



Е. В. Волошенко, К. Ю. Волошенко

## ИНДИКАТОРЫ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЙ: РЕГИОНАЛЬНОЕ ИЗМЕРЕНИЕ

*Рассматриваются методические особенности реализации концептуальных положений устойчивого развития сельских территорий в России. Обосновываются преимущества использования индикативной оценки устойчивого развития на региональном уровне. Предложен методический подход к разработке индикаторов устойчивого развития сельских территорий на региональном уровне.*

*This article considers the methodological aspects of implementation of the rural area sustainable development concept in Russia. The authors show the advantages of indicative assessment of sustainable development at the regional level. The article presents a methodological approach to the development of sustainable development indicators for rural areas at the regional level.*

**Ключевые слова:** устойчивое развитие, сельские территории, региональное измерение, социально-экономическая ситуация, типология индикаторов, индикативное планирование.

**Key words:** sustainable development, rural areas, regional dimension, socio-economic situation, typology of indicators, indicative planning.

Государственная аграрная политика России на современном этапе социально-экономического развития ориентирована на обеспечение устойчивого развития сельских территорий, повышение конкурентоспособности российской сельскохозяйственной продукции, а также сохранение и воспроизводство используемых в сельскохозяйственном производстве земельных и других природных ресурсов. Одна из актуальных задач — создание условий для устойчивого развития сельских территорий, что обеспечит повышение занятости и уровня жизни сельского населения, совершенствование социальной инфраструктуры и инженерного обустройства сельских поселений, а также комплексность компактной застройки и благоустройства сельских поселений.

Для решения задачи по обеспечению устойчивого развития сельских территорий России в 2008 г. экономическими и научно-исследовательскими институтами Российской академии сельскохозяйственных наук совместно с Министерством сельского хозяйства Российской Федерации был подготовлен проект «Концепции устойчивого развития сельских территорий до 2020 года» и план ее реализации [3]. В апреле 2009 г. проект Концепции был представлен на парламентских слушаниях, которые провел Комитет Совета Федерации по аграрно-продовольственной политике и рыбохозяйственному комплексу. В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации №376-р от 17 марта 2010 г. велась доработка проекта Концепции со сроком исполнения в IV квартале 2010 г., что связано с утверждением плана мероприятий по реализации положений Доктрины продовольственной безопасности РФ [2].

В соответствии с проектом Концепции целями государственной политики устойчивого сельского развития до 2020 г. являются:

- 1) повышение уровня благосостояния и качества жизни сельского населения;
- 2) повышение эффективности сельской экономики и роли сельского хозяйства в народном хозяйстве страны;
- 3) замедление процесса депопуляции и стабилизация численности сельского населения к 2020 г.;
- 4) сокращение социально и экономически необоснованной межрегиональной и внутрирегиональной дифференциации в уровне жизни сельского населения;
- 5) рациональное использование природных ресурсов и сохранение природной среды;
- 6) сохранение сельских традиций и развитие национально-культурного потенциала села.

Достижение названных целей обеспечивается за счет решения следующих задач в области устойчивого развития сельских территорий:

- расширение занятости сельских жителей трудоспособного возраста;
- диверсификация сельской экономики, развитие альтернативных сфер деятельности в сельской местности;
- расширение доступа сельского населения к социальным услугам;
- укрепление правовой базы сельского развития, преодоление ведомственной разобщенности;
- рациональное вовлечение в хозяйственный оборот и повышение эффективности использования природных, материальных и человеческих ресурсов сельской местности;



- развитие рыночной инфраструктуры и повышение доступа мелких и средних товаропроизводителей к рынкам сбыта сельхозпродукции;
- укрепление финансовой базы сельского развития;
- укрепление и развитие сельского самоуправления;
- обеспечение доступа жителей села к ресурсам развития и преодоление информационной изолированности сельского населения;
- укрепление научной и кадровой базы сельского развития; разработка системы его мониторинга.

План реализации Концепции включает следующие блоки мероприятий:

- 1) направленных на совершенствование нормативной базы в сфере устойчивого развития;
- 2) по реализации долгосрочных федеральных целевых программ;
- 3) по взаимодействию федеральных и региональных органов в области устойчивого развития сельских территорий;
- 4) по научному и информационному сопровождению.

