование и составляющее основу социального управления государственное регулирование агробизнеса, не говоря уже о сельских территориях, весьма развито, что не мешает развитию рынку там, где его механизмы полезны;

возможность осуществления вышеназванных мер требует систем социальных показателей и индикаторов, а также объективной статистики, что связано в первую очередь с восстановлением и развитием соответствующих научных исследований различных областей сельской жизни;

такая работа позволит перейти от паллиативного законодательного обеспечения устойчивого социального развития сельских территорий к подлинно системному, способному обеспечить его во взаимосвязи и взаимодействии с целью удовлетворения наиболее насущных на том или ином этапе развития социальных потребностей сельских территорий.

*Умнов П.В., кандидат экономических наук.*

В социально-экономическом развитии регионов России важное место отводится региональной политике, под которой понимается система целей и задач органов государственной власти Российской Федерации по управлению политическим, экономическим и социальным развитием регионов страны, а также механизм их реализации.

Главной целью региональной политики в ближайшей перспективе является стабилизация производства на основе ликвидации последствий кризиса и возобновления экономического роста в каждом из регионов России, повышение на этой основе уровня жизни населения как в конкретном регионе, так и на всей территории страны, создание научно-технических предпосылок укрепления позиций Российской Федерации в мировом экономическом сообществе. К приоритетным задачам региональной политики относятся:

содействие формированию во всех регионах России многоукладной экономики, развитию и функционированию различных организационно-экономических и правовых форм хозяйствования, максимально соответствующих региональным условиям производства, укрепление экономических основ территориальной целостности и стабильности государства;

ликвидация значительной дифференциации в уровнях социально-экономического развития российских регионов, поэтапное создание условий для укрепления собственной экономической базы повышения жизненного уровня населения региона, рационализация систем расселения;

ускоренное развитие межрегиональных инфраструктурных систем;

экономическое стимулирование развития административных единиц, располагающих крупным научно-инновационным потенциалом и обладающих потенциальными возможностями в качестве становления их как региональных "точек роста" экономики.

В реализации региональной политики важное место отводится целевым программам, которые предполагают разработку перечня заданий (мер, действий), ориентированных на полное или частичное решение конкретной социально-экономической проблемы на региональном уровне.

Целью федеральной программы социально-экономического развития региона является решение первоочередных проблем региона в качестве субъекта Российской Федерации и обеспечение экономической и социальной стабильности.

Реализацию целевой программы развития региона рекомендуется осуществлять в следующей последовательности: проведение мероприятий, требуемых для преодоления кризисных явлений в региональной экономике и социальной сфере, достижения определенной стабилизации в развитии производства и успешной реализации федеральной программы в целом; практическая реализация группы приоритетных инновационных проектов, отличающихся высокой коммерческой и бюджетной эффективностью; формирование инвестиционного потенциала региона в целях обеспечения (возобновления) экономического роста; отработка новых механизмов финансирования инвестиционных проектов и мероприятий посредством сочетания

собственных и заемных средств инвесторов и поддержки за счет федерального и регионального бюджетов.

В то же время необходимо отметить, что в нашей стране наблюдается неоднозначное отношение к федеральным программам решения региональных проблем. С одной стороны, до настоящего времени ни одна федеральная программа полностью не выполнена. Анализ имеющегося опыта разработки и реализации указанных программ позволил выявить их типичные недостатки (игнорирование базовых принципов результативного программного управления, размытость целей и неконкретность задач, отсутствие приоритетов и конкурсных процедур отбора программных мероприятий, отсутствие ответственности за исполнение программ и др.). Хроническое недофинансирование программ в значительной степени является следствием, а не причиной этих недостатков. С другой стороны, факт одобрения конкретной программы Правительством Российской Федерации и включения ее в перечень программ, которые финансируются из федерального бюджета, служит важным стимулом для появления новых предложений о разработке и утверждении указанных программ. При этом принимаются во внимание как потенциальные возможности использования программных механизмов для эффективного решения региональных проблем, так и сопутствующие выгоды ресурсного, политического и иного характера.

Федеральные целевые программы развития регионов, включая подпрограммы развития различных сфер экономики, как форма осуществления стратегического планирования и управления должны выполняться на основе целевого подхода. Так, например, сущность разработки подпрограммы развития агропромышленного комплекса заключается в определении совокупности решаемых задач и системы необходимых мероприятий, разработке механизма их практической реализации (управление, координация действий, правовое обеспечение, научное обеспечение и др.), исходя из сформулированной цели развития регионального АПК.

Проведенный анализ практики разработки федеральных целевых программ развития отдельных регионов России позволил сформулировать ряд конкретных методических положений, имеющих принципиальное значение. В частности, алгоритм разработки подпрограммы развития регионального АПК (без учета механизма реализации) рекомендуется подразделить на три стадии (см. табл.).

Таблица

**Последовательность действий  
при разработке подпрограммы развития АПК региона**

Стадии	Характеристика этапов
Первая	1. Обобщение и анализ трансформационных изменений в АПК и проблемной ситуации в целом (характеристика комплекса дореформенных и трансформационных проблем — институциональных, производственно-экономических, финансовых, инвестиционных, социальных, экологических)
	2. Оценка стартового потенциала развития регионального АПК
	3. Актуализация проблемной ситуации, выявление ключевой проблемы, построение "дерева проблем"
	4. Обоснование главной цели подпрограммы развития АПК региона, построение "дерева целей", определение приоритетов целей
Вторая	5. Разработка базовой стратегии развития регионального АПК
	6. Подготовка перечня отраслевых программ развития АПК на региональном уровне, необходимых для реализации системы целей и достижения генеральной цели в ФЦП социально-экономического развития региона
	7. Обоснование стратегий реализации отраслевых программ развития АПК региона

Стадии	Характеристика этапов
	8. Разработка системы для отраслевых мероприятий отраслевых программ
Третья	9. Обоснование функциональных стратегий обеспечивающих программ
	10. Разработка системы мероприятий для выполнения обеспечивающих программ
	11. Расчет необходимых финансовых ресурсов для реализации подпрограммы развития АПК на региональном уровне

Для выполнения в полном объеме программных мероприятий и реализации всех намеченных инвестиционных и научно-технических проектов, включенных в состав федеральной целевой программы социально-экономического развития региона, требуются значительные финансовые средства. Основными источниками финансирования программно-целевых мероприятий и проектов программы в целом являются:

- собственные средства участников целевой программы;
- кредиты коммерческих банков, в том числе под гарантии Правительства Российской Федерации;
- иностранные кредиты, включая средства, привлекаемые на возвратной и платной основе под гарантии Правительства Российской Федерации;
- средства международных организаций, которые подлежат ежегодному уточнению при разработке проектов федерального бюджета и федеральной адресной инвестиционной программы, исходя из возможностей федерального бюджета;
- кредиты из средств областных бюджетов;
- средства федерального бюджета, выделяемые на безвозвратной основе и подлежащие ежегодному уточнению;
- средства областных бюджетов (на безвозвратной основе);
- централизованные внебюджетные фонды, другие внебюджетные платежи.

