

УДК 338:98
ББК 65.9(2Р)-1
С 89

Рецензенты:

Доктор экономических наук Мелентьев Б.В.
Доктор экономических наук Михеева Н.Н.
Доктор экономических наук Малов В.Ю.

С 89 **Субфедеральная экономическая политика: проблемы разработки и реализации в Сибирском федеральном округе** / Маршалова А.С., Ковалева Г.Д., Унтура Г.А. и др. / под ред. А.С. Новоселова. – Новосибирск : ИЭОПП СО РАН, 2012. – 428 с.

ISBN 978-5-89665-245-8

В монографии рассмотрены методологические вопросы разработки субфедеральной экономической политики, направленной на повышение конкурентоспособности регионов и городов Сибири; проблемы региональной инновационной, социальной, конкурентной, внешнеэкономической и экологической политики; особенности реализации региональной экономической политики в субъектах Федерации, городах и районах Сибири.

Книга предназначена для ученых и специалистов, работающих в сфере государственного и муниципального управления, а также студентов и преподавателей экономических вузов.

Авторами глав являются: д.э.н. А.С. Новоселов (гл. 1: пп. 1.1–1.4; гл. 12), к.э.н. А.С. Маршалова (гл. 1: пп. 1.1–1.4; гл. 12), д.э.н. Г.А. Унтура (гл. 2), д.э.н. А.В. Евсеенко (гл. 2), П.Ф. Беллендир (гл. 2), к.э.н. М.А. Канева (гл. 2), к.э.н. Т.Г. Ратьковская (гл. 3), к.э.н. С.Н. Чирихин (гл. 4), к.э.н. В.Г. Басарева (гл. 5, 12), к.э.н. Т.В. Сумская (гл. 1: п. 5), д.э.н. В.Н. Папело (гл. 6), к.э.н. Б.А. Ковтун (гл. 6), А.Н. Голошевская (гл. 6), к.э.н. Г.Д. Ковалева (гл. 7), к.э.н. О.П. Бурматова (гл. 8), к.э.н. В.А. Василенко (гл. 9), д.э.н. Ю.А. Фридман (гл. 10), к.э.н. Г.Н. Речко (гл. 10), Н.А. Оськина (гл. 10), д.э.н. В.В. Карпов (гл. 11), к.э.н. В.В. Алещенко (гл. 11), Т.А. Кашун (гл. 12), к.э.н. Г.И. Поподько (гл. 13), к.э.н. О.С. Нагаева (гл. 13), Т.А. Игнатова (гл. 13), д.с.н. А.Я. Троцковский (гл. 14), д.с.н. А.М. Сергиенко (гл. 14), к.э.н. Л.В. Родионова (гл. 14).

ISBN 978-5-89665-245-8

© ИЭОПП СО РАН, 2012
© Коллектив авторов, 2012

Полная электронная копия издания расположена по адресу:

http://lib.ieie.su/docs/2012/SubfedEconPolit/Subfederalnaya_Ekonomicheskaya_Politika.pdf

Глава 14

ПРОБЛЕМЫ СОЦИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ СЕЛА В РАМКАХ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОЕКТА «КОМПЛЕКСНОЕ РАЗВИТИЕ АЛТАЙСКОГО ПРИОБЬЯ»

За последние годы администрацией Алтайского края предложен ряд современных инструментов развития региона, в числе которых формирование особых экономических зон (туристско-рекреационной зоны «Бирюзовая Катунь», особой экономической зоны промышленно-производственного типа, особой игровой зоны «Алтай»), а также формирование ряда территориальных кластеров (агропромышленного, туристско-рекреационного, биофармацевтического, инновационного).

Особое место среди новых инструментов развития региона занимает программа формирования в Алтайском крае особо значимой аграрной территории «Алтайское Приобье», отличительной чертой которой является то, что она носит не точечный характер, а охватывает всю территорию края.

Другая особенность проекта состоит в его очевидной социальной направленности. Реализация проекта «Комплексное развитие Алтайского Приобья», если судить по запланированному объему инвестиционных вложений в развитие социальной инфраструктуры на весь срок его реализации (до 2025 г.), должна привести к качественному прорыву в социальном обустройстве не только села, но и всего края. Общая сумма инвестиционных вложений в рамках проекта Концепции создания особо значимой аграрной территории «Алтайское Приобье» составляет 47,9 млрд руб., ее освоение предполагается в ближайшие 10 лет.