*Совершенствование нормативно-правовой базы устойчивого развития сельских территорий* предполагает подготовку и принятие Федеральной целевой программы «Устойчивое развитие сельских территорий на 2010–2015 годы и до 2020 года» по направлениям: улучшение демографической ситуации, диверсификация сельской экономики и занятость сельского населения, развитие Нечерноземья и депрессивных районов, создание системы оказания социальных услуг, развитие информационно-консультационного обеспечения, реконструкция инженерной и социальной инфраструктуры, разработка и распространение опыта создания компактных сельских пилотных поселений и благоустройства территорий, поддержка строительства и реконструкции жилья, развитие транспортной инфраструктуры и связи, мероприятия по вовлечению сельских поселений в бизнес-проекты и кооперацию и т.д. Также предусмотрена разработка законопроектов и государственных стандартов.

*Реализация мероприятий долгосрочных федеральных целевых программ* предусмотрена, в частности, по развитию туризма в сельской местности, реализации государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, программы социального развития села до 2010 г., мероприятий программы по развитию транспортной сети до 2015 г.

*Взаимодействие федеральных и региональных органов* в области устойчивого развития сельских территорий предусматривает проведение ежегодного всероссийского конкурса на лучшее обустройство сельских населенных пунктов, заключение Соглашений с субъектами Российской Федерации об обязательствах по целевым индикаторам устойчивого развития сельских территорий, разработку и утверждение региональных программ по устойчивому развитию сельских территорий.

*Научное и информационное сопровождение* включает проведение Всероссийской переписи сельских населенных пунктов (2010 г.), разработку системы мониторинга и подготовку ежегодного доклада об устойчивом развитии сельских территорий, научные исследования в сфере устойчивого развития сельских территорий.

При этом под устойчивым развитием сельских территорий понимается стабильное развитие сельского сообщества, обеспечивающее выполнение им народнохозяйственных функций: производство продовольствия, сельскохозяйственного сырья, несельскохозяйственных товаров и услуг, а также общественных благ, предоставление рекреационных услуг, сохранение сельского образа жизни и сельской культуры, социальный контроль над территорией, сохранение исторически освоенных ландшафтов; расширенное воспроизводство населения, рост уровня и улучшение качества его жизни; поддержание экологического равновесия в биосфере [4].

Исходя из приведенного подхода на региональном уровне возникает необходимость выполнения задач по обеспечению устойчивого развития сельских территорий, поставленных на федеральном уровне, но в конкретных геополитических и социально-экономических условиях. Акцент во взаимодействии федеральных и региональных органов власти смещается в сторону выполнения обязательств по достижению целевых индикаторов, что обеспечивается при реализации региональных программ по устойчивому развитию сельских территорий.

Таким образом, на региональном уровне возникает необходимость научно обоснованной разработки и принятия индикаторов в разрезе сельских территорий в целях выполнения обязательств по достижению целевых показателей, установленных на федеральном уровне.

В системе индикативного планирования и индикативной оценки объектов, в том числе устойчивого развития, обычно выделяется иерархия индикаторов, которая имеет различную структуру [5–8]: структура «тема – индикатор» (выделяют экономические, социальные и экологические); структура «цели – задачи – индикаторы» (в отличие от индикаторов, цели и задачи



не всегда имеют количественное выражение), отраженная в Целях развития тысячелетия ООН; компактная система ключевых/базовых индикаторов, которые подбираются таким образом, чтобы отразить приоритетные проблемы и специфику развития территории (объекта); структура «тема – подтема – индикатор» – подход разработан Комиссией по устойчивому развитию (КУР) ООН; дифференциация структуры индикаторов на показатели «давление – состояние – реакция» – характерно для систем КУР ООН и ОЭСР.

Построение системы индикаторов может производиться на следующих уровнях: федеральный, региональный, а также местный или локальный.