С учетом существенного дефицита федерального бюджета и ограниченности централизованных и кредитных ресурсов финансирование включенных в целевую программу развития региона инвестиционных проектов рекомендуется производить, используя прежде всего средства региона (областной бюджет, собственные средства предприятий, привлеченные средства). За счет указанных источников на первом этапе реализации целевой программы целесообразно осуществлять финансирование около 2/3 общей потребности в капитальных вложениях. В дальнейшем по мере расширения финансовой базы региона и роста эффективности производства в результате осуществления программно-целевых мероприятий удельный вес внебюджетных источников (включая привлеченные средства независимых инвесторов) в общем объеме финансирования федеральной целевой программы должен увеличиваться, что даст возможность добиться существенного снижения нагрузки на инвестиционные ресурсы федерального и областного бюджетов.

В рамках концепции долевого привлечения бюджетных средств в проекты федеральных целевых программ развития регионов Российской Федерации и в целях стимулирования частных предпринимателей к инвестированию собственных средств в указанные программы рекомендуется использовать механизмы долевого участия и субсидирования бюджетов в финансировании бюджетов.

Механизм долевого участия федерального и областного бюджетов целесообразно использовать для финансирования высокоэффективных инвестиционных проектов, подготовленных с участием коммерческих организаций, при условии размещения указанных средств на конкурсных началах. Условиями конкурса в соответствии с действующим порядком являются следующие:

- вложение инвестором не менее 80% собственных и заемных средств (с учетом иностранных инвестиций);

удельный вес собственных средств частного инвестора (акционерный капитал, прибыль, амортизация) не должен быть ниже 20%;

максимальный срок окупаемости инвестиционных проектов — 2 года.

Наряду с ресурсными мероприятиями рекомендуется наметить ряд организационных мер, которые будут способствовать созданию благоприятных условий для повышения инвестиционной активности в исследуемом регионе. Особое внимание на начальном этапе реализации федеральных целевых программ целесообразно уделить практической реализации небольшого числа первоочередных проектов, ориентированных на быстрое решение основных целей и задач, намеченных в программе. К их числу относятся проекты, которые обеспечивают максимальные поступления в бюджет региона и имеют минимальный срок окупаемости, а также проекты, реализация которых позволит создать максимальное количество новых рабочих мест на имеющихся производственных мощностях. Помимо первоочередных проектов на начальном этапе реализации федеральных целевых программ необходимо предусмотреть осуществление ряда мероприятий социального характера, призванных смягчить наиболее острые проблемы в сферах здравоохранения, образования и обеспечения социальных стандартов жизни работников предприятий (организаций) исследуемого региона, включая аграрную сферу.

В качестве мер государственной поддержки следует предусматривать использование гарантий Правительства Российской Федерации на конкурсной основе и ограниченное, в зависимости от реальных возможностей федерального бюджета, выделение безвозмездных субсидий за счет федерального, областного и местного бюджетов. Вышеперечисленные мероприятия должны способствовать созданию объективных предпосылок для динамичного роста финансового потенциала региона, выступающего в качестве основы последующего финансирования значительного числа инвестиционных проектов.

*Хицков И. Ф., директор НИИ экономики и организации Агропромышленного комплекса Центрально-Черноземного региона Российской Федерации, академик РАСХН.*

Научно-исследовательским институтом экономики и организации Агропромышленного комплекса Центрально-Черноземного региона Российской Федерации, которому в этом году исполняется 75 лет, постоянно проводится мониторинг АПК, позволяющий определить состояние, тенденции и перспективы развития сельского хозяйства.

Становление и развитие рыночных отношений в экономике страны и ее регионах обусловили необходимость коренных изменений в подходах к прогнозированию развития агропромышленного производства и его базовой отрасли — сельского хозяйства. Переход к новой системе экономических отношений и вызванные им существенные изменения тенденций экономического развития явились причиной того, что выполненные до реформ прогнозные разработки для сельского хозяйства во многом утратили не только практическую ценность, но и в определенной степени методологическое и методическое значение.

Анализ и оценка постреформенного состояния сельскохозяйственного производства в ЦЧР показывает, что в его динамике просматриваются два периода. Первый период (1992—2000 гг.) характеризуется крайне неблагоприятными кризисными явлениями: резким падением объемов производства, деградацией производственного, финансового и социального потенциала села, убыточностью сельскохозяйственной деятельности большинства сельскохозяйственных предприятий и организаций. Начиная с 2001 года и по настоящее время в аграрном секторе ЦЧР обозначился второй период: начали проявляться положительные тенденции некоторого роста производства основных видов сельскохозяйственной продукции, постепенно увеличивается число рентабельных хозяйств. Однако при всем этом следует отметить, что эти позитивные изменения в отрасли обусловлены, с одной стороны, принимаемыми в об-

ластях ЦЧР определенными организационно-экономическими мерами, а с другой (и в значительной степени) — сложившимися в последние три года относительно благоприятными погодными условиями.

Исследованиями установлено, что главными факторами, ограничивающими динамичное и устойчивое развитие аграрного производства в Черноземье, являются: крайне низкий платежеспособный спрос как потребителей продовольствия, так и сельскохозяйственных товаропроизводителей; недостаточное и малоэффективное госрегулирование, особенно что касается механизмов регулирования ценовых, финансово-кредитных и социальных отношений.

Эффективность этих мер во многом определяется прогнозными разработками перспективного развития сельскохозяйственного производства, что предполагает исследование альтернатив функционирования отрасли в различных условиях внешней среды и при различных стратегиях ее регулирования. Это обуславливает необходимость адекватного отражения той неопределенности, которая объективно присуща будущему. С этой точки зрения моделирование выступает в качестве универсального средства изучения допустимых альтернатив перспективного развития аграрного производства и оценки их сравнительных преимуществ. С учетом вышеизложенного нами были сформулированы три альтернативных прогнозных варианта развития сельского хозяйства ЦЧР.

Первый вариант означает продолжение сложившихся в 90-х годах прошлого века крайне негативных тенденций на перспективу. Его оценка показывает, что сокращение посевных площадей, поголовья скота, дальнейшая деградация материально-технической базы сельского хозяйства в ЦЧР приведут к стагнации производства на уровне 1999—2003 годов. Региональный рынок будет зависеть от импорта всех видов животноводческой продукции (кроме яиц). Ориентация на низкорентабельные и неэнергоёмкие технологии подведет к той черте, за которой следует полная деградация аграрного сектора и потеря продовольственной безопасности региона.

