Комплексное развитие сельских территорий – состояние и перспективы

В Государственной Думе 22 мая 2024 года состоялись парламентские слушания на тему «Законодательное обеспечение реализации Государственной программы «Комплексное развитие сельских территорий». Там была дана оценка текущей ситуации и предложены меры по ее коррекции, а также обсуждались меры по устойчивому функционированию АПК России в современных условиях.

Численность сельского населения в России продолжает сокращаться. По оценочным данным Росстата, на 1 января 2024 года она составляет 36,624 млн человек, что на 168 тыс. человек меньше, чем на 1 января 2023 года (36,792 млн человек). За последние 5 лет доля селян сократилась с 25,4 % (на 1 января 2019 года) до 25,06 % (на 1 января 2024 года).

Согласно прогнозным расчетам этого ведомства, к началу 2036 года в случае реализации среднего варианта прогноза численность сельского населения сократится по сравнению с началом 2023 годом на 2,4 млн и составит 34,386 млн человек.

Существует значительная региональная дифференциация демографической ситуации в сельских поселениях (рис.1). В частности, в 2015-2022 годах. численность сельского населения уменьшилась в 62 субъектах России, в наибольшей степени (на 20% и более) в Кировской, Костромской и Магаданской областях. Увеличилась численность сельского населения только в 21 регионе. Наибольший прирост отмечен в Калининградской, Калужской, Московской областях и г. Севастополь.

Наибольший прирост (10% и более) сложился в республиках Дагестан, Ингушетия, Тыва, Чеченская и Ямало-Ненецком автономном округе. В 67 субъектах России отмечается естественная убыль сельского населения. Лидируют по этому индикатору Псковская (13,7%), Магаданская (-13,5%), Курская (-13,3%), Смоленская (-12,9%) области и Республика Карелия (-13,5%).

Сельское население (тыс. чел.)	2005	2010	2015	2019	2020	2021	2022	Δ % к 2005
РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ	38 463	37 427	37 919	37 131	37 054	36 998	36 999	-4%
ЦЕНТРАЛЬНЫЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ОКРУГ	7 463	7 102	7 025	6 975	6 924	7 217	7 168	-4%
СЕВЕРО-ЗАПАДНЫЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ОКРУГ	2 393	2 233	2 188	2 111	2 094	2 103	2 083	-13%
ЮЖНЫЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ОКРУГ	5 223	5 195	6 158	6 123	6 095	6 156	6 138	18%
СЕВЕРО-КАВКАЗСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ОКРУГ	4 562	4 773	4 931	4 920	4 935	5 005	5 034	10%
ПРИВОЛЖСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ОКРУГ	9 048	8 712	8 433	8 157	8 083	8 057	7 971	-12%
УРАЛЬСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ОКРУГ	2 482	2 417	2 323	2 273	2 259	2 214	2 197	-11%
СИБИРСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ОКРУГ	4 809	4 607	4 486	4 406	4 385	4 205	4 176	-13%
ДАЛЬНЕВОСТОЧНЫЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ОКРУГ	2 493	2 372	2 266	2 216	2 200	2 109	2 087	-16%

*Рис. 1.***Динамика численности сельского населения** (Кашин В.И. Спасаем село - спасаем Россию / Доклад на парламентских слушаниях на тему: «Законодательное обеспечение реализации государственной программы «Комплексное развитие сельских территорий». - 29.03.2024. - [Электрон. ресурс]. - Режим доступа: http://komitet-agro.duma.gov.ru/novosti/11fdcbd5-fd99-459c-b65f-aece74522043

Основным фактором уменьшения численности жителей сельских территорий остается естественная убыль, складывающаяся под значительным влиянием негативной трансформации половозрастной структуры населения. Доля населения в возрасте 60 лет и

старше может повыситься к 2035 году до 28,1%. Только за счет этого фактора относительная естественная убыль сельского населения может увеличиться в 1,5 раза – с 5 % в 2022 году до 7,6% на начало 2035 года.

