

Устойчивое развитие сельских территорий: проблемы и направления государственного регулирования

Шимук Ольга Владимировна

Соискатель, экономический факультет, МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, РФ.

E-mail: shimukolga@gmail.com

SPIN-код РИНЦ: [1051-2811](#)

ORCID ID: [0000-0001-8122-584X](#)

Аннотация

В условиях санкционных ограничений начиная с 2014 г. экономика России столкнулась с рядом вызовов, прежде всего с обеспечением экономической безопасности. При этом и предыдущий, и современный этапы показали, что открываются новые возможности для отечественных производителей, это касается и сельских территорий. Но далеко не всегда регионы используют данный шанс, некоторые демонстрируют переменный рост и определенную стагнацию, что обостряет проблему неравномерности их развития. В этой связи в статье предпринята попытка оценить современное состояние сельских территорий на примере Ярославской области. Основываясь на применении системного и компаративистского подходов, методах анализа и синтеза, обработки статистических данных, автор выявляет усиливающуюся дифференциацию, связанную с рядом проблем, главными из которых являются социальное опустынивание, неконкурентный уровень оплаты труда, деградационные процессы в сфере производства, неразвитость несельскохозяйственной сферы и др. В результате наблюдается нарушение устойчивого состояния территорий, это оказывает неблагоприятное воздействие на экономику региона в целом. Проведенный анализ позволил выявить направления государственного регулирования и поддержки районов. К приоритетам автор относит координацию таких вопросов, как занятость и доходы населения, стабилизация демографической ситуации, развитие инфраструктуры. В контексте перехода к модели устойчивого развития особое внимание обращается на применение комплексного подхода к управлению, основанному на использовании не только новых мер и инструментов, но и предполагающему создание особых условий, а также внедрение системы контроля, что усилит ряд социально-экономических эффектов.

Ключевые слова

Региональная экономика, социально-экономическое неравенство, сельские территории, устойчивое развитие, государственное регулирование.

Sustainable Development of Rural Areas: Problems and Directions of State Regulation

Olga V. Shimuk

PhD applicant, Faculty of Economics, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation.

E-mail: shimukolga@gmail.com

ORCID ID: [0000-0001-8122-584X](#)

Abstract

In the context of sanctions restrictions since 2014 the Russian economy has faced a number of challenges, primarily with ensuring economic security. At the same time, the previous and the current phases have shown that new possibilities are opening up for national producers. The rural areas have also received additional opportunities for development. However, in actual practice regions don't use this chance, several of them demonstrate variable growth and economic stagnation, enhancing the problem of uneven development. The aim of the research is to evaluate current socio-economic situation in rural areas on the example of the Yaroslavl Region. Based on system and comparative approaches, methods of analysis and synthesis, processing of statistical data, the author reveals increasing differentiation in rural areas, associated with such important problems as social desertisation, non-competitive salary level, degradation processes in the production, underdevelopment of the non-agricultural sector, etc. As the result, the stable state of the territories is disturbed. It has negative effect on the region's economy. Research analysis made it possible to identify the areas of state regulation and support of the regions. According to the author opinion it's important to coordinate such priority directions as employment and household income, stabilization of the demography, infrastructure development. In the case of the transition to sustainable development special attention is paid to the application of the integrated approach, using new measures and tools. In addition it's necessary to create special conditions and to enhance control system. As the result, social and economic effects will strengthen.

Keywords

Regional economy, socio-economic differentiation, rural areas, sustainable development, state regulation.

Введение

Вопросы устойчивого развития сельских территорий становятся все более актуальными в текущих экономических условиях. Санкционные ограничения, с которыми столкнулась экономика России, и последовавшие за ними кризисы показали, что в новых реалиях открываются возможности для стимулирования отечественного производства, в том числе расширяются перспективные направления для сельских территорий.

Со стороны органов исполнительной власти в период с 2010 по 2020 гг. усилился интерес к регулированию вопросов развития сельской местности. В эти годы был принят ряд стратегически значимых программ: Концепция и Стратегия устойчивого развития сельских территорий¹, в 2019 г. была утверждена Госпрограмма «Комплексное развитие сельских территорий»² и др.

Благодаря реализации данных документов удалось решить одну из наиболее стратегически важных для нашей страны задач — обеспечить продовольственную безопасность. Однако, несмотря на усиленное государственное регулирование, ряд социально значимых проблем не только продолжает сохраняться, но и усиливается. Так, в сельской местности остро стоят вопросы социально-экономического неравенства, отсутствия диверсификации экономики, в ряде территорий стремительно ухудшается демографическая ситуация, что ставит их под угрозу исчезновения [Петриков 2021].

На проблемы, препятствующие устойчивости, обращают внимание некоторые отечественные экономисты, в центре внимания которых находятся вопросы, связанные с продолжающимся усилением дифференциации внутри региона и межрегиональной дифференциации сельских территорий [Нефедова 2019]; нарастающим дисбалансом между темпами развития агропромышленного производства и темпами социального развития [Ушачев и др. 2021]. В настоящее время эти проблемы усугубляются монополизацией производства в узкой группе хозяйств.

При этом недостаточное внимание исследователей уделяется рассмотрению перехода сельских территорий к устойчивому развитию на уровне отдельно взятого субъекта и входящих в его состав муниципальных образований. Анализ того, как регионы используют свои возможности, почему принимаемые меры недействительны и что должно делать государство в данном направлении, придает еще большую актуальность данной работе.

В связи со слабой степенью разработанности отдельных аспектов обозначенных выше вопросов целью настоящего исследования является выявление проблем развития сельских территорий и определение возможных направлений государственного регулирования с учетом новых экономических условий и открывающихся возможностей. Все большую актуальность приобретают задачи по переоценке роли органов исполнительной власти в регулировании политики, проводимой в сельской местности, определении приоритетных направлений финансовой поддержки и разработке новых мер и инструментов координации и контроля.

