

УДК 631.151.6

А. В. ГРИГОРЕНКО¹, М. И. ЗАПОЛЬСКИЙ²

ИНТЕГРАЦИЯ СУБЪЕКТОВ СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЙ: НЕКОТОРЫЕ ПОДХОДЫ ПО ОЦЕНКЕ ИХ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

¹*Жлобинский райисполком,*

²*Центр аграрной экономики Института экономики НАН Беларуси*

(Поступила в редакцию 01.03.2007)

Во многих странах за развитием села ведется постоянное наблюдение с целью определения социальных и экономических изменений в сельской местности. Очевидно, что системный анализ происходящих в селе процессов позволяет правильно реагировать на них, оптимизируя меры государственного регулирования, способствующие достижению сбалансированного развития села и приближению уровня жизни в сельской местности к городскому.

В условиях рыночной экономики значительно меняется спектр проблем развития села, структура сельской территории, ярче обозначаются трудности, с которыми сталкиваются жители села как ведущие свое хозяйство, так и не занимающиеся сельскохозяйственной деятельностью. В настоящее время меняется и трактовка понятия «политика развития села». Преобладают подходы, когда село рассматривают как территориальную, а не секториальную единицу. В этих условиях становится очевидным, что для идентификации и формирования политики развития села недостаточно показателей, которые использовались для характеристики сельского хозяйства. Поэтому не случайно страны Евросоюза формируют политику непрерывного развития села на основе актуализации необходимости использования новых показателей развития сельских территорий, которые нашли свое отражение в договоре Евросоюза (1992 г.), Амстердамском договоре (1999 г.) и договоре, подписанном в Ницце (2001 г.).

Кроме того, расширяется содержание понятия «сельское хозяйство». Ученые и практики начали использовать понятие «многофункциональное сельское хозяйство», которое охватывает производство предметов потребления, привлекательный сельскохозяйственный ландшафт, высококачественные продукты питания и т. д. Все эти изменения требуют диверсификации статистической информации, так как анализ новых объектов, оказывающихся в сфере внимания политики развития села, должен проводиться не только на базе описания их качества и логических рассуждений, но и с учетом их количественных характеристик. Здесь вполне применимо суждение: если не можем измерить – не можем и усовершенствовать.

Однако используемые в настоящее время в Евросоюзе показатели ориентированы на цели конкретных программ, на определенные секторы и не охватывают все аспекты развития села как территории. Большинство стран (Испания, Финляндия, Великобритания, Германия и др.) используют наборы специфических показателей в зависимости от доступности данных и стратегических целей развития села в стране. Их усилия создать территориальные показатели развития села остаются на начальной стадии, поскольку большинство стратегий, программ и политика ЕС по-прежнему понимаются как секториальные, а не как территориальные.

По нашей оценке, создание действенной системы показателей наблюдения и оценки, комплексно отражающей развитие сельских территорий, имеет первостепенное значение для развития АПК любой страны. При ее создании особенно важно учитывать новейшие достижения аграрной экономической науки и науки управления в этой области, поскольку в последнее время в общественном секторе все чаще применяются более перспективные принципы управления пред-

принимательством: традиционные инструменты общественного администрирования (планирование, контроль) заменяются общественным управлением или механизмами рыночного типа (оценка, свобода действия и др.).

Сложность создания такой системы развития села состоит в том, что в отличие от сельскохозяйственного предприятия, являющегося отдельной организационной единицей, ее необходимо разрабатывать для объекта, не имеющего организационного обособления. Поэтому, по нашему мнению, необходимо прежде всего создавать и накапливать объемную базу данных, помогающую осуществить первый шаг стратегического управления – сформировать базу для анализа существующих тенденций.

В последнее время ученые многих стран ЕС ведут дискуссии по поводу так называемых «факторов удачи» развития села, а именно: чьи интересы важнее – сельскохозяйственного производства или села как территориальной единицы. Однако, несмотря на декларирование важности интегрального подхода, на практике большинство стран все еще придерживаются старых взглядов, когда интеграционным центром считается сектор сельского хозяйства. Вместе с тем с увеличением числа членов Евросоюза все больше внимания уделяется региональной политике комплексного подхода, при которой отраслевые, секториальные вопросы считаются второстепенными, подчиненными достижению общих целей развития региона.