Демографические процессы – индикатор недостаточного развития экономики и инфраструктуры сельской местности. Среднедушевые располагаемые ресурсы сельских домохозяйств растут опережающим темпом. Их традиционное отставание от городского уровня сокращается. Если в 2010 году эта величина составляла 62,3% от показателя по городу, то в 2022 году – 67,1%. При этом абсолютная разница в числовом значении этих индикаторов в городе и на селе, определяющая разрыв в покупательной способности городских и сельских домохозяйств, продолжает расти. В 2022 году она составила 12,6 тыс. рублей, увеличившись за последние 12 лет вдвое.

Соотношение среднемесячной номинальной начисленной заработной платы работников в сельском хозяйстве с показателем по экономике в целом улучшается. Если в 2010 году оно составляло 48,7%, то в 2022 году – 64,7%, а по группе базовых отраслей, включая сельское, лесное хозяйство, охоту, рыболовство и рыбоводство – 71,6%. Темпы роста заработной платы в сельском хозяйстве недостаточны для сокращения ее абсолютного отставания от размера заработной платы в среднем по российской экономике., разрыв в 2022 году достиг уже 23,1 тыс. рублей.

В потребительских расходах сельских домохозяйств удельный вес расходов на покупку продуктов питания в 2022 году составил 38,8%. Отмечу, что в странах с развитой экономикой доля расходов на питание варьирует от 12 до 20%.

Многие экономисты-аграрии констатирует – «у российской бедности сельское лицо». По данным проводимого Росстатом выборочного наблюдения доходов населения и участия в социальных программах, к числу малоимущих относится практически каждый пятый житель, тогда как в городе – каждый семнадцатый. Сегодня за порогом бедности находится более 7 млн сельчан. На сельские поселения приходится 52% малоимущих, а оно составляет 25%населения страны.

Занятость является фактором материального благосостояния (рис. 2). В 2022 году в АПК было занято 3014 тыс. человек, что составляет 18,7% общей численности занятого сельского населения. Безработица, как и раньше, концентрируется в сельской местности, где находятся 31,5% общей численности российских безработных. Наибольшее число безработных в городской местности - 30,7%, заняты поиском работы от одного до трех месяцев, в то время как на сельских территориях максимальный удельный вес (24,1%) в структуре безработных по продолжительности поиска работы приходится на лиц, которые ищут работу 12 и более месяцев. Среднее время поиска работы составляло в 2022 году в городе 5,8 месяца, на селе – 7 месяцев.

Рис. 2. **Занятость в сельском хозяйстве** (Кашин В.И. Спасаем село - спасаем Россию / Доклад на парламентских слушаниях на тему: «Законодательное обеспечение реализации государственной программы «Комплексное развитие сельских территорий». - 29.03.2024. -

[Электрон. ресурс]. - Режим доступа: http://komitet-agro.duma.gov.ru/novosti/11fdcbd5-fd99-459c-b65f-aece74522043

Разрыв между общей численностью безработных и численностью безработных, зарегистрированных органами службы занятости, устойчиво растет как в целом по всему контингенту безработных, так и по безработным в трудоспособном возрасте. В 2022 годубыло зарегистрировано только 23% общей численности сельских безработных, в том числе 23,7% в трудоспособном возрасте, против 34,8 и 35,6% в 2010 году.

В России в последние годы сложилась устойчивая тенденция повышения предложения рабочих мест. В то же время число и удельный вес вакансий, заявленных работодателями, хозяйствующими в АПК, снижаются. Если в 2016 году. было 18,5 тыс. вакансий квалифицированных работников и неквалифицированных рабочих сельского и лесного хозяйства, рыболовства и рыбоводства (10,5% от общего числа вакансии в сельской местности), то в 2022 году. – соответственно 16,2 тыс. вакансий или 6%.

Сельское хозяйство страны было и остаётся многоукладным (рис. 3,4). Являясь сформированными формами механизма адаптации, подсобные хозяйства выполняют не только экономические, но и социальные функции: сохранение сельского образа и уклада жизни, а также численности населения вне городских округов и территорий.

Основой самозанятости сельского населения является сельскохозяйственное производство в малых формах хозяйствования – крестьянских (фермерских) хозяйствах (К(Ф)Х) и личных подсобных хозяйствах (ЛПХ). При этом малый сектор является важнейшей составляющей обеспечения продовольственной безопасности России.