В настоящей главе предпринята попытка подведения первых итогов реализации названного выше проекта, а также социальной политики региональных властей в части развития социальной сферы и инженерного обустройства алтайского села.

14.1. Характеристика проблемной ситуации в регионе

Практически на всем протяжении российской государственности деревня выступала донором для всей страны. Типичными характеристиками сельской местности России и, в частности, сёл Алтайского края стали низкие доходы населения, приводящие к концентрации бедности; узость сферы приложения труда, порождающая застойную безработицу; острый недостаток финансовых ресурсов как для текущей деятельности сельхозтоваропроизводителей, так и в особенности для инвестиционной деятельности (в том числе для социального обустройства села).

Предпринятые федеральными и краевыми органами управления меры по развитию агропромышленного комплекса села вызвали стабилизацию и рост объемов производства в сельском хозяйстве, но не привели к стабильному улучшению экономической ситуации в агропромышленном комплексе.

Реформа местного самоуправления в силу ряда причин не оправдала в полной мере возлагавшихся на неё надежд. Результаты первого этапа реформы оцениваются как неоднозначные и противоречивые. К факторам реформы местного самоуправления, препятствующим реализации политики устойчивого развития сельских территорий, относятся: узость финансово-экономической базы муниципальных образований; несовершенство установленного круга полномочий и расходных обязательств муниципалитетов; недостаточная «включенность» в процессы реформирования органов муниципального управления, поскольку руководители местных органов самоуправления сельских муниципальных образований, как показали результаты исследования, связывают повышение устойчивости развития последних не с собственными усилиями, а с получением внешней помощи (увеличением доли межбюджетных трансфертов из краевого бюджета, реализацией приоритетных национальных проектов, совершенствованием законодательства); пассивность населения; отсутствие должного уровня подготовки кадров органов муниципального управления.

В течение многих лет относительно низкие потребности сельских жителей создавали возможность для минимизации бюджетных средств, направляемых на развитие деревни. Однако сегодня выросло иное поколение, уровень притязаний которых существенно отличается от притязаний предыдущих поколений. Сельская молодежь в своем большинстве характеризуется гораздо большим по сравнению с сельчанами в целом миграционным потенциалом. По результатам опроса сельских жителей края, проведенного сотрудниками Алтайской лаборатории экономических и социальных исследований ИЭОПП СО РАН в 2008 г., две трети молодых людей планируют изменить свое место жительства. Основные причины – отсутствие подходящего места работы, а также возможностей улучшения материального положения или продолжения учебы. Другие возрастные группы сельского населения, как и следовало ожидать, характеризуются намного большей оседлостью – порядка 70% из них планируют и дальше жить на старом месте.

Таким образом, ситуация на селе существенно изменилась, и не считаться с этим было бы недальновидной политикой. Кстати, на федеральном уровне такое понимание имеется. Первая цель, декларируемая Государственной программой развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008–2012 гг., сформулирована как «устойчивое развитие сельских территорий, повышение занятости и уровня жизни сельского населения»¹.

Среди пяти основных групп рисков, сложившихся под воздействием негативных факторов и имеющихся в аграрном секторе социально-экономических проблем, в Программе особо выделены социальные риски. Они обусловлены «возможностью консервации или усиления социальной непривлекательности сельской местности и увеличения разрыва между уровнями

¹ Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008–2012 годы. – М., 2007. – С. 10.

жизни в городе и на селе, которые создадут серьезную угрозу демографического кризиса в сельской местности и спровоцируют нехватку трудоспособного населения, а также поставят под угрозу срыва реализацию программ развития аграрного сектора»¹.

Деятельность органов власти Алтайского края также свидетельствует о том, что значимость решения социальных проблем адекватно воспринимается и на региональном уровне.

Анализ динамики инвестиций в развитие социальной сферы и инженерной инфраструктуры в целом по Алтайскому краю показал, что тенденции в этой области до момента развертывания кризиса изменились в позитивную сторону. Если в 2003–2005 гг. имело место падение объема инвестиций, то в 2006–2008 гг. наблюдался их рост (рис. 14.1). Конкретно о роли краевого бюджета в этом процессе можно судить по рис. 14.2.