По нашей оценке, это обусловлено тем, что физическое увеличение производства сельскохозяйственной продукции в абсолютном большинстве случаев не является гарантом повышения конкурентоспособности региона как в экономическом, так и в социальном аспекте, поэтому целесообразно считать основной такую стратегию развития села, в которой обобщественно решаются все вопросы, актуальные для развития данной территории, в том числе и приоритеты развития и финансовой поддержки сельского хозяйства, которые являются более высокой степенью иерархической пирамиды стратегий развития села.

Исследования показывают, что значительное развитие теория необходимости обустройства сельских территорий и оценки их развития получила в странах Балтии, которые после вступления в Евросоюз осознали важность и перспективность данного направления для эффективного развития национальной аграрной экономики.

Например, ученые **Литвы** при разработке системы оценки развития сельских территорий считают целесообразным формировать два набора показателей: *для стратегического анализа* и *для стратегии конкретного периода*, когда подобранные показатели отражают количественные задачи и то, в какой мере эти конкретные задачи, сформулированные в стратегии, были осуществлены [1].

По мнению авторов, такой подход позволяет охватить весь процесс развития сельской территории, который условно ими разделен на несколько этапов: **I – стратегический анализ процессов** развития конкретных территорий; **II – выбор стратегии и инструментов осуществления** в их развитии; **III – оценка действенности средств осуществления избранной стратегии**; **IV – оценка изменения** общей ситуации после окончания периода осуществления конкретной стратегии.

Первый набор показателей охватывает больше информации, он выполняет функцию учета села как отдельной организационной единицы. Его показатели должны быть подобраны так, чтобы можно было своевременно учитывать новые тенденции в развитии села. Показатели наблюдения (мониторинга) должны сигнализировать о следующем: проходят ли процессы в желаемом направлении, не появились ли новые явления, не изменило ли развитие отдельных характеристик основного направления развития. Выявив основные признаки развития села, можно определить, какие цели государственного развития села должны быть стратегическими. Одновременно на основании показателей этого набора можно было бы судить: улучшила ли осуществленная стратегия изначальную ситуацию. Учитывая назначение этого набора показателей, авторы предлагают называть его «Сигнальный пульт развития села». Он мог бы служить при выполнении действий **I и IV этапов стратегического процесса**.

Второй набор показателей должен работать на более поздних стадиях стратегического управления развитием села: при формировании инструментов осуществления стратегии и оценке того, как удалось воплотить ее в жизнь. Используемые здесь показатели более конкретны, непосредст-

венно связаны с результатами применения инструментов стимулирования развития села. Этот набор показателей предназначен для количественной оценки результатов управления, планирования, оценки достижений и корректировки, т. е. служит при выполнении **II и III этапов стратегического процесса**, которые разработчики предлагают назвать «Пульт управления развитием села».

Основной вопрос при конструировании подходящей для Литвы системы наблюдения за развитием села связан с отбором наблюдаемых аспектов. Тенденция обращать особое внимание на оцениваемые аспекты взята по аналогии с концепцией создания моделей для коммерческих предприятий, когда в первую очередь стараются выяснить факторы успеха коммерческой деятельности и именно их считать основными критериями, по которым будет оцениваться деятельность. Конкретные показатели выбираются только после тщательного подбора важнейших критериев [1].

По нашей оценке, разработки прибалтийских ученых по комплексному развитию сельских территорий носят сугубо научный характер, они недостаточно адаптированы для практического применения и могут быть применены на практике в отдаленной перспективе.

Заслуживает внимания практика развития и оценки сельских регионов в **Польше**, где данному вопросу уделяется особое внимание. Для реализации стратегических целей по повышению жизненного уровня сельских жителей здесь разработана и применяется на практике программа по развитию социальной сферы села.

Проведенные С. Микулич исследования показывают, что государственная политика по развитию сельских регионов Польши предусматривает следующие направления: поддержку низкотоварных хозяйствующих субъектов в данном регионе; поддержку сельскохозяйственной деятельности на территориях с менее благоприятными условиями для ведения хозяйства; поддержку мероприятий по улучшению экологии окружающей среды сельских территорий; развитие и улучшение технической и социальной инфраструктуры сельских регионов, сохранение и охрану культурного наследия региона; развитие переработки и маркетинга сельскохозяйственной продукции в конкретных сельских регионах и др. [2].