Развитие сельских территорий в контексте устойчивого развития

Как показывает исследовательский опыт, вопросы развития сельской местности непосредственно взаимосвязаны с другой не менее актуальной темой — с устойчивым развитием. В данном исследовании авторы опираются на определение, согласно которому под устойчивым развитием сельских территорий понимается стабильное социально-экономическое развитие, увеличение объема производства сельскохозяйственной и рыбной продукции,

¹ Концепция устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2020 года. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 30.11.2010 г. № 2136-р // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/902250089> (дата обращения: 01.06.2023); Стратегия устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 02.02.2015 № 151-р // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/420251273> (дата обращения: 01.06.2023).

² Государственная программа Российской Федерации «Комплексное развитие сельских территорий». Утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 31.05.2019 № 696 // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/554801411> (дата обращения: 01.06.2023).

повышение эффективности сельского хозяйства и рыбохозяйственного комплекса, достижение полной занятости сельского населения и повышение уровня его жизни, а также рациональное использование земель³. В связи с тем, что данное понятие является многоаспектным, мы предлагаем сосредоточить внимание на социальной и экономической составляющих.

Дополнительным аргументом в пользу нашего выбора является принятие в 2015 г. на заседании Генеральной Ассамблеи ООН Целей устойчивого развития (далее — ЦУР), для выполнения которых к направлениям, требующим приоритетного регулирования, относятся: борьба с безработицей, рост доходов населения, обеспечение продовольственной безопасности, сокращение неравенства, в частности в предоставлении равного доступа к общественным благам⁴.

В контексте рассмотрения вопросов развития территорий отметим, что ситуация по регионам в России разная. Так, муниципальные районы объекта исследования — Ярославской области — по-прежнему неоднородны в социально-экономическом развитии как в целом, так и по отдельным сферам и направлениям хозяйственной деятельности [Голубева и др. 2014]. И эта неоднородность усиливается.

Частью методологии авторов является использование системного подхода, в рамках которого объект исследования представляет собой систему, то есть совокупность элементов, находящихся во взаимодействии, что способствует формированию различных видов взаимосвязей и в результате обеспечивает целостность всей структуры. Опираясь на идеи отечественных исследователей [Воронова и др. 2016], мы предлагаем рассматривать территории региона как систему, элементами которой являются входящие в ее состав муниципальные образования.

Кроме того, система должна обладать следующими важными свойствами: самовоспроизводством, сбалансированностью, гибкостью, прогрессом в развитии и др. Только в этом случае она способна развиваться и быстро приспосабливаться к изменяющимся внешним условиям, в том числе и к экономическим шокам.

Для проведения анализа важно определить признаки, позволяющие своевременно проводить мониторинг развития регионов. В Таблице 1 представлена сравнительная характеристика признаков устойчивого и неустойчивого развития сельских территорий.

Таблица 1. Признаки, характеризующие устойчивое и неустойчивое развитие сельских территорий⁵

Устойчивое развитие сельских территорий	Неустойчивое развитие сельских территорий
Воспроизводство населения	Стремительное сокращение численности населения
Сокращение неравенства	Рост неравенства
Доступ к общественным благам	Отсутствие доступа к общественным благам
Экономическая самостоятельность территории, в том числе продовольственная независимость	Экономическая зависимость территории от средств бюджетной поддержки, продовольственная зависимость от других территорий
Рост благосостояния и качества жизни населения	Снижение качества жизни и обнищание населения
Расширенная структура производства по формам и видам хозяйственной деятельности	Концентрация производства в крупных товарных хозяйствах

³ Концепция устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2020 года. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 30.11.2010 г. № 2136-р // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/902250089> (дата обращения: 01.06.2023).

⁴ Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development // UN [Электронный ресурс]. URL: <https://sdgs.un.org/2030agenda> (дата обращения: 01.06.2023).

⁵ Составлено автором.

Обозначенные признаки соотносятся преимущественно с экономической и социальной сферами и основными ЦУР. Их выделение позволяет выявлять степень неравенства в регионах и проводить классификацию социально-экономического развития применительно к сельской местности.

Для того, чтобы охарактеризовать территории Ярославской области по обозначенным выше признакам, нами использован компаративистский подход, в основе которого лежит сопоставление и сравнение различных объектов — в данном случае муниципальных районов. Кроме того, применение обозначенного метода в совокупности с анализом статистических данных помогло выявить общие и отличительные особенности в развитии территорий субъекта, в том числе сельских, а также определить возможные причины, вызывающие дисбаланс в системе региона.

С целью реализации выбранных методов исследования и сравнения территорий Ярославской области по обозначенным выше признакам нами проведен анализ следующих показателей социальной и экономической составляющих устойчивости⁶: численность населения; доля сельского населения от общей численности населения муниципального района; плотность населения; коэффициент естественного прироста; расстояние от районного центра до областного центра (см. Таблицу 2).

Таблица 2. Показатели социально-демографического развития муниципальных районов Ярославской области в 2021 г.⁷

Муниципальный район	Численность населения, чел.	Доля сельского населения от общей численности населения муниципального района, %	Плотность населения, чел./1 км ²	Коэффициент естественного прироста, ‰	Расстояние от районного центра до областного центра, км
Большесельский	8967	100,00	6,72	-18,1	58
Борисоглебский	11830	54,38	6,77	-13,1	77
Брейтовский	5686	100,00	2,64	-16	222
Гаврилов-Ямский	24585	33,53	21,95	-11	46
Даниловский	23751	39,30	10,74	-14	69
Любимский	10266	51,09	5,2	-16,3	123
Мышкинский	9205	40,54	8,28	-16,7	126
Некоузский	13229	100,00	6,76	-21,1	162
Некрасовский	18629	52,03	13,66	-16,1	44
Первомайский	9779	52,86	4,39	-13,1	98
Пошехонский	12425	54,62	2,83	-20,8	151
Ростовский	61721	25,89	29,6	-13,2	58
Рыбинский	25274	100,00	8,04	-19	82
Тутаевский	55169	18,17	38,02	-10,2	38
Угличский	44218	28,87	17,22	-13,7	110
Ярославский	67675	96,13	35,18	-5,7	—

⁶ Экологический аспект устойчивости авторами не рассматривался.