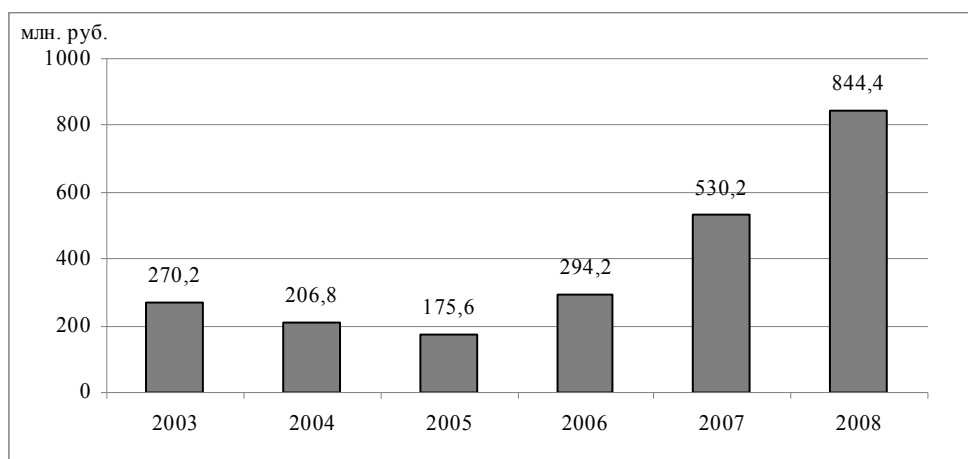


Рис. 14.1. Динамика объема бюджетных инвестиций в социальную сферу и инженерную инфраструктуру Алтайского края (без учета объектов газификации) по всем источникам финансирования (в базовых ценах 2001 г., млн руб.)

Важным инструментом, позволяющим региональным органам управления обеспечить целевое и эффективное использование бюджетных ресурсов, является краевая адресная инвестиционная программа (КАИП).

Как видно из рис. 14.3, объем бюджетных ассигнований из краевого бюджета, направленных на реализацию адресной инвестиционной программы, начиная с 2006 г. постоянно возрастал – с 452 млн руб. в 2005 г. до 3362 млн руб. в 2008 г. (в 4,8 раза в сопоставимых ценах). Кризис негативным образом сказался на финансировании КАИП, и только по плану капитальных вложений на 2011 г. намечается посткризисное оживление.

¹ Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008–2012 годы. – М., 2007. – С. 14.

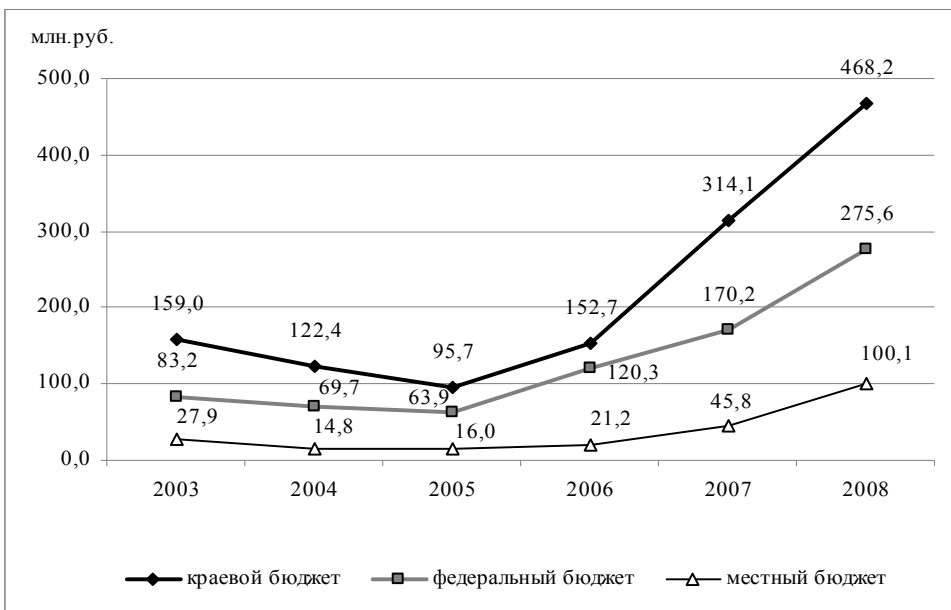


Рис. 14.2. Динамика бюджетного финансирования объектов социальной и инженерной инфраструктуры Алтайского края (без учета объектов газификации) в разрезе источников финансирования (в базовых ценах 2001 г., млн руб.)