При исследовании устойчивого развития сельских территорий России с методической точки зрения при взаимодействии федеральных и региональных органов объективно необходимым представляется построение системы индикаторов на всех территориальных уровнях с различной структурой:

- федеральный уровень (целевые индикаторы устойчивого развития сельских территорий) – компактная система ключевых/базовых индикаторов;
- региональный уровень (региональные индикаторы устойчивого развития сельских территорий) – структура «тема – индикатор»;
- местный/локальный уровень (локальные индикаторы устойчивого развития сельских территорий) – структура «цели – задачи – индикаторы».

Кроме того, везде необходимы разработка и внедрение «сквозных» индикаторов, которые применимы на любом территориальном уровне и включают большинство обобщающих социально-экономических и экологических показателей, по которым ведется статистический учет по методологии Росстата (рис. 1).

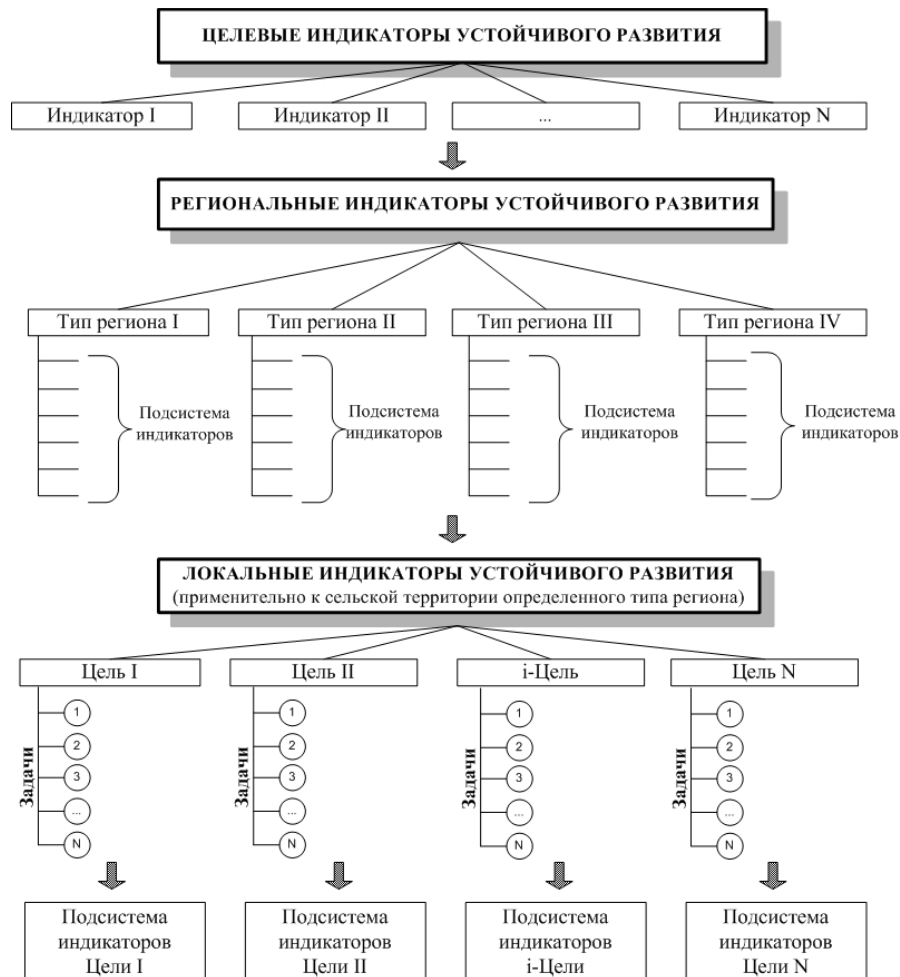


Рис. 1. Система индикаторов устойчивого развития сельских территорий

Целевые индикаторы устойчивого развития сельских территорий приведены в проекте Концепции устойчивого развития сельских территорий до 2020 г. В качестве ключевых показателей по всем типам сельских территорий приведены следующие: индекс производства сельскохозяйственной продукции в хозяйствах всех категорий (в сопоставимых ценах, % к



предыдущему году), уровень занятости трудоспособного сельского населения (%), среднемесячная заработная плата работников сельского хозяйства (в % к среднеэкономическому уровню), среднедушевые располагаемые ресурсы сельского населения (в % от городского населения), доля населения с располагаемыми ресурсами ниже величины прожиточного минимума в общей численности малоимущего населения (%), обеспеченность сельского населения общей площадью жилья (м<sup>2</sup>), общая площадь жилья, оборудованная водопроводом, канализацией, отоплением, горячим водоснабжением, газом или напольными плитами (%), уровень газификации домов (квартир) сетевым газом (%), обеспеченность сельского населения питьевой водой (%), обеспеченность сельских населенных пунктов подъездами по дорогам с твердым покрытием (%), численность сельского населения (млн человек на конец года) [4].