Основными производителями зерна и технических культур остаются сельскохозяйственные организации. Доля их в производстве зерна в 2023 году составила 68,0% (в 2022 году - 68,7%), подсолнечника - 60,8% (61,3%), сахарной свеклы - 89,4% (91,2%).

Крестьянскими (фермерскими) хозяйствами и индивидуальными предпринимателями в 2023 году получено 31,0% от общего сбора зерна в хозяйствах всех категорий (в 2022 году - 30,2%), сахарной свеклы - 10,6% (8,7%), подсолнечника - 38,8% (38,4%).

Производство картофеля и овощей сосредоточено в хозяйствах населения, которыми в 2023 году выращено 58,0% общего сбора картофеля и 47,7% овощей (в 2022 году – соответственно 61,4% и 46,5%).

На конец декабря 2023 года поголовье крупного рогатого скота в хозяйствах всех сельхозпроизводителей, по расчетам, составляло 17,1 млн голов (на 2,2% меньше по сравнению с соответствующей датой предыдущего года), из него коров - 7,6 млн (на 2,4% меньше), свиней - 28,2 млн (на 2,2% больше), овец и коз - 20,3 млн (на 2,7% меньше), птицы - 544,6 млн голов (на 1,2% меньше).

В структуре поголовья скота на хозяйства населения приходилось 37,5% поголовья крупного рогатого скота, 5,7% свиней, 44,9% овец и коз (на конец декабря 2022 г. – соответственно 37,8%, 6,3%, 45,2%). *В 2023 году в структуре производства скота и птицы на убой (в живом весе), молока и яиц по категориям хозяйств возросла доля сельскохозяйственных организаций.*

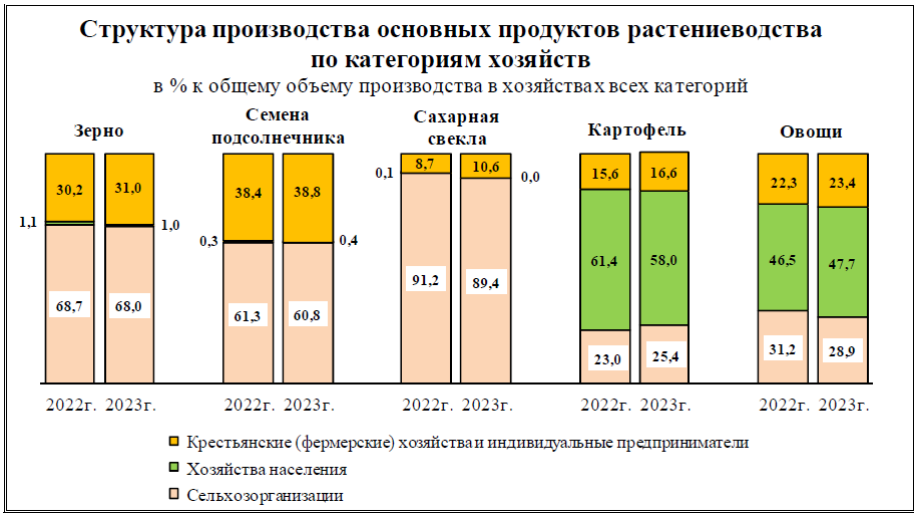

Рис. 3. **Производство основных видов сельскохозяйственной продукции по категориям хозяйств** (в процентах от общего объема производства, по данным Росстата за 2023 год).