⁷ Составлено автором по данным: Основные показатели социально-экономического положения муниципальных образований. База данных «Показатели муниципальных образований» // Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Ярославской области [Электронный ресурс]. URL: https://76.rosstat.gov.ru/main_indicators (дата обращения: 01.06.2023).

Ярославская область состоит из 16 муниципальных районов, отличающихся по численности населения и имеющих свои локальные проблемы. Проведенный анализ свидетельствует о наличии в субъекте ряда негативных тенденций, оказывающих дестабилизирующее воздействие на экономику региона и его муниципальных образований, что еще и препятствует достижению ЦУР.

Во-первых, среди особо неблагоприятных тенденций демографического характера следует отметить, что в регионе за последние десять лет, то есть в период с 2012 по 2021 гг., наблюдается усиливающаяся отрицательная динамика коэффициента естественного прироста населения. В среднем за данный период показатель демонстрировал максимальный отрицательный рост в Некоузском, Брейтовском, Пошехонском, Рыбинском муниципальных районах. Его значения составили 12,75‰, 11,67‰, 11,67‰, 10,33‰ соответственно.

Самая тяжелая ситуация сложилась в Некоузском, Пошехонском и Рыбинском районах. В 2021 г. этот показатель достиг значения 21,1‰, 20,8‰ и 19‰ соответственно. При этом следует подчеркнуть, что в удаленных территориях численность населения сокращается стремительнее. Одной из причин является недостаточная обеспеченность объектами социальной инфраструктуры (фельдшерско-акушерскими пунктами, больницами), а также низкая транспортная доступность отдаленных районов.

Проблема с коэффициентом естественного прироста усугубляется и стареющей структурой населения. Данный факт актуализирует проблему социального опустынивания, характерную для большого количества субъектов нашей страны. Так, по мнению А.В. Петрикова, многие сельские территории России находятся на грани исчезновения [Петриков 2021].

Во-вторых, к числу неблагоприятных тенденций демографического характера в Ярославской области относится сильная пространственная поляризация районов по численности проживающего населения, в том числе сельского. Это выражается в неравномерной заселенности территорий. Наименьшая плотность населения наблюдается в отдаленных муниципальных районах, наибольшая — в тех, что расположены ближе к областному центру (г. Ярославлю).

Так, минимальная плотность населения характерна для Брейтовского района — 2,64 чел./1км², при этом доля сельского населения составляет 100% от общей численности. К наименее заселенным также относятся Пошехонский, Первомайский и Любимский районы, значение показателя составляет 2,83 чел./1км², 4,39 чел./1км², 5,2 чел./1км² соответственно. К районам с наиболее высокой плотностью населения относятся: Ярославский, Тутаевский, Ростовский, Гаврилов-Ямский, то есть пригородного типа. В них преимущественно проживает городское население, за исключением Ярославского района.

Заметим, что заселенность района существенно зависит от фактора местоположения. На это обращают внимание отдельные исследователи, специализирующиеся на изучении вопросов пространственного развития сельских территорий. Так, по мнению Т.Г. Нефедовой, муниципальные районы, которые непосредственно примыкают к региональным центрам, привлекательны для сельского населения [Нефедова 2019]. Периферийные районы, в нашем случае Брейтовский, Пошехонский, Первомайский и Любимский, стремительно теряют население.

Таким образом, обе неблагоприятные тенденции демографического характера свидетельствуют о нарушении важного признака устойчивого развития сельских территорий — воспроизводства населения. Обостряются проблемы социального опустынивания и усиления контрастности в пространственном развитии. Впоследствии это может привести к исчезновению ряда сельских территорий, особенно удаленных.

В контексте принятых ЦУР важно также обратить внимание на проблемы распределения доходов и занятости населения. Имеющиеся данные представлены в Таблице 3.

Анализируя социально-экономическую ситуацию в муниципальных районах области, мы обратили внимание на следующие показатели: среднемесячный уровень заработной платы работников организаций по обследуемым видам экономической деятельности; среднемесячная заработная плата работников организаций в отрасли сельское, лесное хозяйство, охота, рыболовство и рыбоводство (далее — в отрасли сельское хозяйство и смежных отраслях)⁸; доля заработной платы в отрасли сельское хозяйство и смежных отраслях по отношению к среднемесячному по всем видам экономической деятельности; доля населения, занятого в отрасли сельское хозяйство и смежных отраслях.

Таблица 3. Показатели социально-экономического развития муниципальных районов Ярославской области в 2021 г.⁹

Муниципальный район	Среднемесячный уровень заработной платы работников организаций*, всего по обследуемым видам экономической деятельности, рубль	Среднемесячная заработная плата работников организаций в отрасли сельское хозяйство и смежных отраслях*, рубль	Доля заработной платы в отрасли сельское хозяйство и смежных отраслях по отношению к среднемесячному по всем видам экономической деятельности, %	Доля населения, занятого в отрасли сельское хозяйство и смежных отраслях, %
Большесельский	33530,2	32116,7	96	3,08
Борисоглебский	32282,6	33468	104	6,83
Брейтовский	31553,9	23119,5	73	2,21
Гаврилов-Ямский	38707,1	26375,7	68	0,59
Даниловский	35205,2	32153,4	91	2,87
Любимский	31636,1	34968	111	14,83
Мышкинский	41536,5	15595,8	38	Н.д.
Некоузский	35144,6	18474	53	1,46
Некрасовский	33611,2	29482,6	88	6,66
Первомайский	31155,8	20456,6	66	1,87
Пошехонский	30081,6	24257,7	81	2,66
Ростовский	36614,3	33171,3	91	3,36
Рыбинский	39627,5	45856,8	116	36,71
Тутаевский	35710	27103,6	76	2,49
Угличский	36457	29498	81	6,43
Ярославский	48864	38201,1	78	10,51

Проведенный анализ показал, что в сфере доходов также имеются неблагоприятные тенденции.