Вместе с тем в странах СНГ теория и практика создания территориальных сельских поселений не получила пока достаточного развития.

Так, проводимые в **России** рыночные преобразования в АПК не смогли обеспечить эффективное хозяйствование российского крестьянства. Введя частную собственность на землю и свободу хозяйствования, здесь, с одной стороны, создали институциональные основы перехода к эффективности, но, с другой стороны, вычеркнули сельское хозяйство из национальных приоритетов и до минимума сократили аграрный бюджет, не создав адекватных рынку инфраструктуры и системы госрегулирования отрасли. Увеличив субсидирование импорта и исключив из федеральной политики развитие сельских территорий, российское руководство обрекло большинство своих сельхозпроизводителей на разорение, а провозглашенные рыночные свободы оказались лозунгами, не наполненными реальным экономическим содержанием.

Несмотря на некоторый экономический рост, который наблюдается в последние годы в сельском хозяйстве России, его качество не соответствует общественным ожиданиям, так как темпы роста в АПК почти в 3 раза ниже, чем в целом по экономике; доля сельского хозяйства в ВВП продолжает уменьшаться; рост в аграрной сфере уступает росту в сфере переработки, которая изначально ориентирована на импортное сырье; бедность в деревне гораздо глубже, чем в городе, так как труд работников сельского хозяйства является самым низкооплачиваемым в экономике, а доходов, получаемых сельхозпроизводителями, не хватает для решения даже самых минимальных социальных проблем.

По мнению академика РАСХН А. Петрикова, в настоящее время в России укрепляется осознание необходимости перемен в аграрной политике, в обществе формируется убеждение перспективности нового отношения к сельскому хозяйству. Если ранее большинство экономистов полагали, что чем меньшая доля ВВП и занятых в экономике приходится на сельское хозяйство, тем на более высокой ступени социально-экономического развития находится страна, то теперь ясно, что это узкий, однобокий подход, так как сельское хозяйство многофункционально, оно производит ряд товаров и общественных благ, спрос на которые в современном мире (в том чис-

ле по мере роста доходов) не только не уменьшается, но и растет. Это и растительные заменители нефтепродуктов, и такие общественные блага, как продовольственная безопасность, сохранение социального контроля над обширными территориями, содействие воспроизводству традиционной культуры, воспроизводство условий для удовлетворения рекреационных потребностей общества. Все это стимулирует сельскохозяйственную занятость, формирует новую многофункциональную аграрную экономику [3].

Вполне закономерно, что главной переменной в аграрном курсе России в начале XXI века стало формирование политики устойчивого развития сельских территорий, целью которой является снижение сохраняющейся остроты социальных проблем деревни и прежде всего сельской бедности и усиливающегося процесса обезлюдивания сельских районов. Ведь если раньше, в до-реформенной экономике, центрами сельской жизни были сельхозорганизации, не только обеспечивавшие рабочими местами основную часть трудоспособного населения, но и державшие на своем балансе социальную и инженерную инфраструктуру, представлявшие услуги для личных подсобных хозяйств, то теперь во многих сельских административных районах эта роль сельхозорганизациями утрачена.

Вполне оправданно, как показывают наши исследования, что в последние годы в большинстве сельских регионов России внедряются новые схемы организации сельской жизни. Наряду с возрождением части сельхозпредприятий здесь стимулируют создание фермерских хозяйств, развитие несельскохозяйственной занятости, в том числе посредством малого предпринимательства, использование рекреационного и культурно-исторического потенциала территорий. А для осуществления этой цели создается новая сельская инфраструктура – сеть микрофинансовых организаций, консультационных центров, демонстрационных хозяйств, сбытовых и снабженческих кооперативов и др.