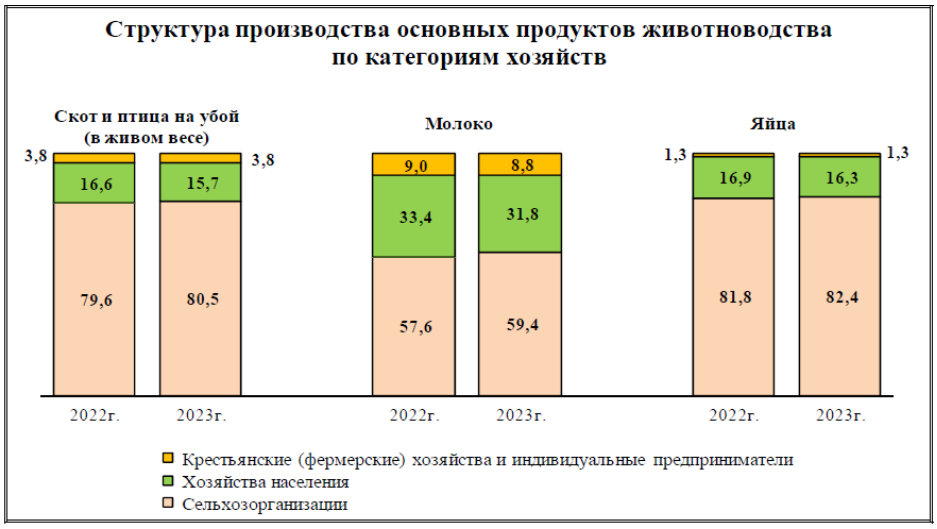

*Рис. 4.***Структура производства продуктов животноводства по категории хозяйств** (по данным Росстата за 2023 год.

Сохраняется проблема обеспечения граждан качественным жильем. За последние 12 лет сельский жилищный фонд увеличился на 18,7% и в 2022 году составил 1065,5 млн квадратных метров. Несмотря на это нуждаемость сельских семей в улучшении жилищных условий остается высокой. В 2021 году в очереди на улучшение жилищных условий стояло 348,8 тыс. сельских семей. При этом число семей, получивших жилье и улучшивших жилищные условия, снижается. Если в 2011 году таких семей было 52,5 тыс. (11,3% от числа стоящих в очереди), то в 2021 году только 15,0 тыс. (4,3%).

В 2022 году удельный вес жилья, оборудованного всеми видами благоустройства, достиг 41,1%. Разрыв по данному показателю между городом и селом по сравнению с 2010 годом снизился с 3,2 до 2 раз.

За 2011-2022 годы в России протяженность автомобильных дорог общего пользования увеличилась на 750 тыс. км и составила 1,6 млн километров. Почти весь прирост произошел за счёт дорог местного значения, протяженность которых возросла в 3,6 раза. Данное обстоятельство обусловлено изменением статистического учета. С 2012 года в состав местных дорог были включены улицы городских и сельских поселений. В результате в 2022 году доля этих дорог в общей протяженности автомобильных дорог общего пользования

резко возросла – до 64% против 34% в 2010 году. Однако доля дорог с твердым покрытием по местным дорогам составляет всего 58%.

«Оптимизация» или преимущественно сокращение на селе числа организаций социальной сферы сохраняется. Число дошкольных образовательных учреждений (ДОУ) только за последние 12 лет (2011-2022 годы) уменьшилось на 3,1 тыс. (15,9%). При этом число мест в ДОУ увеличилось почти на 30%.

Число автобусов, предназначенных для перевозки учащихся, увеличивается, но их дефицит остается существенным. В 2022 году перевозку обучающихся в сельских школах осуществляло 22390 автотранспортных средств, в которых имелось 435,3 тыс. пассажирских мест. Численность обучающихся в сельских школах, нуждающихся в подвозе, составляла 805,8 тыс. человек, охвачено было в целом 93,7% нуждающихся. Потребность в подвозе к школе менее всего удовлетворена для обучающихся в 10-11(12) классах.

Доля малых населенных пунктов, в которых расположены учреждения образования, ниже 10%, в крупных населенных пунктах этот показатель более 66%. Дети из малых и средних населенных пунктов вынуждены посещать учреждения образования за их пределами.

В сельской местности продолжается сокращение числа круглосуточных стационаров (больниц) и коек в них, что связано с дальнейшей «оптимизацией» их сети. Отчасти это компенсируется преобразованием больниц в амбулаторно-поликлинические учреждения.

Снижается обеспеченность сельского населения врачами и средним медицинским персоналом, сокращается число станций скорой помощи (по отношению к 2015 году). Если в 2010 году дефицит врачей составлял 11,9%, а среднего медперсонала – 4,2%, то в 2022 году – уже соответственно 19,6% и 13,2%.