Во-первых, для региона характерно неравномерное распределение доходов населения в целом, в том числе и проживающего в сельской местности. В 2021 г. среднемесячный уровень заработной платы работников организаций был наименьшим в Пошехонском (30081,6 руб.), Первомайском (31155,8 руб.), Любимском (31636,1 руб.), Брейтовском (31553,9 руб.)

⁸ Лесное хозяйство, охота, рыболовство и рыбоводство.

⁹ Составлено автором по данным: Основные показатели социально-экономического положения муниципальных образований. База данных «Показатели муниципальных образований» // Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Ярославской области [Электронный ресурс]. URL: https://76.rosstat.gov.ru/main_indicators (дата обращения: 01.06.2023). Примечание: * — без субъектов малого предпринимательства.

муниципальных районах области. Максимальное значение показателя в Ярославском муниципальном районе — 48864 руб. Заметим, что разница между максимальным и минимальным значением показателя существенна и составляет 1,6 раз.

Существенно различается уровень заработной платы в исследуемом сельском хозяйстве и смежных отраслях. Так, в 2021 г. среднемесячная заработная плата работников организаций в рассматриваемых отраслях была минимальной в Мышкинском муниципальном районе и составила 15595,8 руб., в Некоузском — 18474 руб., в Первомайском — 20456,6 руб., в Брейтовском — 23119,5 руб. Самым высоким значением заработной платы отличаются Рыбинский и Ярославский муниципальные районы — 45856,8 руб. и 38201 руб. соответственно.

Еще больше усиливает остроту проблемы доходов населения тот факт, что среднемесячная заработная плата работников сельскохозяйственной сферы в удаленных районах, например в Мышкинском, лишь в 1,45 раза превышала величину прожиточного минимума в области в 2021 г. (10742 руб.). Очевидно, что такой низкий уровень заработной платы не является конкурентным, не стимулирует жителей работать в отрасли, а также подрывает основы продовольственной безопасности региона.

Мысль о неравномерном распределении доходов и неконкурентной оплате труда в сельскохозяйственной сфере, особенно в удаленных районах области, подтверждает анализ отношения заработной платы в сельском хозяйстве и смежных отраслях к среднемесячному уровню аналогичного показателя по всем видам экономической деятельности. Так, в Мышкинском, Некоузском, Первомайском и Брейтовском районах это отношение было минимальным и составило 38%, 53%, 66%, 73% соответственно.

Напротив, на отдельных территориях население, трудящееся в сельскохозяйственной сфере, имеет возможность получать конкурентную заработную плату. В целом ее уровень был выше, чем в других отраслях экономики, на 16% — в Рыбинском, на 11% — в Любимском, на 4% — в Борисоглебском районах.

Дополнительным аргументом, подкрепляющим идею о наличии прямой взаимосвязи между конкурентной заработной платой в отрасли и желанием населения работать в данной сфере, является анализ доли населения, занятого в сельском хозяйстве и смежных отраслях.

Так, можно заметить, что доля населения, занятого в сельском хозяйстве и смежных отраслях, минимальна в районах с наименьшим уровнем заработной платы: Некоузском — 1,46%, Первомайском — 1,87%, Брейтовском — 2,21%. Обратная ситуация наблюдается в районах с наиболее высоким уровнем заработной платы в рассматриваемых отраслях — Рыбинском, Любимском, Ярославском. Доли занятого населения составили 36,71% (2087 человек), 14,83% (274 человека), 10,51% (1556 человек) соответственно.

В целом проведенный анализ в отношении доходов населения позволил сделать ряд важных выводов. Наличие таких проблем, как неравномерный уровень заработной платы в муниципальных районах области и неконкурентная оплата труда в сельском хозяйстве и смежных отраслях, оказывают неблагоприятное воздействие на экономику региона и его территорий. Нарушаются важные признаки устойчивого развития сельских территорий: воспроизводство населения, сокращение неравенства, экономическая самостоятельность, рост благосостояния и качества жизни.

Таким образом, без должного внимания со стороны государства к решению вопросов распределения доходов и занятости сельского населения, а также проблем демографического характера неблагоприятные тенденции в социальной и экономической сферах продолжат

усиливаться. Это является дополнительным аргументом в пользу пересмотра политики государства в регулировании вопроса устойчивого развития сельских территорий и разработки нового подхода к управлению.

Роль государства при переходе на устойчивый путь развития

30-летний опыт развития сельских территорий и наш анализ показывают, что не все российские регионы могут успешно развиваться в рыночной среде без поддержки государства. Это связано с пространственностью российской экономики, нарушением хозяйственных связей, неразвитостью институтов, особыми рисками в сельском хозяйстве. Переход к устойчивому развитию территорий требует значительных инвестиций [Кленова и др. 2020], с увеличением объемов поддержки связана и реализация разработанных Правительством программ и концепций.

При этом мы предлагаем не ограничивать роль государства лишь финансовой функцией. Важно разработать комплексный подход, предусматривающий создание дополнительных условий и стимулов для доступа к общественно значимым услугам и усиление системы контроля на местах, то есть на уровне сельских территорий муниципальных образований. Необходима разработка эффективных мер, учитывающих локальные особенности и проблемы развития.

Применение обозначенного подхода требует раскрытия сущности механизма государственного регулирования. В Таблице 4 представлены его основные элементы, которые предлагается использовать для перехода к устойчивому развитию сельских территорий: направления, меры, инструменты.