В среднесрочной перспективе, исходя из оценок состояния и современных тенденций развития сельского хозяйства, а также политических и социально-экономических условий, более реальным является второй вариант развития, при котором не ожидается существенных изменений и тем более качественного скачка в материально-технической, инвестиционной и социальной политике, что позволяет стабилизировать относительно низкий уровень аграрного производства ЦЧР, а затем выйти на среднегодовой его рост с объемами производства к 2010 году примерно 60—70% от уровня 1986—1990 годов.

Наиболее оптимистическим следует признать третий вариант развития, ориентированный на среднегодовой рост сельскохозяйственного производства ЦЧР — 3—5% в условиях повышения платежеспособного спроса населения, роста доходности сельских товаропроизводителей посредством действенного государственного регулирования аграрного рынка.

В модели второго (стабилизационного) варианта за критерий оптимальности взята максимизация прибыли. Предусматриваются стабилизационные меры государства по регулированию колебаний цен на зерновом рынке, увеличение доходов товаропроизводителей за счет некоторого (5—10%) ограничения диспаритета цен, повышения культуры земледелия, роста урожайности сельскохозяйственных культур и продуктивности поголовья скота до 10%.

Условия реализации третьего (оптимистического) варианта предусматривают более действенную государственную политику поддержки товаропроизводителей и сохранение нынешних темпов роста платежеспособного спроса населения, уменьшение диспаритета цен на промышленные ресурсы и продукцию сельскохозяйственного производства на 10—15%, активизацию политики государственных закупочных и товарных интервенций, обеспечивающих межгодовое сглаживание цен на 20—25%,

увеличение урожайности сельскохозяйственных культур и поголовья, продуктивности животных за прогнозируемый период в среднем на 10—15%.

Рост объемов производства основных видов сельскохозяйственной продукции по третьему варианту будет сопровождаться повышением интенсивности ведения основных отраслей аграрного производства в ЦЧР. Так, к 2010 году на 100 га пашни в регионе будет производиться зерна 1499,1 ц вместо 787,5 ц в 2003 году, сахарной свеклы соответственно — 2074,8 ц и 1048,6 ц, подсолнечника — 143,6 ц и 87,6 ц. Производство молока на 100 га сельхозугодий достигнет в 2010 году 245,6 ц, прирост КРС — 32,5 ц, что соответственно на 27,1% и 56,3% больше, чем в 2003 году.

На основе оценки формирования продовольственного рынка и обеспечения населения продовольствием выявлены основные тенденции развития сельского хозяйства:

незначительное увеличение объемов производства основных видов сельскохозяйственной продукции (при сокращении численности населения) привело к росту товарного предложения и емкости продовольственного рынка, однако потребление практически всех продуктов питания остается значительно ниже рациональных норм (кроме хлеба, сахара и картофеля) при дефиците белков и углеводов и избытке жиров;

относительно несущественный рост покупательной способности, денежных доходов населения позволил повысить уровень потребления, однако резкая дифференциация населения по уровню доходов увеличила долю населения с доходами ниже прожиточного минимума.

Проведенное исследование показало, что во всех областях низкий уровень самообеспеченности мясом. В Курской и Липецкой областях недостаточный уровень самообеспеченности подсолнечником. По остальным видам сельскохозяйственной продукции отмечен удовлетворительный уровень самообеспеченности, что говорит о возможностях областей ЦЧР покрывать собственным производством сельскохозяйственной продукции потребности населения в продовольствии. Однако следует отметить, что повышение уровня самообеспеченности в последние годы связано не столько с незначительным ростом производства при значительном сокращении численности населения, сколько с низким уровнем потребления, что является негативной тенденцией.

На основании результатов проведенного анализа и решения экономико-математических задач определены приоритетные направления развития продовольственного рынка с целью восполнения неудовлетворенного спроса и улучшения удовлетворения потребностей в основных продуктах питания.

1. Развитие зернового производства как структурообразующей отрасли всего сельского хозяйства и основы развития продовольственного рынка, улучшения продовольственного снабжения, которое позволит полностью обеспечить потребность в зернопродукции и будет способствовать ликвидации неудовлетворенного спроса.

2. Развитие рыночной инфраструктуры, которое будет способствовать формированию продовольственного фонда и его распределению в соответствии с потребностями населения, экономической и физической его доступности.

3. Формирование дополнительного платежеспособного спроса на продукты питания за счет государственной поддержки малообеспеченных слоев населения и улучшения качества питания.

Одной из главных причин сохраняющейся кризисной ситуации в АПК является проведение государственными органами необоснованной бюджетно-налоговой политики, проявляющейся в резком ухудшении эквивалентности обмена между сельским хозяйством и промышленностью, низким и ежегодно сокращающемся уровне государственной поддержки сельскохозяйственных товаропроизводителей, высоком уровне изъятия у них денежных средств через налоги и платежи.

Анализ показывает, что закредитованность сельскохозяйственных организаций региона сложилась в основном из-за высокого, непосильного для большинства хозяйств уровня налогообложения. Доводимые налоги они ежегодно уплачивают только на 61—89%, недоплаченные суммы налогов зачисляются в кредиторскую задолженность. По состоянию на 1 января 2004 года по сельскохозяйственным организациям ЦЧР из общей суммы кредиторской задолженности долги по налогам составляют 11,6 млрд. рублей, или 23,0%.

*В основу бюджетного регулирования и финансовой поддержки сельского хозяйства как на федеральном, так и на региональном уровне следует принять следующие положения:*

1. Основной функцией бюджетной поддержки должно стать стимулирование эффективности производства и насыщения потребительского рынка продовольственными товарами.

2. Размеры и механизмы бюджетного финансирования регионального АПК формируются и принимаются органами управления, администрацией региона, по своему содержанию они должны быть простыми и понятными, публиковаться в региональной печати.

3. Дотирование и возмещение производственных затрат необходимо осуществлять через механизм программ производственного и социального развития. Увеличить поддержку мероприятий, направленных на повышение научно-технического уровня производства, подготовку и повышение квалификации кадров.

4. Обеспечить доступность получения бюджетных средств всем без исключения товаропроизводителям через их участие в реализации федеральных и региональных программ развития.

Исключить формальное участие в программах, получение бюджетных средств должно происходить при обязательном выполнении условий программы.

Не допускать сосредоточения средств государственно-бюджетной поддержки в руках наиболее активной части товаропроизводителей, ограничив получение бюджетных средств только по одной программе развития при участии и выполнении условий нескольких программ.