Целевые индикаторы выступают в качестве критериев оценки выполнения задач в области государственной политики по обеспечению устойчивого развития сельских территорий. В связи с этим список ключевых/базовых индикаторов должен быть расширен за счет включения показателей, характеризующих отдельные целевые направления Концепции. В частности, они должны отражать качественную и количественную оценку результатов реализации:

1) демографической политики и создания условий для переселения в сельскую местность (показатели демографической статистики);

2) диверсификации сельской экономики и результаты политики занятости (комплекс показателей концентрации и оценки структурных различий, показатели статистики рынка труда и занятости);

3) развития социальной инфраструктуры (показатели обеспеченности объектами социальной инфраструктуры);

4) политики сельского расселения (показатели, характеризующие территориальную концентрацию поселений, плотность и людность сельских поселений по типам и т.д.);

5) экологической политики (использование индикаторов, дифференцированных по структуре «давление – состояние – реакция»<sup>1</sup>);

6) расширения доступа к земле и природным ресурсам (кадастры природных ресурсов);

7) политики по отношению к отдельным проблемным группам сельского населения (показатели дифференциации сельских поселений);

8) региональной дифференциации политики развития сельских территорий (динамика показателей, характеризующих регионы по типам и подтипам сельских территорий субъектов РФ).

Региональные индикаторы устойчивого развития сельских территорий предлагается формировать на основе структуры «тема – индикатор», что предполагает учет проведенной в проекте Концепции типологии регионов по характеристикам развития сельских территорий. Так, согласно проекту Концепции, выделяют следующие типы регионов:

1) регионы с преимущественно аграрной специализацией, благоприятными природными и социальными условиями развития (Краснодарский, Ставропольский края, Воронежская, Липецкая области, Алтайский край, Новосибирская, Омская области, Республика Адыгея, Бурятия и т.д.);

2) регионы с полифункциональной сельской экономикой и сельским хозяйством пригородного типа, благоприятными социальными условиями развития (Ленинградская и Московская области);

3) регионы с неблагоприятными социальными условиями развития и обширными зонами социально-экономической депрессии (Вологодская, Ивановская, Кировская, Брянская, Владимирская, Калининградская области, Пермский и Приморский края, Томская и Тюменская области и т.д.);

4) регионы со слабой очаговой освоенностью сельских территорий и неблагоприятными природно-климатическими условиями их развития (Республики Карелия, Коми и Саха (Якутия), Хабаровский край, Магаданская и Мурманская области и т.д.).

При разработке региональных программ устойчивого развития сельских территорий необходимо формировать единую систему из группы социальных, экономических и экологических индикаторов, но с заданными «коридорными» значениями, зависящими от типов сельских территорий, расположенных в субъекте РФ. Данный подход объективно применим в условиях единства проблем, решаемых на региональном уровне, в целях обеспечения устойчивого развития сельских территорий (рис. 2).

<sup>1</sup> «Давление» – показатели загрязнения окружающей среды, «состояние» – показатели состояния окружающей среды, «реакция» – показатели результативности природоохранной деятельности.