**Таблица 4. Основные элементы механизма государственного регулирования
(в контексте развития сельских территорий)¹⁰**

Направления	Меры	Инструменты
Развитие рынка труда и конкурентных отношений; улучшение и обновление социально-инженерной инфраструктуры и др.; регулирование доходов сельского населения; стабилизация демографической ситуации на селе; поддержка отраслей сельского хозяйства и др.	Правовые: разработка федеральных законов, подзаконных актов, кодексов и др.	ФЗ от 29.12.2006 N 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства»; ФЗ от 07.07.2003 г. N 112-ФЗ «О личном подсобном хозяйстве»; ФЗ от 24.07.2002 № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» и др.
	Экономические: бюджетно-налоговая политика; денежно-кредитная политика; региональная политика; инновационная политика; социальная политика; кадровая политика; политика по поддержке малых форм хозяйствования; политика, направленная на диверсификацию сельской экономики и др.	Особые налоговые режимы; грантовая поддержка сельскохозяйственных товаропроизводителей; льготные кредиты для малого и среднего бизнеса; государственные инвестиции и субсидии; государственные закупки сельскохозяйственной продукции; сельская ипотека; предоставление субсидий на реализацию мероприятий по благоустройству сельских территорий; социальные выплаты на улучшение жилищных условий и др.
	Программные: разработка госпрограмм и долгосрочных стратегий развития; локальные стратегии развития и др.	Федеральная целевая программа «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014–2017 годы и на период до 2020 года»; Стратегия устойчивого развития сельских территорий РФ на период до 2030 года; Доктрина продовольственной безопасности РФ; государственная программа «Комплексное развитие сельских территорий» и др.

Разработка конкретных мер и инструментов связана с определением приоритетных направлений. Основываясь на анализе имеющихся проблем в развитии территорий региона и его муниципальных образований, автор предлагает особое внимание уделять следующим вопросам в порядке приоритетности:

¹⁰ Составлено автором.

- 1) занятости и развитию конкурентных отношений на рынке труда, в том числе развитию малых форм хозяйствования;
- 2) регулированию доходов сельского населения;
- 3) стабилизации демографической ситуации на селе;
- 4) развитию и улучшению социальной, транспортной, инженерной инфраструктуры, а также производству общественных благ.

Первоочередного внимания требует проблема занятости в сельской местности. Проведенный анализ позволяет предположить, что принимаемые ранее государством меры неэффективны в связи с тем, что занятость в сельской местности имеет свою специфику. Часть населения работает в сфере сельского хозяйства, но также оно может быть вовлечено в экономику посредством создания рабочих мест в несельскохозяйственных отраслях [Ambrosio-Albalá, Bastiaensen 2010].

Изучение зарубежного опыта показало, что в развитых странах «аграрный тренд» постепенно вытесняется новыми подходами, основанными на диверсификации [Rodríguez-Pose, Hardy 2015]. Последнюю предлагается рассматривать как одну из мер государственного регулирования сельских территорий. Еще большую актуальность диверсификация приобретает в связи с текущей экономической ситуацией. В результате нарушения множества логистических цепочек отечественные производители должны заместить выпавших поставщиков. В сельской местности необходимо развивать деятельность, связанную с хранением и транспортировкой продукции. Это требует создания специальных складских помещений, строительных центров и других объектов инфраструктуры.

Регулировать проблемы занятости сельского населения государство должно и посредством развития предпринимательской деятельности. В данном случае предлагаемой мерой для регионов является разработка политики по поддержке малых форм хозяйствования (далее — МФХ) в сельской местности: крестьянских (фермерских) хозяйств (далее — К(Ф)Х), кооперативов, индивидуальных предпринимателей (далее — ИП).

Осложняет решение данного вопроса и снижает эффективность обозначенной меры рост концентрации крупных специализированных производств, что также ограничивает возможности для развития МФХ. Анализ статистических данных показал, что в Ярославской области в 2021 г. в сельском хозяйстве 71,8% продукции был произведен сельскохозяйственными организациями (далее — СХО), 26% — хозяйствами населения (далее — ХН) и лишь 2,2% — К(Ф)Х¹¹. В этой связи органам исполнительной власти требуется усилить контроль за деятельностью крупных СХО, в том числе вертикально-интегрированных структур — агрохолдингов.

Тем не менее в новых экономических реалиях государство проявляет особенный интерес к развитию МФХ, о чем свидетельствует увеличение объемов финансирования данного направления и активное внедрение в Ярославской области новых инструментов поддержки — грантов на развитие семейной фермы, грантов «Агротуризм» и «Агростартап». В 2022 г. получателями гранта «Агростартап» стали десять представителей АПК региона, а общая сумма грантов составила 26 млн руб.¹² Выделенные средства были направлены преимущественно на развитие производства сельскохозяйственной продукции.

¹¹ Ярославская область в цифрах. Краткий статистический сборник // Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Ярославской области [Электронный ресурс]. URL: https://yar.gks.ru/storage/mediabank/Yaroslavskaya_oblast_v%20cifrah_2022_g.pdf (дата обращения: 30.03.2023). С. 57.

¹² Начинаящий фермер из Ярославской области Елена Венедиктова начала реализацию лука // Информационный портал АПК Ярославской области [Электронный ресурс]. URL: <https://xn--76-6kc4b4ya.xn--p1ai/?p=5327> (дата обращения 30.03.2023).

Недостаточным, по нашему мнению, является финансирование проектов, относящихся к несельскохозяйственной сфере, что актуализирует необходимость разработки специализированных видов грантов, поддерживающих производство не только в отраслях растениеводства и животноводства [Никулина и др. 2021]. Учет локальной специфики и пространственного разнообразия районов позволит выделить новые направления для поддержки в сельской местности: например, развитие традиционных народных промыслов и ремесел, разнообразные виды туризма.