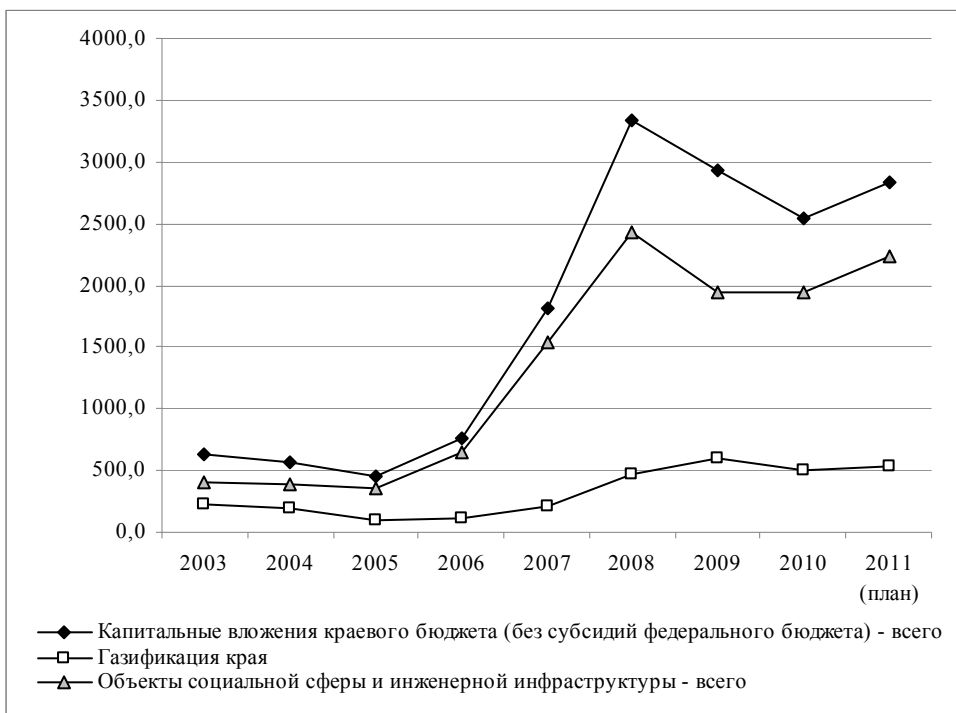


Рис. 14.3. Динамика капитальных вложений краевого бюджета (без субсидий федерального бюджета) на реализацию мероприятий КАИП, млн руб.

Основную финансовую нагрузку по развитию объектов социальной сферы и инженерной инфраструктуры краевой и муниципальной собственности, а также на газификацию населенных пунктов Алтайского края несет федеральный бюджет. Субсидии федерального бюджета составили в 2010 г. 53,6% всех средств КАИП; планом на 2011 г. предусмотрена доля федеральных средств на эти цели, равная 58,1%.

Удельный вес средств из краевого бюджета в общем объеме средств, направленных на реализацию краевой инвестиционной программы, составил в 2010 г. 39,2%. Начиная с 2006 г. администрация края увеличивает объемы капитальных вложений на реализацию мероприятий КАИП, что, в первую очередь, обусловлено необходимостью завершения строительства ранее начатых объектов социальной сферы и инженерной инфраструктуры.

В отраслевом разрезе на три отрасли социальной сферы (здравоохранение, образование и жилищно-коммунальное хозяйство) в 2011 г. планируется затратить свыше половины всех средств КАИП; примерно каждый пятый рубль из средств КАИП будет потрачен на газификацию (рис. 14.4).