Государственное регулирование АПК ЦЧР РФ рассматривается как составная часть общей аграрной политики. В системе этого регулирования выделены следующие аспекты:

в области налогового регулирования необходимо соблюдать условия, при которых стимулируется эффективное ведение хозяйства, в том числе через льготное налогообложение, а в бюджеты соответствующих уровней поступают реально возможные при данных макроэкономических условиях поступления. Критерием обеспечения этих условий является необходимая для нормальной хозяйственной деятельности рентабельность;

в области кредитно-финансового регулирования необходимы дифференцированные (в зависимости от финансово-экономического состояния предприятий) меры, ориентированные на поддержку эффективных собственников, обеспечивающих эффективность использования кредитных ресурсов и их возвратность, а также меры в рамках целевых программ. Накопившаяся кредитная задолженность сельскохозяйственных предприятий, возникшая в результате деформаций экономического механизма АПК, подлежит списанию или частичной реструктуризации;

в области регулирования социального развития села приоритетом является прямая бюджетная поддержка, ориентированная не только на социальный, но и на экономический эффект.

В общей системе экономического регулирования развития АПК ЦЧР РФ необходимо:

обеспечить более органическое сочетание государственных регуляторов с самофинансированием первичных хозяйствующих субъектов;

целенаправленно активизировать применение экономических методов регулирования, адекватных законам и принципам рыночной системы хозяйствования и управления.

Отношения собственности занимают ведущее положение в системе аграрных производственных отношений. Структурными элементами собственности выступают пользование, владение и распоряжение. Экономическое содержание собственности проявляется только в воспроизводственном процессе, так как реальные интересы собственника могут быть реализованы лишь при включении объекта собственности в процесс производства.

Особенностями модели организационно-экономического механизма для ЗАО "Родина" Россошанского района Воронежской области являются: использование цеховой структуры управления; применение в оценке работы подразделений бизнес-планов и бизнес-фактов; материальное стимулирование работников от прибыли хозяйства; планирование производственной деятельности внутрихозяйственных подразделений с учетом взаимопринятых обязательств в договорах аренды.

Отличительная особенность модели организационно-экономического механизма для ЗАО "Красненское" Яковлевского района Белгородской области заключается в том, что в ее основе предлагается использовать следующие блоки: управление и регулирование отношений собственности, внутрихозяйственное планирование, материальное стимулирование труда работников, учет и контроль за производственной деятельностью. В свою очередь, каждый блок включает следующие элементы: механизм использования земельных долей; бюджет-план и бюджет-факт для цехов и подразделений; текущее авансирование; заключение договоров об экономических взаимоотношениях с администрацией и цехами, распределение арендной платы.

Разработана модель организации внутрихозяйственных экономических отношений для ООО "Высокое" Яковлевского района Белгородской области с привлечением денежных средств инвестора. Отличительными особенностями данной модели являются следующие признаки: инвестор осуществляет текущее финансирование технологического процесса и получает 50—60% произведенной продукции в свое распоряжение для реализации на других оптовых рынках; автопарк, ремонтная мастерская выделены в самостоятельные подразделения, для их услуг рассчитываются внутрихозяйственные цены с учетом нормативной себестоимости; предложена методика определения стоимости 1 часа работы услуг токаря, которую можно использовать для других номенклатур работников ремонтной мастерской; материальное поощрение работников растениеводства и животноводства предлагается производить по разработанной шкале или расценкам за превышение планового задания.

Наукой и практикой доказана высокая эффективность формирования и функционирования узкоспециализированных интегрированных структур в различных отраслях народно-хозяйственного комплекса, в том числе и в АПК. Однако специфика агропромышленного производства такова, что при организации специализированных интегрированных формирований осуществляется интегрирование производства ограниченного ассортимента продукции или даже ее части, вырабатываемой из сельскохозяйственного сырья одного, в лучшем случае двух-трех видов, а остальные виды сырьевых ресурсов, получаемых в процессе ведения многоотраслевого аграрного производства в целях наиболее эффективного использования земли в качестве основного средства производства, используются за пределами такого интегрированного формирования. В то же время для полной загрузки мощностей перерабатывающих промышленных предприятий специализированного интегрированного формирования требуются масштабные объемы сырьевых ресурсов, которые практически не могут быть произведены участвующими в нем сельхозтоваропроизводителями, и

интегрированное формирование использует сырьевые ресурсы товаропроизводителей, не входящих в его состав.

Реальным вариантом решения данной противоречивой проблемы, по мнению разработчиков темы, является формирование гибкой межотраслевой и многофункциональной кооперационно-интегрированной производственной структуры (КИПС) товаропроизводителей АПК, позволяющей осуществить интегрирование производства всех видов продукции путем кооперирования специализированных интегрированных формирований и иных товаропроизводителей АПК (неинтегрированных сельхозпредприятий и организаций, КФХ, ЛПХ), технологически взаимосвязанных с производством конечных видов продукции, вырабатываемой на основе сельскохозяйственного сырья, или участвующих в той или иной форме в его осуществлении.

Для наиболее полной реализации преимуществ кооперационно-интегрированного производства товаропроизводителей АПК целесообразно перейти на прямые интеграционные связи товаропроизводителей и потребителей сырья с использованием внутренних расчетных цен на сырьевые ресурсы, обеспечивающие заранее согласованный уровень рентабельности текущих затрат каждому товаропроизводителю при средних издержках производства с последующей корректировкой расчетных операций по конечным результатам совместно организуемого производства.

При формировании новой структуры исполнительного госуправления сельским хозяйством области важно не повторить ошибок прошлого, состоящих в том, что сначала создавался орган, а потом устанавливались права, обязанности и ответственность его структурных подразделений. Надо сначала установить, какие обязанности по планированию, организации, мотивации, контролю и регулированию производства возлагаются на данное подразделение и примерную трудоемкость их, а затем устанавливать должностной статус и численность входящих в него работников.

Для решения проблемы безработицы на селе необходимо разрабатывать федеральные и региональные программы занятости населения, сохранять и создавать рабочие места на действующих сельскохозяйственных предприятиях, организовывать обучение и переобучение работников, организовывать оплачиваемые общественные работы.

Основным показателем, характеризующим демографическую ситуацию, является естественная убыль населения. За 1990—2003 годы естественная убыль в областях Центрального Черноземья выросла в 2—2,5 раза.

Для стабилизации демографической ситуации необходима материальная поддержка бедных семей, проведение ежегодной диспансеризации сельского населения. Повысить уровень рождаемости позволит поддержка молодых семей (увеличение детских пособий, выделение беспроцентных ссуд на строительство жилья, его благоустройство и т.п.). Сокращению оттока молодежи из села будут способствовать программы по трудоустройству молодежи.