Аналогичные процессы происходят и в аграрной экономике **Украины**. После длительного периода экономических трансформаций реальное состояние аграрного сектора Украины находится в неудовлетворительном состоянии. Основной причиной такой негативной оценки является игнорирование мирового опыта обеспечения эффективного функционирования аграрного рынка. Как показывают исследования, развитые страны противопоставляют рыночной стихии взаимодействие операторов рынка и его государственное регулирование, которое сопровождается значительной финансовой поддержкой сельскохозяйственных товаропроизводителей.

Несмотря на общеизвестные мировые закономерности, в ходе осуществления аграрной реформы в Украине мало внимания уделяется вопросам организации и управления сельскохозяйственным производством. Реформирование осуществлялось под знаком абсолютизации отношений собственности, и основные надежды возлагались на автоматическое рыночное саморегулирование в аграрной сфере.

Поскольку в Украине трансформационные процессы проходят в виде либерализации экономических отношений и сопровождаются хронической низкой рентабельностью большинства сельскохозяйственных предприятий, существенным ослаблением их материально-технической базы, стагнацией аграрного социума, то реальное состояние аграрного рынка вошло в острое противоречие со стратегическими целями построения национального государства и требует безотлагательных действий. Вполне очевидно, что инвестиционная привлекательность аграрного производства крайне недостаточна, экономическое положение абсолютного большинства субъектов хозяйствования из года в год характеризуется низкими или отрицательными показателями.

По мнению академика П. Саблука, наиболее серьезной причиной таких результатов было недостаточное внимание к собственно рыночной составляющей экономических превращений – формированию и функционированию аграрного рынка. Углубленный анализ этих процессов на системном уровне показал, что как органически целостный комплекс подсистем и функций аграрный рынок в Украине еще не создан. В рамках системной методологии критерием полноты формирования аграрного рынка выступает завершение создания его подсистем, а критерием эффективного функционирования – исчерпывающе полное выполнение функций. В частности, анализ фактического состояния аграрного рынка Украины с использованием качественных и количественных методов показал следующее:

- формирование аграрного рынка еще не завершено, поскольку платежеспособный спрос не обеспечивает потребления населением продуктов питания на уровне научно обоснованных норм, а доля расходов на их приобретение приближается к 60% общих расходов домохозяйств, что является признаком тотальной бедности;

- персонализация продуктовых секторов аграрного рынка отсутствует, а подобное задание на государственном уровне даже не ставится;

- рыночная инфраструктура как генератор рыночных цен в основном уже создана, но есть основания считать ее несбалансированной (избыточное количество аграрных бирж и недостаточное обеспечение элементами рыночной инфраструктуры розничного звена);

- аграрный рынок усилиями предпринимательских структур частично биполяризован, но уровень биполяризации не отвечает ни потребностям, ни возможностям современной Украины;

- государственное регулирование аграрного рынка имеет место, но осуществляется в недостаточных объемах и по отношению к аграрному сектору содержит много черт дискриминации вместо последовательного протекционизма [4].

Очевидно, что вопреки требованиям экономической теории и мировой практики критерий окупаемости инвестиций и вложений доходами на единицу авансированного капитала не стал пока основным регулятором экономических отношений на всех уровнях управления государством и субъектами экономической деятельности. Полагаем, что именно этот критерий должен быть основным в системе регулирования межотраслевых, внутриотраслевых и внутрипроизводственных отношений во всех без исключения сферах экономической деятельности. В противном случае это приводит к потере экономического интереса хозяйствовать на земле.

Как видим, развитие АПК Украины происходит стихийно, узконаправленно, без активного участия государства как в производственной деятельности предприятий АПК, так и в процессах развития сельских территорий, их социальной инфраструктуры.

Наибольшее развитие теории и практики обустройства сельских территорий наблюдается в **Беларуси**, где не только сформирована необходимая законодательная база, но и накоплен значительный опыт системного участия государственных органов различных уровней в сохранении и развитии как производственной составляющей, так и социально-культурного сектора АПК.