Вместе с тем ресурсы, направляемые на развитие социальной сферы села, оказались недостаточными для улучшения условий жизнедеятельности сельского населения, расширения доступности социальных услуг на селе и повышения их качества. В результате в сельской местности края постоянно шёл процесс сокращения численности сельских поселений, а современная демографическая ситуация характеризуется как критическая. Село подошло к черте, за которой выполнение им традиционных для сельской местности функций, включая социальный контроль над территориями, не может осуществляться в полной мере.

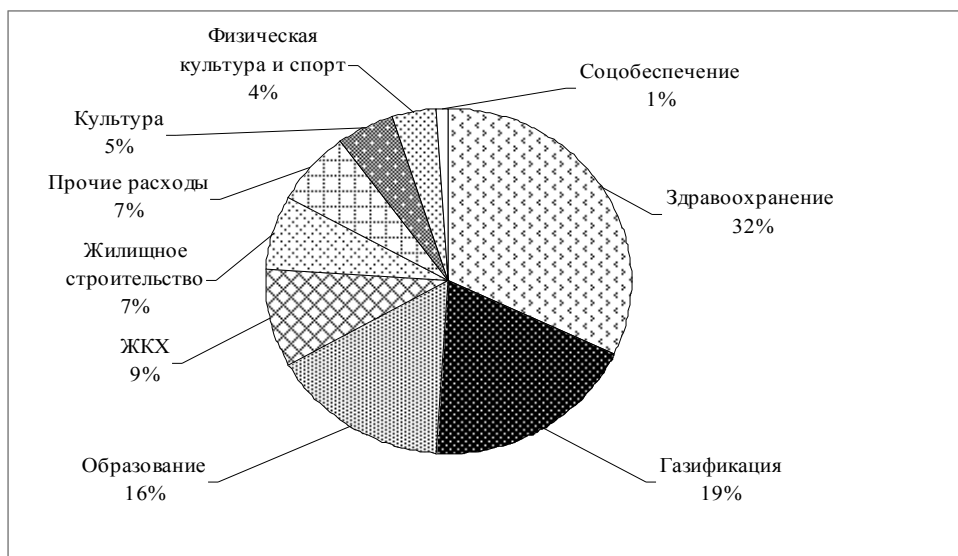


Рис. 14.4. Структура расходов адресной краевой инвестиционной программы в разрезе отраслей в 2011 г. (план)

В результате остро проявилась осознанная обществом необходимость формирования концепции устойчивого развития сельских территорий, которая ориентирована на достижение экономического благополучия и решение социальных проблем сельского населения.

Цель исследования – формирование научных основ концепции устойчивого социального развития сельских территорий Алтайского края на период до 2020 г. Достижение названной цели обусловило постановку трех основных задач исследования:

(1) разработку теоретико-методологических и методических вопросов устойчивого социального развития сельских территорий;

(2) оценку устойчивости социального развития сельских территорий края на современном этапе и в долгосрочной перспективе;

(3) характеристику механизмов реализации политики устойчивого развития, включая ее правовые основы.

Решить в полной мере поставленные задачи, несмотря на наличие проекта Концепции устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2020 г., оказалось непросто. Дело в том, что провести развернутый анализ проблем устойчивого развития сельских поселений крайне сложно в силу слабости информационно-аналитической базы. В связи с этим авторам пришлось широко использовать, наряду с информацией Госкомстата России и Алтайкрайстата, материалы двух специальных социологических исследований: выборочных опросов населения (N = 1005, 2008 г.; N = 1100, 2002 г.) и опросов экспертов (N = 280 и N = 800, 2008 г.).

Внимание авторов сконцентрировано на ключевых проблемах устойчивого социального развития сельских территорий. В числе последних – снижение сельской бедности, повышение уровня и условий жизни сельского населения, решение острых демографических проблем, повлекших за собой сокращение сети сельских поселений и обезлюдение малых сел.

14.2. Сущность и критерии устойчивого социального развития сельских территорий

Для понятия «устойчивое развитие сельских территорий», как показал проведенный нами анализ, характерно отсутствие общепринятого определения. Однако для категории «устойчивое развитие территорий» характерна не только многозначность трактовок, но и заметная терминологическая путаница¹.