Неблагоустроенность, непривлекательность жилья служат основной причиной отказа квалифицированных специалистов ехать на село. Определенным выходом из данной ситуации являются разрабатываемые в регионах инвестиционные программы "Свой дом", которые действуют во многих областях Центрального федерального округа. Схема реализации программы следующая: селянину выделяются стройматериалы на сумму 150—200 тыс. рублей, и он в течение 10 лет расплачивается за них продуктами от ведения ЛПХ. К сожалению, на селе слабо работает форма ипотечного обеспечения жильем, хотя некоторый опыт есть. Так, в Белгородской области 20 октября 2003 года утверждена областная целевая программа "Социальное развитие села до 2010 года". Реализация раздела программы "Жилищное строительство в сельской местности" осуществляется департаментом АПК совместно с ГУП "Белгородский областной фонд поддержки индивидуального жилищного строительства" на ос-

новании соглашения. Планом на 2004 год на жилищное строительство предполагалось направить 109,7 млн. рублей с предоставлением сельскому населению безвозмездных субсидий. Фактически на селе введено 14,7 тыс. кв. метров жилья с использованием 97,3 млн. рублей. Планом развития жилищного строительства в сельской местности на 2005 год предполагается направить туда 100 млн. рублей инвестиций и ввести 17,0 тыс. кв. метров жилья.

В Орловской области к 2003 году введено в строй благодаря ипотечным операциям 120 тыс. кв. метров жилья. В Липецкой области функционирует ОАО "Липецкая ипотечная корпорация", и более 200 семей в 2003 году справили новоселье.

В Воронежской области начинает работать ОАО "Агентство по ипотечному жилищному кредитованию", которое в 2003 году должно было выделить кредитов на сумму 60 млн. рублей. Для АПК Воронежской области разработана такая же программа "Свой дом" по обеспечению молодых специалистов жильем в течение четырех лет (2003—2006 гг.). За этот период планируется построить для них 1408 многоквартирных домов с надворными постройками и газификацией, общей площадью 167,42 тыс. кв. метров и стоимостью 672,19 млн. рублей. Надежды возлагаются селянами на программу "Социальное развитие села до 2010 года", в которой на жилье обращено первоочередное внимание.

Основой развития общешкольного образования, по нашему мнению, должны стать программы, где финансирование построено по принципу "деньги следуют за учеником", то есть подушевое финансирование учащихся. Такие программы для сельской местности должны разрабатываться и финансироваться под обязательным контролем государства.

*Черняев А.А., директор Поволжского НИИ экономики и организации агропромышленного комплекса, академик РАСХН.*

За последние годы ситуация в социальной инфраструктуре села крайне обострилась. Введение в действие Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" с 1 января 2006 года и реализация в полном объеме Федеральной целевой программы "Социальное развитие села до 2010 года" (государственный заказчик-координатор Минсельхоз России) вселяет в сельчан надежды на существенное улучшение их жизненного уровня на основе выработки комплекса мер экономического, правового и административно-управленческого характера. Необходимость коренного перелома в социально-экономической политике на селе определяется ухудшающимся состоянием инфраструктуры и социального положения тружеников села.

Резкий рост цен на все виды ресурсов, используемых в строительстве, привел к существенному сокращению ежегодного ввода в действие объектов социальной сферы. Самое пристальное внимание требует проблема инженерного обустройства жилищного фонда на селе, поскольку жители сел и деревень практически лишены элементарных удобств. Жилищный фонд в сельской местности Приволжского федерального округа в 2 раза, а в ряде регионов в 4,5 раза менее благоустроен, чем городской. Особенно низок уровень централизованного водоснабжения в селах. Около 70% медицинских пунктов расположены в старых помещениях, которые нуждаются в капитальном ремонте. Ухудшается положение с учреждениями культуры.

Ввод жилья в 2003 году в сельской местности в ряде регионов Приволжского федерального округа по сравнению с дореформенным периодом (1990 г.) сократился в Саратовской области в 4 раза, в Пензенской — в 6,6 раза.

Рынок труда на селе остается несбалансированным и фактически не выполняет ни одну из своих функций. Общая безработица среди лиц трудоспособного возраста в сельских районах Саратовской области превышает 10-процентный уровень. Вытеснение рабочей силы из коллективного сельскохозяйственного производства сопровождается оттоком работников в личное подсобное хозяйство, не обеспечивающее

воспроизводство рабочей силы на общественно нормальном уровне. Эта форма сельскохозяйственного производства обеспечила функцию элементарного выживания в начале реформ, но сейчас постепенно превращается в катализатор открытой безработицы и бедности. Кроме того, по мере старения населения и потери трудоспособности по старости личное подсобное хозяйство постепенно утратит свою роль.

Численность работников, занятых в сельскохозяйственном производстве Саратовской области, с 1990 по 2004 год сократилась с 221,2 до 50,4 тысячи человек, или в 4,4 раза.

Относительно стабильно работает растениеводство. Востребованной оказалась профессия механизатора — численность механизаторов по области сократилась только в 2,4 раза — с 29,3 до 12,0 тысячи человек, тогда как численность работников, ранее занятых в животноводстве и птицеводстве, уже в 7—8 раз; в 9—10 раз уменьшилась численность рабочих, занятых в ЖКХ и строительстве хозяйственным способом. Практически исчезла такая категория работников, как работники детских учреждений, учебных заведений и курсов при хозяйствах.

Уровень среднемесячной заработной платы в области в 2003 году составил всего 1355 рублей, в 2004 году — 1771 рубль. Покупательская способность работников была на уровне 50—70%, что наполовину ниже прожиточного минимума трудоспособного человека.

Как показали исследования, устойчивое развитие сельских территорий может быть достигнуто в результате совершенствования законодательной и нормативно-правовой базы, а также разработки и внедрения механизма реализации Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

Одна из главных проблем в организации и действенном функционировании органов местного самоуправления — законодательное обеспечение формирования доходной части бюджетов в сельских поселениях. По предварительным подсчетам, доходная часть бюджетов сельских поселений в Саратовской области складывается следующим образом: земельный налог — 0,3% от кадастровой стоимости земли (100% — местный налог); подоходный налог на физических лиц — 13% (10% в местный бюджет); имущественный налог на физических лиц — 2,2% от остаточной балансовой стоимости (100% — местный налог), что составляет 20—40% от требуемого уровня.

Естественно, что при таком уровне доходов сельские поселения остаются дотационными. Поэтому с вводом в действие Федерального закона "О налоге на недвижимость" (конкретный порядок налогообложения недвижимости устанавливается законодательным органом власти субъекта Российской Федерации), который предусмотрен Налоговым кодексом Российской Федерации, будет возможность пополнить доходную часть бюджетов сельских поселений за счет введения налога на недвижимость для сельхозтоваропроизводителей. Такой вид налога должен заменить налоги на имущество предприятий и на землю.

Нашим институтом разработаны порядок, условия введения налога на недвижимость для сельхозтоваропроизводителей и механизм его реализации. Введение налога на недвижимость в ЗАО "Агрофирма "Волга" Марковского района Саратовской области показало, что его величина составляла 1816 тыс. рублей, это равноценно отвлечению 11,6% прибыли. Стопроцентное аккумулирование налога на недвижимость для сельхозтоваропроизводителей в доходной части региональных и местных бюджетов расширяет возможности получения дохода от такого налога.