В завершение рассмотрения вопроса регулирования занятости сельского населения заметим, что новые вызовы, с которыми столкнулась экономика России в 2020 г., повлекли за собой ряд изменений. Одним из них является изменение характера трудовых отношений, которые все чаще носят дистанционный формат и не требуют очного присутствия на рабочем месте. Расширение доступа к сети Интернет и повсеместное использование цифровых технологий актуализируют активное внедрение новой меры — развитие дистанционного рынка труда в сельской местности¹³.

В совокупности обозначенные выше меры и инструменты регулирования вопросов занятости сельского населения будут иметь экономический эффект, но для решения проблемы недостаточно ограничиться лишь их внедрением и усилением финансирования. Применение комплексного подхода предполагает еще и создание особых условий, что в данном случае обеспечивается расширением доступа к оказанию образовательных и информационно-консультационных услуг. Отсутствие у большей части сельского населения предпринимательской культуры, навыков бизнес-планирования, финансовой и цифровой грамотности требует проведения для грантополучателей специальных программ по обучению или переквалификации.

Вторым приоритетным вопросом, требующим государственного вмешательства, является регулирование доходов сельского населения. Как показал проведенный анализ, уровень заработной платы в сельском хозяйстве и смежных отраслях — один из самых низких по региону. Одной из возможных причин, обуславливающих неэффективность принимаемых ранее мер в отношении обозначенной проблемы, является слабый интерес со стороны органов власти к анализу структуры доходов сельского населения и нехватка мер по ее диверсификации.

В этой связи требуется комплексно проводить меры, направленные как на формирование конкурентного уровня оплаты труда в сельском хозяйстве, так и на расширение источников доходов. Государственное регулирование в данном случае требует и пересмотра отдельных инструментов. Так, заработная плата в сельском хозяйстве и смежных отраслях может стать более конкурентной посредством внедрения системы дополнительного стимулирования работников соответствующих организаций, расположенных преимущественно на отдаленных территориях. Выплаты предлагается осуществлять в виде периодических надбавок или с помощью внедрения системы премирования за определенные виды работ.

Важно уделить внимание и регулированию доходов нетрудоспособного населения, доля которого в сельской местности высока. Необходимо пересмотреть подход к установлению размера пенсий. Несмотря на тяжелый характер сельскохозяйственного труда, у работников данной сферы вплоть до 2019 г. отсутствовала система надбавок за длительный трудовой стаж. В настоящий момент размер надбавки составляет 25% от страховой пенсии, при этом стаж работы в отрасли должен составлять не менее 30 лет. Мы полагаем, что продолжительность стажа в данном случае может быть снижена, а размер выплаты, наоборот, увеличен.

¹³ Smart Villages Concept, Issues and Prospects for EU Rural Areas // European Parliament [Электронный ресурс]. URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/689349/EPRS_BRI\(2021\)689349_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/689349/EPRS_BRI(2021)689349_EN.pdf) (дата обращения 30.03.2023).

Наряду с поддержкой пенсионеров требуется оказывать дополнительную финансовую помощь многодетным семьям, низкодоходным группам населения, особенно находящимся за чертой бедности. Выплаты могут осуществляться в форме частичного покрытия расходов на оплату жилья и жилищно-коммунальных услуг, затрат на медицинское обслуживание населения и образование.

Не стоит забывать и про упоминаемую ранее меру — диверсификацию доходов сельского населения, предполагающую расширение возможных источников денежных поступлений за счет увеличения доходов от предпринимательской деятельности, от сдачи в аренду объектов собственности (жилья, техники, оборудования), доходов от использования финансовых инструментов и др.

Отметим, в вопросах регулирования доходов особо важную роль играет система контроля за реализацией предлагаемых мер. Кроме того, в условиях смешанной экономики государство должно предлагать меры для финансовой поддержки, но не брать на себя полностью функцию финансового обеспечения, так как это снижает у населения мотивацию к труду и заинтересованность в диверсификации источников денежных поступлений.

Третье приоритетное направление — стабилизация демографической ситуации. Усиление неблагоприятных тенденций в данной сфере в районах Ярославской области вновь приводит к выводу об отсутствии действенных мер. По нашему мнению, к причинам, обуславливающим их низкую эффективность, относятся следующие. Во-первых, недостаточно проработана политика по привлечению молодых специалистов в сельскую местность. Несмотря на имеющийся опыт реализации таких государственных программ, как «Сельский учитель», «Земский доктор», они пока не дают должного эффекта, в большинстве случаев молодежь не остается жить в селе на постоянной основе. Одна из основных причин — отсутствие условий для комфортного проживания. В этой связи вновь целесообразно использовать комплексный подход к управлению.

Необходимо внедрять экономические меры по дополнительному стимулированию специалистов, приезжающих в сельскую местность, в виде дополнительных материальных выплат, а также посредством расширения доступа к развитой инфраструктурной среде и общественным благам. Могут быть использованы и программные меры — локальные концепции развития. Так, изучение зарубежного опыта показало возрастающую актуальность концепции «Умная деревня», основанной на комплексном подходе к решению вопросов развития сельских территорий.

При этом недостаточно ограничиться лишь разработкой новых мер и инструментов, требуется проводить контроль за улучшением текущей ситуации, что предполагает внедрение системы мониторинга на местах. Интерес органов власти должен заключаться в том, чтобы приезжающие молодые специалисты оставались проживать в сельской местности на постоянной основе. В случае недостижения предполагаемых результатов проводимая политика неэффективна.

Во-вторых, по мнению автора, неблагоприятная демографическая ситуация в Ярославской области наблюдается в связи со слабой заинтересованностью государства в вопросе обеспечения здорового образа жизни сельского населения.