¹ По утверждению д.э.н., чл.-корр. Россельхозакадемии В.М. Баутина и руководителя центра устойчивого развития сельских территорий д.э.н. В.В. Козлова порождена она неточностями перевода с английского языка, точнее, отсутствием в русском языке понятия, полностью совпадающего по смысловому значению с исходным понятием в английском языке. См. подробнее: *Баутин В.М. Устойчивое развитие сельских территорий: сущность, термины, понятия* [Электронный ресурс] / В.М. Баутин, В.В. Козлов. – Режим доступа : <http://agromagazine.msau.ru/index.php/-4/2008-03-20-14-11-56/106lr.html>

Наибольшее распространение получил подход, согласно которому устойчивость интерпретируется как характеристика процесса, формирующего положительный тренд развития тех или иных параметров территориальной социально-экономической системы. Близко к этому распространенное в научных исследованиях понимание устойчивости развития как стабильного, долгосрочного, непрерывного и неуклонного процесса.

Так, в проекте Концепции устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2020 г. это понятие раскрывается как «социально-экономическое развитие сельских территорий, при котором обеспечиваются рост, диверсификация и повышение эффективности сельской экономики; воспроизводство и повышение качества человеческих ресурсов, полная и продуктивная занятость трудоспособного населения; повышение качества жизни в сельских поселениях, рациональное использование и воспроизводство природных ресурсов». Это определение, ориентированное на рост и повышение, что, в принципе, не вызывает возражений, обладает, на наш взгляд, одним недостатком. Оно не учитывает тех сложностей и противоречий, которыми «грешит» наша социальная и экономическая реальность.

Опыт советской экономики показал, что полная занятость населения, как правило, не приводит к эффективной экономике (следует говорить лишь о продуктивной занятости). Точно так же повышение качества жизни населения, связанное в первую очередь с ростом расходов на рабочую силу, не способствует росту экономической эффективности; рациональное использование и воспроизводство природных ресурсов сопряжено со значительными затратами, позволить которые могут себе лишь развитые страны. Дополнительные затраты со всей очевидностью повысят себестоимость продукции и снизят эффективность производства. Говорить о положительном влиянии на эффективность производства затрат на природоохранные мероприятия можно лишь применительно к долгосрочной перспективе. Список таких «нестыковок» в проекте устойчивого развития сельских территорий РФ можно было бы продолжить.

Что же касается условий жизнедеятельности сельского населения, то в данном случае ситуация более однозначна. Учитывая крайне низкую на сегодняшний момент планку доходов сельского населения, приводящую в конечном итоге к концентрации бедности на селе, неблагоприятную демографическую ситуацию, нехватку трудовых ресурсов, сворачивание социальной инфраструктуры и, как следствие, уменьшение доступности социально-культурных учреждений, происходящую самоликвидацию сельских поселений и т.п., – достижение положительного тренда, рост практически всех показателей социального развития села является неременным атрибутом перехода к устойчивому развитию сельских поселений.

Заметное влияние на трактовку понятия «устойчивое развитие» оказали технические науки, в частности, механика, в которой устойчивость определяется как способность тела при движении или в покое противостоять влияниям извне, направленным на изменение исходного положения. К примеру, Н.А. Островский утверждает, что «устойчивость системы тем выше, чем

меньше она зависит от внешних факторов... Именно натуральное хозяйство имеет наивысшую устойчивость»¹.

С нашей точки зрения, использование этого определения применительно к развитию территориальных социально-экономических систем не совсем правомерно. Жизнеспособность таких систем определяется не неизменностью, а как это ни парадоксально звучит, изменчивостью, позволяющей этим системам адаптироваться к новым условиям и требованиям внешней среды. Соответствие основных количественных и качественных параметров (характеристик) территории требованиям внешней среды является залогом ее конкурентоспособности и выживаемости.

Представляется, что устойчивое развитие предполагает не неизменность (стабильность), либо ничем не оправданный рост количественных и качественных характеристик сельского сообщества и условий его жизнедеятельности, а поддержание этих характеристик на уровне, позволяющем решать ключевые проблемы внутреннего развития сельской территории, а также обеспечивать наиболее полное выполнение ею основных функций и, следовательно, конкурентоспособность территории в условиях изменяющейся внешней среды.