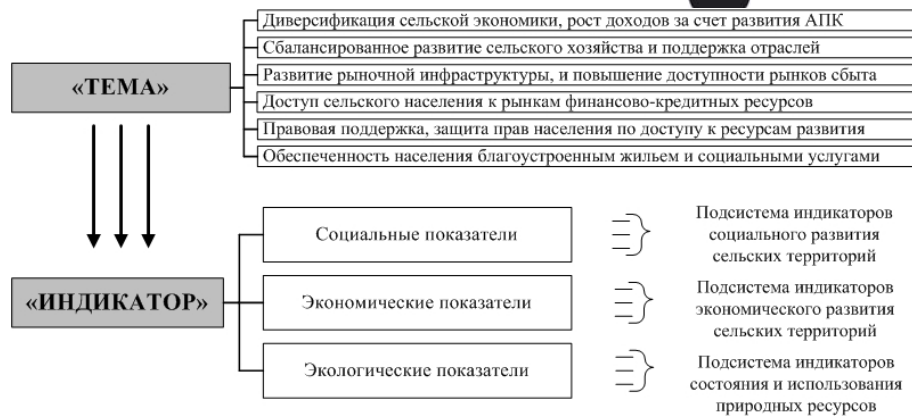


Рис. 2. Региональные индикаторы устойчивого развития на примере первого типа региона по сельским территориям

Локальные индикаторы сельских территорий разрабатываются на основе детализации направлений устойчивого развития, выявленных для каждого типа региона, до уровня конкретных целей и задач. В результате формируется структура «цели – задачи – индикатор». Локальные индикаторы позволяют не только оценить уровень достижения целей и выполнения задач в конкретных социально-экономических условиях, но и выявить, насколько развитие сельской территории в целом соответствует заданным параметрам устойчивого развития на региональном и федеральном уровнях, какова эффективность и результативность применяемых мер по достижению целевых индикаторов.

Методически разработка иерархической системы индикаторов устойчивого развития сельских территорий на региональном уровне сводится к определению подсистемы региональных и локальных индикаторов на основе заданных значений ключевых/базовых показателей. В иерархической структуре каждому индикатору в зависимости от условий и направлений сельского развития задается количественная или качественная оценка, что обуславливается типом региона и имеющихся сельских территорий, а также содержанием индикатора. Впоследствии данные оценки подлежат корректировке и уточнению по мере достижения поставленных целей и выполнения приоритетных задач. С использованием количественных и качественных оценок моделируются типовые системы устойчивого развития, которые могут быть рекомендованы к использованию при прогнозировании и мониторинге социально-экономического развития сельских территорий.

#### Список литературы

1. Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации. [Электронный ресурс]: указ Президента Российской Федерации №120 от 30 января 2010 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. Об утверждении Плана мероприятий по реализации положений Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации. [Электронный ресурс]: распоряжение Правительства Российской Федерации №376-р от 17 марта 2010 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
3. Проект Концепции устойчивого развития сельских территорий до 2020 года. Министерство сельского хозяйства России. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.mcx.ru/documents/document/show/3571.77.htm> (дата обращения: 12.08.2010).
4. О концепции устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2020 года. [Электронный ресурс]: сборник материалов парламентских слушаний. 23 апреля 2009 г. URL: <http://council.gov.ru/files/journalsf/number/20100218143733.pdf> (дата обращения: 08.04.2010).
5. Бобылев С.Н. Индикаторы устойчивого развития: региональное измерение. Пособие по региональной экологической политике. М., 2007.
6. Индикативное планирование: теория и пути совершенствования / А.Н.Петров, Л.Г. Демидов, С.М. Климов [и др.]: монография. СПб., 2000.
7. Тарасова Н.П., Кручина Е.Б. Индексы и индикаторы устойчивого развития // Материалы международной конференции «Устойчивое развитие: природа – общество – человек». М., 2006. Т. 1. С. 127 – 144.

#### Об авторах

Елена Витальевна Волошенко – канд. геогр. наук, доц., Российский государственный университет им. И. Канта, e-mail: asd@list.ru

Ксения Юрьевна Волошенко – канд. экон. наук, доц., Балтийский институт экономики и финансов, e-mail: voloshenko\_k@mail.ru



**Authors**

Dr. Yelena Voloshenko, Associate Professor, Department of Socio-economic Geography, Faculty of Geography and Geoecology, IKSUR, e-mail: asd@list.ru

Dr. Kseniya Voloshenko, Associate Professor, Department of Economics, Faculty of Finance, Accounting and Management, Baltic Institute of Economic and Finance, e-mail: voloshenko\_k@mail.ru