При формировании доходов муниципальных образований целесообразно использовать опыт Мордовии, где при передаче доходных источников в местный бюджет учтены те виды налогов, поступления от которых напрямую связаны с деятельно-

стью органов местного самоуправления. В полном объеме передаются в доходы бюджетов муниципальных образований единый налог на вмененный доход, акцизы от реализации водки и налоги на имущество организаций.

На наш взгляд, требует совершенствования механизм предоставления дотаций из областных и республиканских бюджетов бюджетам муниципальных образований с учетом выполнения основных показателей социально-экономического развития сельских территорий. Например, в той же Мордовии за каждый процент снижения поголовья скота к соответствующему периоду 2000 года сумма дотаций снижается на 2 процента, при росте поголовья скота — за каждый процент роста поголовья скота сумма дотаций увеличивается на 1 процент.

Назрела необходимость в изменении межбюджетных отношений путем увеличения отчислений в местный бюджет (свыше 50% доходов) за счет сокращения доли областного бюджета, что должно обеспечить развитие сельских территорий.

Следующее направление в повышении эффективности работы местных органов самоуправления в сельских поселениях — это оказание законодательными и исполнительными органами власти содействия в создании и организации работы на территориях сельских поселений сельскохозяйственных потребительских кооперативов по комплексному обслуживанию личных подсобных хозяйств, как это принято в Волгоградской области. Такие кооперативы являются получателями субсидий в пределах лимита в бюджетных ассигнованиях из средств областного бюджета, что позволяет развивать хозрасчетную деятельность и вкладывать деньги в обустройство сельских поселений.

Другая и не менее важная проблема — передача объектов социальной и инженерной инфраструктуры с баланса сельхозпредприятий в муниципальную собственность. Содержание этих объектов ведет к существенным издержкам сельхозтоваропроизводителей, а недопустимо медленные темпы передачи их в муниципальную собственность связаны с необходимостью принятия решений относительно снижения транзакционных издержек на регистрацию объектов социальной и инженерной инфраструктуры. Расходы на эти цели необходимо предусмотреть при формировании региональных и местных бюджетов на 2006 год. Кроме того, фактором, сдерживающим передачу таких объектов, является нерешенность вопроса о том, в ведение какого областного министерства должны переходить соответствующие объекты.

В процессе подготовки к введению в действие Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" были выявлены следующие проблемы. Во-первых, возрастают затраты на содержание административного аппарата сельских поселений, который увеличивается как минимум в два раза. Во-вторых, увеличивается число местных депутатов. Только в одном Красноармейском районе Саратовской области численность депутатов возрастет с 19 до 217 человек.

В связи с этим на предварительном этапе необходима рационализация аппарата управления. Его увеличение должно обеспечиваться хозрасчетной деятельностью органов местного самоуправления и мобилизацией других финансовых и административных ресурсов.

В целях улучшения существующего положения необходимо принять федеральный закон "О фондах социального развития", в котором должен быть определен порядок образования и расходования финансовых ресурсов для содержания и устойчивого развития объектов социальной и инженерной инфраструктуры сельских территорий, а также постановление Правительства Российской Федерации, которое утвердило бы Концепцию устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации, рассмотренную и одобренную на заседании Комиссии Правительства Российской Федерации по вопросам агропромышленного и рыбохозяйственного комплекса в марте 2005 года.

**РЕКОМЕНДАЦИИ**  
**"круглого стола" на тему**  
**"ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ**  
**УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЙ"**

*(3 июня 2005 года, г. Белгород)*

**I**

Устойчивое развитие сельских территорий, на которых проживает 27% россиян, является органической составляющей и, учитывая высокий мультипликативный эффект, важным фактором устойчивого социально-экономического развития национальной экономики и российского общества.

Вместе с тем в последние 10—15 лет социальные проблемы села резко обострились, сельское сообщество переживает системный кризис, проявлениями которого выступают сокращение численности сельского населения, особенно коренного (оседлого); бедность (масштабы которой в деревне значительно выше, чем в городе); распространение девиантного поведения в сельских общинах; диспропорции в сельском расселении; более низкие по сравнению с городом темпы развития сельской экономики (в особенности прогрессирующее отставание сельского хозяйства); сокращение сети сельской социальной инфраструктуры, площади исторически освоенных ландшафтов и др.

Валовая продукция сельского хозяйства почти на 30% ниже уровня конца 80-х годов. Упала его техническая оснащенность, снизилось плодородие почв, на 60—70% (по различным видам) сократилось поголовье скота, около 40 млн. га земли выведены из сельскохозяйственного оборота.

В последние шесть лет (1999—2004 гг.) благодаря некоторым мерам, принятым на федеральном уровне и в регионах, обозначилась тенденция роста сельскохозяйственного производства. Однако его темпы незначительны и неустойчивы, среднегодовой прирост за 2002—2004 годы составил всего 1,47% против 6,43% в 1999—2002 годах. Работают устойчиво только 25% хозяйств. Более одной трети сельхозпредприятий закончили 2004-й сельскохозяйственный год с убытком.

В этой ситуации нельзя говорить о коренном переломе в экономике аграрного сектора и необратимости его роста.

За период между последними переписями населения российское село утратило 10,7 тыс. поселений (7,5%). Число поселений, не имеющих постоянных жителей, увеличилось на 40% и достигло 13,1 тыс., а доля поселений с числом жителей до 10 человек возросла до 22,4%. В обезлюдении сельских территорий все большую роль играет естественная убыль населения, составившая за трансформационный период около 3 млн. человек.

В сельской местности по состоянию на ноябрь 2004 г. насчитывалось 1,8 млн. безработных, из которых только четверть была зарегистрирована в государственных ор-

ганах занятости. Общий уровень сельской безработицы в течение последних пяти лет (2000—2004 г.) колеблется вокруг 11% и не снижается, тогда как в городах он в среднем за указанное пятилетие составил 8% и имеет устойчивую тенденцию к снижению.

Фактическая безработица на селе с учетом лиц, которые отчаялись найти работу и занимаются только приусадебным хозяйством, как минимум вдвое выше по сравнению с официальными данными.

Уровень бедности на селе (по общей величине располагаемых ресурсов) в III квартале 2004 г. составил 39,8% и был в 1,6 раза выше по сравнению с городом. Доля сельчан с доходами в 2 и более раза ниже прожиточного минимума, т.е. живущих в нищете, достигает 11,3%, что в 2,8 раза превышает аналогичный показатель по городу.

В связи с сокращением сети объектов социальной сферы и все большим внедрением в их деятельность принципа платности резко снизилась доступность жителям села социально-культурных услуг. Во многих населенных пунктах единственными культурными центрами остались магазины потребительской кооперации, где организованы библиотеки, имеется периодическая печать, детские игровые площадки.