Правовой статус развития сельских территорий определен законом «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» и Указом Президента Республики Беларусь «О повышении роли органов местного управления и самоуправления в решении вопросов жизнеобеспечения населения» № 21 от 12.01.2007 г., которые определяют систему и экономическую базу развития сельских территорий на основе местного самоуправления. Согласно ст. 2 Закона, местное самоуправление – эта форма организации и деятельности граждан для самостоятельного решения непосредственно или через избираемые ими органы социальных, экономических и культурных вопросов местного значения исходя из интересов населения и особенностей развития административно-территориальных единиц. Статьи 37–38 определяют порядок взаимоотношений органов местного самоуправления с предприятиями, организациями, другими юридическими лицами, находящимися на данной территории с учетом их принадлежности к той или иной форме собственности, которые строятся на договорной или налоговой основах. Сельский совет разрабатывает и утверждает программы экономического и социального развития территорий исходя из интересов населения, необходимости охраны окружающей среды, историко-культурного наследия с учетом имеющихся материально-финансовых и трудовых ресурсов, максимального использования местных возможностей и резервов производства [5].

Практическая реализация указанных законодательных актов осуществляется посредством принятой и исполняемой в настоящее время Государственной программы возрождения и развития села на 2005–2010 годы. В ней отмечается, что проблемы села и сельскохозяйственного производства – одни из главных в социально-экономическом развитии и укреплении безопасности страны. Это вполне оправданно, так как почти 90% территории Беларуси занимают сельские регионы, в которых проживает примерно 30% населения страны, здесь расположено около 24 тыс. населенных пунктов, 2,1 тыс. сельскохозяйственных организаций, в которых работают более 450 тыс. чел., или 11% от общего числа занятых в экономике [6].

Таким образом, выполненные нами исследования по развитию сельских территорий различных стран позволяют сделать вывод о том, что в настоящее время все больше внимания уделяется комплексному развитию села. Во многих странах с развитой и переходной экономикой начинают преобладать подходы, базирующиеся на определении «многофункциональное сельское хозяйство» и предусматривающие необходимость интегральной оценки по развитию конкретного сельского региона.

Литература

1. Мельникене Р., Видискене Д., Рибасаускене Э. Новые принципы создания модели оценки развития села // Задачи и перспективы АПК в контексте Программы возрождения и развития села: Материалы Междунар. науч.-практ. конф., 28–29 сент. 2006 г. / Под ред. В. Г. Гусакова. Минск: Ин-т экономики НАН Беларуси, 2006. С. 66–70.
2. Микulich С. Приоритетные направления развития сельских территорий Польши // Агроэкономика. 2005. № 1. С. 38–39.
3. Петриков А. Аграрная политика России после 2000 г.: от крайнего либерализма к структурному регулированию // Задачи и перспективы АПК в контексте Программы возрождения и развития села: Материалы Междунар. науч.-практ. конф., 28–29 сент. 2006 г. / Под ред. В. Г. Гусакова. Минск: Ин-т экономики НАН Беларуси, 2006. С. 53–55.
4. Саблук П. Социально-экономические проблемы становления аграрного рынка Украины // Задачи и перспективы АПК в контексте Государственной программы возрождения и развития села: Материалы Междунар. науч.-практ. конф., 28–29 сент. 2006 г. / Под ред. В. Г. Гусакова. Минск: Ин-т экономики НАН Беларуси, 2006. С. 56–61.
5. Гавриленко В. Г. Местное управление и самоуправление. Минск: Право и экономика, 2005.
6. Государственная программа возрождения и развития села на 2005–2010 годы. Минск: Беларусь, 2005.

A. V. GRIGORENKO, M. I. ZAPOLSKY

INTEGRATION OF SUBJECTS OF RURAL AREAS: SOME APPROACHES TO EVALUATING THEIR ACTIVITY

Summary

The spectrum of the problems on development and structure of a rural area is considerably changing under the conditions of the market economy making. The approaches are prevailing in the world's practice to consider a village as a territorial unit and not as a sector. Our researches on the development of rural territories of different countries permit us to make a conclusion that currently more attention is given to the complex development of a village. The approaches, which are based on the definition "multifunctional agriculture" and provide for a necessity of integral assessment on the development of a particular rural region, begin to prevail in many countries with advanced and transitional economics.

The priorities for systematic development of rural regions in Belarus, which have been emphasized by the state, require new approaches to the formation of complex evaluation of their effective social and economic functioning and the creation of a system of indices for monitoring and evaluating the rural area development. The creation of such a system is complicated due to the fact that it is to be developed for an object which has no organizational isolation.