Необходимо усовершенствовать набор программных и экономических мер, например, разработав стратегии, направленные на популяризацию здорового образа жизни у жителей сел. Вместе с тем требуется расширить доступ населения к получению таких экономических благ, как качественное продовольствие и медицинские услуги. Этому способствует интенсификация экономической меры — диверсификация доходов и применение соответствующих инструментов, раскрытых ранее.

Все вышеперечисленное подтверждает взаимосвязанность обозначенных направлений регулирования и комплексный характер решения проблем. В том числе и для четвертого приоритетного направления — развитие и улучшение инфраструктуры и производство общественных благ в сельской местности — мы предлагаем использовать уже рассмотренные программные меры.

С целью создания для жителей сел соответствующих условий для нормального проживания и обеспечения доступа к получению услуг в сфере здравоохранения, образования и других жизненно важных отраслях предлагается реализовывать в сельской местности концепцию «Умная деревня», предусматривающую цифровой характер предоставления общественных благ¹⁴.

Кроме того, необходимо вовлекать местное население в процесс управления территорией, так как низкая активность сельских жителей может стать одной из причин недостаточной эффективности даже усовершенствованной политики регулирования развития. В контексте решения данного вопроса интересным представляется такой инструмент, как проведение проектных конкурсов по развитию сельских территорий, например по строительству новых объектов инфраструктуры (многофункциональных центров, интерактивных площадок, коворкинг-пространств) или направленных на реконструкцию больниц, библиотек, музеев и др. Это предполагает выявление имеющихся проблем на местах и, как следствие, выступает дополнительным стимулом для вовлечения местных жителей в управление территорией.

Таким образом, государственное регулирование должно носить комплексный характер. Вопросы занятости, доходов населения, улучшения демографической ситуации, обеспеченности объектами инфраструктуры и наличия доступа к общественным благам непосредственно взаимосвязаны.

Без применения комплексного подхода невозможно привлечь молодых специалистов в сельскую местность и улучшить демографическую ситуацию. Кроме того, важно учитывать специфику территорий и разрабатывать локальные проекты с комплексным решением проблем социально-экономического развития сельской местности, стимулируя экономическую активность населения.

Заключение

Проведенный анализ позволил выявить ряд проблем, характерных для территорий муниципальных районов Ярославской области: стремительное сокращение численности сельского населения и растущую угрозу социального опустынивания; неконкурентный уровень оплаты труда в сельском хозяйстве и смежных отраслях; усиление контрастности пространственного и социально-экономического развития; неразвитость несельскохозяйственной сферы производства и др. Нарастание проблем препятствует развитию в сельской местности и использованию возможностей, открывающихся в связи с санкционным давлением.

В этой связи очевидна необходимость изменения политики государства в регулировании обозначенных вопросов. Проведенный анализ показал, что для устойчивого развития сельских территорий в масштабах экономики региона требуется внедрять комплексный подход к управлению. Он включает усиление финансовой поддержки по ряду направлений, которая одновременно сопровождается расширением доступа к образовательным, информационно-консультационным

¹⁴ Smart Villages Concept, Issues and Prospects for EU Rural Areas // European Parliament [Электронный ресурс]. URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/689349/EPRS_BRI\(2021\)689349_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/689349/EPRS_BRI(2021)689349_EN.pdf) (дата обращения 30.03.2023).

и другим общественным услугам. Кроме того, в рамках данного подхода необходимо учитывать имеющиеся программные меры для развития территорий, а также разрабатывать новые локальные стратегии регулирования и внедрять систему контроля на местах.

Исследование проблем развития Ярославской области позволило выделить четыре приоритетных направления государственного регулирования: занятость и развитие конкурентных отношений в сфере сельскохозяйственного производства; доходы сельского населения; стабилизация демографической ситуации; улучшение инфраструктурной обеспеченности территорий и доступность общественных благ.

В сфере занятости необходимо содействовать развитию малых форм хозяйствования в сельской местности и конкуренции между товаропроизводителями на основе грантовой поддержки совместно с проведением обучающих программ для получателей выделенных денежных средств.

Для обеспечения приемлемого уровня доходов требуется поддержание конкурентной заработной платы в сельском хозяйстве и смежных отраслях посредством внедрения системы дополнительных выплат.

В целях стабилизации демографической ситуации необходимо частично пересмотреть политику по привлечению молодых специалистов в сельскую местность, усилив внимание к разработке системы контроля за ее реализацией.

Для развития инфраструктуры и производства общественных благ предлагается опираться на идеи концепции «Умная деревня» и внедрять инструменты, способствующие активному вовлечению местных жителей в процесс управления территорией.

Таким образом, применение комплексного подхода в управлении направлено на реализацию ЦУР и предполагает переход к модели устойчивого развития региона и его сельских территорий в условиях новых открывающихся возможностей. В этом состоит практическая значимость полученных результатов исследования. Кроме того, отдельные предложения, касающиеся усовершенствования и активного внедрения в процесс управления элементов механизма государственного регулирования (направлений, мер и инструментов), могут быть использованы представителями органов исполнительной власти при разработке локальных стратегий устойчивого развития сельских территорий.

Список литературы:

Воронова Л.В., Голубева А.И., Суховская А.М., Дорохова В.И., Дугин А.Н. Формирование механизма устойчивого развития сельских территорий и аграрной сферы в регионе. Ярославль: ФГБОУ ВПО «Ярославская государственная сельскохозяйственная академия», 2016.

Голубева А.И., Дорохова В.И., Дугин А.Н., Суховская А.М. Рейтинговая оценка уровня социально-экономического развития сельских территорий Ярославской области // Вестник АПК Верхневолжья. 2014. № 3(27). С. 3–8.