Решение минимально необходимых задач по восстановлению сельской инфраструктуры призвана обеспечить Федеральная целевая программа "Социальное развитие села до 2010 года". Но уровень ее финансирования снижается. В 2004 году он составил: по федеральному бюджету 83%, по бюджетам субъектов Российской Федерации — 87,8%, по внебюджетным источникам — 77,2% против плана. Согласно федеральному бюджету на 2005 год финансирование снизится до 71,3%. Участие средств государства в реализации программы крайне недостаточно и ставит под угрозу ее выполнение. В 2004 году на 1 рубль внебюджетных средств приходилось 1,33 рубля бюджетных денег, в том числе 27 копеек из федерального бюджета.

**Масштабы нынешнего социального неблагополучия села таковы, что делают невозможным устойчивое развитие страны, более того, они ставят под угрозу само сохранение российской государственности.**

**Возрастают риски осуществления расширенного воспроизводства деревни как специфической социально-территориальной подсистемы общества и выполнения ею важнейших народно-хозяйственных функций — производственных, демографических, социально-производственных, рекреационных, экологических, социально-пространственных.**

Преодоление сельского кризиса должно стать приоритетной задачей не только аграрной, но и общей социально-экономической политики, ибо отставание деревни грозит стране рядом системных рисков, среди которых следует прежде всего назвать следующие:

утрата продовольственной безопасности;

потеря контроля над огромными территориями и, соответственно, нарушение территориальной целостности России;

сокращение территорий традиционного проживания и традиционных (прежде всего сельскохозяйственных) занятий народов Российской Федерации, что угрожает механизмам воспроизводства культуры и может привести к утрате социально-генетического кода страны;

обострение социального кризиса в городах, ибо миграция зачастую является единственным способом решения социальных проблем для сельских жителей (особенно молодых), которые (в случае переезда в город) будут составлять растущую конкуренцию горожанам на рынке труда и жилья.

Сельский кризис обусловлен рядом причин, среди которых необходимо отметить: исторически накопившееся социально-экономическое отставание села; недостаточная эффективность аграрной политики, исключение сельского хозяйства из числа приоритетных отраслей; кризис крупных сельскохозяйственных организаций, выполняющих поселенческообразующую и жизнеобеспечивающую функцию в сельской местности; фактическое отсутствие политики по сближению уровня и качества жизни между городом и деревней; ведомственность в управлении сельской местностью; узкоотраслевой подход к развитию села; ограниченность доступа сельского населения к рынкам материально-технических, финансовых и информационных ресурсов; слабость институтов гражданского общества в сельских районах, и прежде всего сельского самоуправления.

## II

Преодоление перечисленных недостатков сельской политики должно составить содержание политики устойчивого развития сельских территорий и разрабатываемых в этой области конкретных программ отраслевого и межотраслевого характера.

**Под устойчивым сельским развитием понимается стабильное развитие сельского общества, обеспечивающее рост эффективности сельской экономики, повышение уровня и улучшение качества жизни сельского населения, поддержание экологического равновесия, сохранение и улучшение ландшафта в сельской местности.**

Политика по устойчивому развитию сельских территорий в настоящее время формируется как самостоятельное направление экономической политики российского Правительства. В соответствии с административной реформой 2004 года функции по осуществлению этой политики возложены на Министерство сельского хозяйства Российской Федерации, которое должно их выполнять в тесном взаимодействии с другими федеральными ведомствами и органами управления субъектов Российской Федерации.

**Формирование и реализация политики устойчивого развития сельских территорий во многом будут определяться ее законодательным обеспечением.** Между тем федеральные законы "О социальном развитии села", "О государственном регулировании агропромышленного производства" с 1 января сего года не действуют; не определены полномочия федеральных и региональных органов власти в области сельского развития; не имеют достаточного правового обеспечения функции Минсельхоза России по формированию и реализации политики устойчивого развития сельских территорий; на федеральном уровне законодательно не утверждены стандарты обеспечения сельского населения общественными услугами; требуют совершенствования правовые условия бюджетирования сельского развития, доступа сельского населения к земельным, материально-техническим, кредитным и информационным ресурсам, государственного статистического наблюдения за развитием сельских территорий; не оказывается достаточная поддержка потребительской кооперации, осуществляющей торговое и бытовое обслуживание сельского населения, в первую очередь малых и отдаленных населенных пунктов.

### III

**Совершенствование законодательного обеспечения устойчивого развития сельских территорий должно быть направлено на создание правовых условий и механизмов для:**

- экономического роста и повышения конкурентоспособности сельского хозяйства и других отраслей АПК как основной сферы занятости сельского населения; это требует: 1) совершенствования механизмов бюджетной поддержки сельского хозяйства и регулирования продовольственных рынков; 2) перестройки структурной политики в сельском хозяйстве с целью формирования экономически активных субъектов агробизнеса путем финансового оздоровления сельскохозяйственных организаций, повышения товарности крестьянских и личных хозяйств, развития сельскохозяйственных потребительских кооперативов и интегрированных агропромышленных структур; 3) восстановления и наращивания ресурсного, кадрового и инвестиционного потенциала сельскохозяйственного производства; 4) охраны и воспроизводства природных ресурсов, используемых в сельском хозяйстве и рыболовстве;

- расширения альтернативной занятости на селе, прежде всего путем стимулирования малого и среднего бизнеса потребительской и других видов кооперации;

- совершенствования управления сельской местностью на основе программного подхода, различных межведомственных соглашений, использования системы социальных стандартов (прежде всего стандартов обеспечения сельских жителей общественными услугами);

- улучшения доступа сельского населения к рынку продукции и ресурсов (природных, финансовых, материально-технических, информационных, социальных) посредством развития на селе социальной, инженерной инфраструктуры, сети микрофинансовых организаций (в первую очередь кредитных кооперативов), информационно-консультационной службы, демонстрационных хозяйств. Особое значение имеет улучшение доступности для сельских жителей земельных участков путем защиты прав собственников земельных долей, сокращения издержек на оформление земельных участков в собственность, уменьшения налогового бремени при передаче земли по наследству;

- развития институтов гражданского общества в сельской местности, и прежде всего самоуправления.