В 2021 году 91% зданий медицинских организаций были в аварийном состоянии или требовали капитального ремонта, в 2022 году– более 77 %.

За последние 12 лет число культурно-досуговых учреждений сократилось на 4,4 тыс. – почти на 11%. В последние годы благодаря реализации госпрограммы«Развитие культуры», наметилась обратная тенденция. В 2022 году на селе прибавилось 1,3 тыс. учреждений по сравнению с2015 годом. Однако, в расчете на 1 тыс. жителей обеспеченность сельского населения учреждениями культурно-досугового типа снижается.

В период 2015-2022 годов сеть предприятий розничной торговли сократилась на 17,8 тыс. (8,2%), а общественного питания – на 0,8 тыс. (8,6 %). Укрупнения объектов торговли происходит параллельно со снижением их территориальной доступности жителям сельских поселений. Если в 2010 году в среднем на одно предприятие приходилось 51,9 $м^2$ торговой площади, в 2015– 54,5 $м^2$, в 2022 году – 64,6 $м^2$.

Основой для финансирования системы мероприятий по поддержки АПК являются четыре Государственные программы: развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, утверждена Постановлением Правительства РФ от 14.07.2012 № 717; развития рыбохозяйственного комплекса, утверждена Постановлением Правительства РФ от 15.07.2014 № 314; комплексного развития сельских территорий, утверждена постановлением Правительства РФ от 31.05.2019 № 696 (далее - ГП КРСТ); эффективного вовлечения в оборот земель сельскохозяйственного назначения и развития мелиоративного комплекса, утверждена Постановлением Правительства РФ от 14.05.2021 № 731.

Изначально ГП КРСТ, как и все остальные три программы, она имела паспорт, содержащий структуру предполагаемых действий,контрольные цифры по финансированию и индикаторы достижения поставленных целей по годам. Финансовое обеспечение состоит из трех источников: федеральный бюджет, консолидированные бюджеты субъектов федерации и внебюджетные источники. Однако при принятии федерального бюджета на следующий год и прогнозный двухлетний период объемы финансирования мероприятий предусмотренных в программах обычно корректируются и не совпадают со значениями изначально указанных в паспортах (рис. 5).

Развитие инженерной инфраструктуры осуществляется по следующим направлениям: газификация, теплоснабжение, водоснабжение, водоотведение, связь и телекоммуникации (рис. 6). Масштабы охвата сельских территорий мероприятиями ГПКРСТ снижаются. Удельный вес расходов на реализацию ГП КРСТ в общих расходах федерального бюджета в 2020-2025 годах составляет 0,17% против 0,58% по базовой версии.

Рис. 5. **Параметры финансирования ГП КРСТ** (Кашин В.И. Спасаем село - спасаем Россию / Доклад на парламентских слушаниях на тему: «Законодательное обеспечение реализации государственной программы «Комплексное развитие сельских территорий». - 29.03.2024. - [Электрон. ресурс]. - Режим доступа: http://komitet-agro.duma.gov.ru/novosti/11fdcbd5-fd99-459c-b65f-aece74522043

	водопроводом	канализацией	отоплением	горячим водоснабжением	ваннами (душем)	газом (сетевым, сжиженным)	газом - сетевым
РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ	67,1	55,5	73,2	45,2	43,8	74,2	52,5
ЦЕНТРАЛЬНЫЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ОКРУГ	67,4	58,7	75,6	50,8	49,7	86,2	63,2
СЕВЕРО-ЗАПАДНЫЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ОКРУГ	48,3	41,2	52,5	30,2	32,5	50,6	20,9
ЮЖНЫЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ОКРУГ	77,0	66,1	78,2	56,5	56,2	84,3	61,3
СЕВЕРО-КАВКАЗСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ОКРУГ	73,7	60,5	77,8	59,4	60,0	89,0	76,2
ПРИВОЛЖСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ОКРУГ	74,2	60,7	83,4	49,1	42,6	85,9	71,3
УРАЛЬСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ОКРУГ	62,5	51,7	64,0	34,3	34,5	57,8	35,1
СИБИРСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ОКРУГ	61,1	41,6	65,3	25,5	24,5	49,1	9,6
ДАЛЬНЕВОСТОЧНЫЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ОКРУГ	36,0	32,4	48,9	20,8	28,7	18,3	4,3