Кленова Т.В., Иванов А.С., Конева Д.А. Государственные меры по обеспечению устойчивого социально-экономического развития сельских территорий Волгоградской области // Региональная экономика: теория и практика. 2020. Т. 18. № 1(472). С. 108–117. DOI: [10.24891/re.18.1.108](https://doi.org/10.24891/re.18.1.108)

Нефедова Т.Г. Развитие постсоветского аграрного сектора и поляризация сельского пространства европейской части России // Пространственная экономика. 2019. Т. 15. № 4. С. 36–56. DOI: [10.14530/se.2019.4.036-056](https://doi.org/10.14530/se.2019.4.036-056)

Никулина Ю.Н., Серова Е.В., Янбых Р.Г. Анализ инструментов аграрной политики с точки зрения стимулирования сельской занятости // АПК: экономика, управление. 2021. № 10. С. 3–13. DOI: [10.33305/2110-3](https://doi.org/10.33305/2110-3)

Петриков А.В. Новые риски и новые возможности развития сельского хозяйства и села в пост-пандемической экономике // Обеспечение качества продукции АПК в условиях региональной и международной интеграции: Материалы XIII Международной научно-практической конференции (Минск, 15–16 октября 2020 года). Минск: Республиканское научное унитарное предприятие «Институт системных исследований в АПК Национальной академии наук Беларуси», 2021. С. 179–181. DOI: [10.47612/978-985-7149-55-1-2020-179-181](https://doi.org/10.47612/978-985-7149-55-1-2020-179-181)

Ушачев И.Г., Бондаренко Л.В., Чекалин В.С. Основные направления комплексного развития сельских территорий России // Вестник Российской академии наук. 2021. Т. 91. № 4. С. 316–325. DOI: [10.31857/S0869587321040113](https://doi.org/10.31857/S0869587321040113)

Ambrosio-Albalá M., Bastiaensen J. The New Territorial Paradigm of Rural Development: Theoretical Foundations From Systems and Institutional Theories // Discussion paper/2010.02. 2010. URL: <https://core.ac.uk/download/pdf/6518864.pdf>

Rodríguez-Pose A., Hardy D. Addressing Poverty and Inequality in the Rural Economy from a Global Perspective // Applied Geography. 2015. Vol. 61. P. 11–23. DOI: [10.1016/j.apgeog.2015.02.005](https://doi.org/10.1016/j.apgeog.2015.02.005)

References:

Ambrosio-Albalá M., Bastiaensen J. (2010) The New Territorial Paradigm of Rural Development: Theoretical Foundations From Systems and Institutional Theories. *Discussion paper/2010.02*. Available at: <https://core.ac.uk/download/pdf/6518864.pdf>

Golubeva A.I., Dorokhova V.I., Dugin A.N., Sukhovskaya A.M. (2014) The Rating Assessment of the Level of Social and Economic Development of Rural Territories of the Yaroslavl Region. *Vestnik APK Verkhnevolzh'ya*. No. 3(27). P. 3–8.

Klenova T.V., Ivanov A.S., Koneva D.A. (2020) Government Measures to Attain Sustainable Economic and Social Development of Rural Areas: Evidence from the Volgograd Oblast. *Regional'naya ekonomika: teoriya i praktika*. Vol. 18. No. 1(472). P. 108–117. DOI: [10.24891/re.18.1.108](https://doi.org/10.24891/re.18.1.108)

Nefedova T.G. (2019) Development of the Post-Soviet Agricultural Sector and Rural Spatial Polarization in European Russia. *Prostranstvennaya ekonomika*. Vol. 15. No. 4. P. 36–56. DOI: [10.14530/se.2019.4.036-056](https://doi.org/10.14530/se.2019.4.036-056)

Nikulina Yu.N., Serova Eu.V., Ianbykh R.G. (2021) Analysis of Agricultural Policy Instruments from the Point of View of Stimulating Rural Employment. *APK: ekonomika, upravleniye*. No. 10. P. 3–13. DOI: [10.33305/2110-3](https://doi.org/10.33305/2110-3)

Petrikov A.V. (2021) Novyye riski i novyye vozmozhnosti razvitiya sel'skogo khozyaystva i sela v post-pandemicheskoy ekonomike [New risks and new opportunities for developing agriculture and rural areas in the post-pandemic economy]. *Obespecheniyye kachestva produktsii APK v usloviyakh regional'noy i mezhdunarodnoy integratsii: Materialy XIII Mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii (Minsk, 15–16 October 2020)*. Minsk: Respublikanskoye nauchnoye unitarnoye predpriyatiye "Institut sistemnykh issledovaniy v APK Natsional'noy akademii nauk Belarusi". P. 179–181. DOI: [10.47612/978-985-7149-55-1-2020-179-181](https://doi.org/10.47612/978-985-7149-55-1-2020-179-181)

Rodríguez-Pose A., Hardy D. (2015) Addressing Poverty and Inequality in the Rural Economy from a Global Perspective. *Applied Geography*. Vol. 61. P. 11–23. DOI: [10.1016/j.apgeog.2015.02.005](https://doi.org/10.1016/j.apgeog.2015.02.005)

Ushachev I.G., Bondarenko L.V., Chekalin V.S. (2021) Osnovnyye napravleniya kompleksnogo razvitiya sel'skikh territoriy Rossii [Main directions of integrated development of Russian rural areas]. *Vestnik Rossiyskoy akademii nauk*. Vol. 91. No. 4. P. 316–325. DOI: [10.31857/S0869587321040113](https://doi.org/10.31857/S0869587321040113)

Voronova L.V., Golubeva A.I., Sukhovskaya A.M., Dorokhova V.I., Dugin A.N. (2016) *Formirovaniye mekhanizma ustoychivogo razvitiya sel'skikh territoriy i agrarnoy sfery v regione* [Formation of sustainable development mechanism on rural areas and agricultural sector in a region]. Yaroslavl': FGBOU VPO "Yaroslavskaya gosudarstvennaya sel'skokhozyaystvennaya akademiya".

Дата поступления/Received: 10.04.2023