**В целях создания правовой базы разработки и реализации политики сельского развития необходимо принятие федерального закона "Об устойчивом развитии сельских территорий". В данном законе необходимо:**

- определить цель и основные принципы политики устойчивого сельского развития, а именно:

развитие села как единого социально-экономического, территориального, природного и культурно-исторического комплекса, выполняющего производственные, социально-демографические, культурные, природоохранные и рекреационные функции;

сохранение своеобразия уклада сельской жизни, всесторонний учет местных экономических, социальных, культурно-исторических и национальных особенностей;

преодоление обособленности села на основе расширения и углубления его связей с городом, интегрирование села в единую общеэкономическую систему путем агропромышленной интеграции, создания сельско-городских хозяйственных структур с совмещенными функциями, развития дорожно-транспортной сети, телекоммуникаций, единых систем общественного обслуживания населения;

развитие социального партнерства между государством, муниципалитетами и населением;

сочетание мер государственной поддержки сельских территорий с вовлечением в хозяйственный оборот и повышением эффективности использования природных, материально-технических, финансовых и человеческих ресурсов сельских сообществ;

экономическая равнодоступность объектов социальной инфраструктуры и сферы услуг для всех групп сельского населения независимо от форм занятости и места проживания;

выравнивание межрегиональных различий в уровне экономического и социально-культурного развития сельских территорий;

широкое участие сельского населения в планировании и реализации программ устойчивого развития сельских территорий;

- разграничить полномочия в области разработки и реализации политики устойчивого развития сельских предприятий между органами власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления;

- установить систему критериев и показателей оценки деятельности государственных органов власти при осуществлении поддержки сельского развития;

- упорядочить механизмы бюджетирования сельского развития, в частности, определить, что средства, направленные на поддержку устойчивого развития сельских территорий в рамках федеральных целевых программ развития образования, здравоохранения, культуры и других несельскохозяйственных отраслей, выделяются отдельной строкой;

- определить правовые механизмы мониторинга и государственного статистического наблюдения за развитием сельских территорий;

- предусмотреть меры по стимулированию инвесторов, выделяющих средства для обустройства сельской местности, организаций потребительской кооперации, ведущих работу по развитию социальной инфраструктуры села, активизации сельского жилищного и культурно-бытового строительства, привлечению в сельскую местность квалифицированных кадров и молодежи, стимулированию рождаемости, развитию сельских районов, находящихся в особо неблагоприятных условиях.

**Формированию и укреплению правовой основы устойчивого развития сельских территорий будет содействовать:**

- принятие Правительством Российской Федерации Концепции устойчивого развития сельских территорий, одобренной Комиссией Правительства Российской Федерации по вопросам агропромышленного и рыбохозяйственного комплекса 24 марта 2005 года;

- корректировка ФЦП "Социальное развитие села до 2010 года" с тем, чтобы это была не только инфраструктурная программа, а комплекс мер по сельскому развитию в целом при соответствующем росте финансирования из федерального бюджета (в частности, необходимо выделить средства для ликвидации разрыва в финансировании программы, допущенного в 2004—2005 гг., в сумме 1393 млн. рублей). Дополнительными составными частями данной программы могут стать подпрограммы: (1) по повышению занятости и доходов сельского населения, включая меры по созданию и сохранению рабочих мест и кадровому обеспечению АПК; (2) по развитию несельскохозяйственной занятости в сельской местности, ряд других;

- принятие:

Федерального закона "О сельском хозяйстве", определяющего правовые основы аграрной политики и регулирования агропродовольственных рынков;

Федерального закона "О службе сельскохозяйственного консультирования", устанавливающего принципы и механизмы развития информационно-консультационной службы в АПК;

Федерального закона "О кредитной кооперации", определяющего общие правовые рамки развития сельских кредитных кооперативов как важнейшей формы мобилизации финансовых ресурсов для сельского развития;

Федерального закона "О Всероссийской сельскохозяйственной переписи", что позволит провести в России всеобщую перепись сельскохозяйственных единиц с целью пополнения государственных информационных ресурсов развития сельского хозяйства и сельских территорий.

**Улучшение правовых условий сельского развития требует внесения поправок в следующие федеральные нормативные правовые акты:**

Конституцию Российской Федерации в части кооперативной собственности;

Налоговый кодекс Российской Федерации в части сохранения статьи 297;

Земельный кодекс Российской Федерации в части сохранения права постоянного (бессрочного) пользования организациями потребительской кооперации земельными участками;

Закон Российской Федерации "О занятости населения в Российской Федерации", Трудовой кодекс в части совершенствования социальной защиты занятых в сельском хозяйстве;

Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" в части учета специфики осуществления самоуправления в сельских поселениях;

федеральные законы "О крестьянском (фермерском) хозяйстве", "О личном подсобном хозяйстве" в части уточнения статуса владельца и члена хозяйства и их социальной защиты;

Федеральный закон "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения" в части защиты прав владельцев земельных долей и земельных прав сельского населения.

Участники "круглого стола" считают целесообразным в целях реализации намеченных мер и выработки предложений по совершенствованию социально-экономической политики в сельской местности ежегодное проведение "круглых столов" по данной проблематике в рамках Петербургского международного экономического форума.

**ИМЕННОЙ УКАЗАТЕЛЬ  
ВЫСТУПИВШИХ**

Баутин В.М.	54-58	Мазурицкий А.М.	42-44
Буздалов И.Н.	58-64	Марков Е.М.	47-50
Владыка Иоанн	23-24	Милованов Л.В.	41-42
Горбунов Г.А.	3-4, 47, 52-53	Миндрин А.С.	32-36
Горин В.Я.	22-23	Николаев М.Е.	50-52
Долгушкин Н.К.	24-27	Огарков А.П.	80-83
Дукмас А.Н.	64-67	Петриков А.В.	8-14
Дупак В.В.	27-30	Савченко Е.С.	4-8
Ермаков В.Ф.	30-32	Староверов В.И.	83-86
Захаров А.Н.	67-68	Степанов А.И.	40-41
Кечкин В.А.	20-21	Торопов Д.И.	14-19
Козлов В.В.	68-72	Турьянский А.В.	44-47
Коробейников М.А.	36-40	Умнов П.В.	86-89
Костяев А.И.	73-74	Хицков И.Ф.	89-95
Куликов И.М.	74-77	Черняев А.А.	95-97
Лысенко Е.Г.	77-80		

## **СОДЕРЖАНИЕ**

Стенограмма "круглого стола" . . . . .	3
Тексты произнесенных выступлений . . . . .	54
Рекомендации "круглого стола" на тему "Законодательное обеспечение устойчивого развития сельских территорий" . . . .	98
Именной указатель выступивших . . . . .	104

ДЕВЯТЫЙ ПЕТЕРБУРГСКИЙ  
МЕЖДУНАРОДНЫЙ ЭКОНОМИЧЕСКИЙ ФОРУМ

**ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ  
УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ  
СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЙ**

**"КРУГЛЫЙ СТОЛ"**

*г. Белгород, 3 июня 2005 года*

**Под общей редакцией**  
доктора экономических наук,  
профессора, члена-корреспондента РАСХН  
**Н.К. Долгушкина**

Материалы представлены  
Комитетом Совета Федерации  
по аграрно-продовольственной политике

Оригинал-макет подготовлен Издательским отделом  
Управления информационного и документационного обеспечения  
Аппарата Совета Федерации

Редактор *Н.В. Ильина*

---

Отпечатано в отделе автоматизированной подготовки документов  
Управления информационного и документационного обеспечения  
Аппарата Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации

Тираж 500 экз. Заказ №