Рис. 6. **Оборудование жилищного фонда сельских территорий отдельными видами благоустройства в 2022 году** (Кашин В.И. Спасаем село - спасаем Россию / Доклад на парламентских слушаниях на тему: «Законодательное обеспечение реализации государственной программы «Комплексное развитие сельских территорий». - 29.03.2024. - [Электрон. ресурс]. - Режим доступа: http://komitet-agro.duma.gov.ru/novosti/11fdcbd5-fd99-459c-b65f-aece74522043

Выводы

Мероприятия проводятся практически только в крупных населенных пунктах, поскольку программа ориентирована на т.н. «точки роста»,их всего по стране выделено 2000. Участники слушаний отметили, что следствием такой политики является углубление межрегиональной и внутрирегиональной дифференциации развития села.

В обустройстве села помимо специальной программы участвует множество других государственных программ и национальных проектов. Действительно, из 37 действующих госпрограмм имеет отношение к развитию сельских территорий 30 программ, в том числе к социальному обустройству села 16, из них 11 общенациональных и 5 региональных. На необходимость отражения их конкретного вклада в развитие села указывалось в поручениях Президента РФпо итогам заседания Государственного Совета Российской Федерации и Совета при Президенте РФ по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике от 01.05.2014 № Пр-995 ГС и по вопросам обеспечения доступности услуг в социальной сфере для граждан от 21.07.2015 № Пр-1441.

Определенные шаги в этом направлении были сделаны.Ужес 01.01.2024 вступили в силу изменения и дополнениях Постановления Правительства РФ от 26.05.2021 N 786 (ред. от 21.12.2023) «О системе управления государственными программами Российской Федерации» (вместе с «Положением о системе управления государственными программами Российской Федерации»).

В настоящее время в российском законодательстве на федеральном уровне отсутствует специальный нормативный правовой акт, посвященный развитию сельских территорий как единого системообразующегокомплекса. Поэтому заслушав и обсудив доклады и выступления, оценивпоступившие материалы, участники парламентских слушаний рекомендовали рассмотреть вопрос о целесообразности разработки проекта федерального закона о развитии сельских территорий, реализующего единый подход к развитию села, учитывая экономический, социальный, экологический аспекты, для достижения национальных целей развития России.

Правительству РФ:

- обеспечить сохранение исходных целевых показателей финансирования ГП КРСТ;
- предусмотреть возможность перераспределения бюджетных ассигнований федерального бюджета между мероприятиями ГП КРСТ по аналогии с правилами реализации национальных проектов;
- рассмотреть возможность придания сельским территориям особого статуса - территорий опережающего социально-экономического развития, имеющих преференции и особые условия ведения хозяйственной деятельности, направленные на привлечение инвестиций, создание комфортных условий жизнедеятельности населения.
- содействовать самозанятости сельского населения (сельскохозяйственное производство в малых формах хозяйствования – крестьянских (фермерских) хозяйствах и личных подсобных хозяйствах (ЛПХ), который является важнейшей составляющей обеспечения продовольственной безопасности).

Указ Президента РФ от 07.05.2024 № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года» закреплено, в том числе, установить следующие целевые показатели и задачи, выполнение которых характеризует достижение национальной цели «Устойчивая и динамичная экономика»:

увеличение к 2030 году объема производства продукции агропромышленного комплекса не менее чем на 25% по сравнению с уровнем 2021 года;

увеличение к 2030 году экспорта продукции агропромышленного комплекса не менее чем в полтора раза по сравнению с уровнем 2021 года.

Главный вектор развития сельских территорий – это создание условий для устойчивого повышения качества и уровня жизни сельского населения, основанной на особенностях сельского образа жизни в целях сохранения социального и экономического потенциала сельских территорий и обеспечения выполнения ими общенациональных функций - производственной, демографической, экологической, пространственно-коммуникационной, культурно-этнографической. Несомненно, что экономически и социально развитые сельские территории – были и остаются базисом стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года.

Проф. Д.М. ХОМЯКОВ, Аграрный центр МГУ