Критерии устойчивости – это количественные и качественные характеристики процессов социально-экономического и социально-демографического воспроизводства территориальных социально-экономических систем, на основании которых (характеристик) производится оценка устойчивости развития сельских территорий. При их формировании необходимо исходить из целей и задач развития конкретных территорий. Каждый критерий может быть описан одним или несколькими эмпирическими показателями, оцениваемыми по шкале допустимых значений. При этом важно определить нормативные или пороговые значения показателей, к которым нужно стремиться или ниже которых нельзя опускаться для достижения устойчивого развития. Это можно сделать на основе экспертных оценок, выбора лучших показателей по сельским территориям региона или средних показателей по России и развитым странам мира.

Важным, но слабо проработанным моментом в оценке устойчивости развития сельских территорий является использование в этих целях субъективных оценок. Между тем последние позволяют получить обобщенную характеристику устойчивости развития территорий исходя не из формальных критериев, а с учетом ценностных ориентаций и установок самих сельских жителей.

Так, результаты опроса руководителей органов местного самоуправления Алтайского края свидетельствуют о том, что около 17% сельских поселений региона могут быть отнесены к группе устойчиво развивающихся; около 18% – поселения, характеризующиеся неустойчивым развитием. Остальные сельские поселения края могут быть оценены как относительно устойчивые, для которых характерна нормальная социально-экономическая ситуация, но с элементами социальной напряженности.

¹ *Островский Н.В.* Критерии устойчивого развития: муниципальные аспекты. [Электронный ресурс] / Н.В. Островский. – Режим доступа : resurs@kchepetsk.ru

14.3. Ситуация в социальной сфере алтайского села и ее влияние на устойчивое развитие сельских территорий

Демографическая сфера. Современная демографическая ситуация в сельской местности Алтайского края характеризуется как критическая. Наблюдается долговременное сокращение численности населения, низкая рождаемость, не обеспечивающая простого воспроизводства населения, высокая смертность, особенно среди мужчин в трудоспособном возрасте; ухудшение качественных характеристик сельского населения, высокая заболеваемость, низкая ожидаемая продолжительность жизни; усиление гендерных диспропорций, старение населения, миграционная убыль и обезлюдение малых сёл.

Наибольший вклад в сокращение демографического потенциала села внесла естественная убыль населения. Так, с 1992 г. за счет превышения смертности над рождаемостью алтайская деревня потеряла более 100 тыс. чел. После начала «шоковых» экономических реформ здесь ежегодно умирает в 1,5 раза больше селян, чем в 60-е годы прошлого столетия. Среднегодовая численность родившихся в сельской местности региона в эти годы уменьшилась в 1,7 раза по сравнению с предшествующим аналогичным периодом, общий коэффициент рождаемости снизился на 2,4 пунктов промилле, а суммарный – на 32%. Эти процессы в той или иной мере затронули почти все категории родившихся, независимо от возраста матери, очередности рождений, места проживания и уровня образования родителей.

Следующим по значимости фактором, определяющим демографическую ситуацию в сельской местности края, является миграция. В рассматриваемый период она характеризовалась сокращением миграционной активности сельского населения, его перераспределением из республик Средней Азии и Казахстана на Алтай, появлением беженцев и вынужденных переселенцев, массовым оттоком немцев в Германию, ухудшением миграционных связей с регионами Российской Федерации, увеличением доли внутрирегиональных перемещений населения, развитием новых видов трудовой миграции. Новые тенденции наблюдались в сельско-городской миграции – замедление процессов урбанизации и преимущественное переселение горожан в село в отдельные годы. Среди факторов, определяющих миграционное поведение населения, наряду с социально-экономическими, важное место заняли национально-этнические, демографические и политические. Следует также отметить снижение управляемости миграционными процессами и увеличение масштабов нелегальной миграции.

Учитывая остроту демографических проблем и их влияние на перспективы развития села, в исследовании разработаны критерии устойчивости развития демографической сферы сельских территорий в разрезе трех направлений: общие характеристики населения; естественное движение населения и здоровье; миграция и система расселения (табл. 14.1).

Таблица 14.1

Демографические критерии устойчивого развития сельских территорий

Критерии	Эмпирические показатели	Значение показателя в Алтайском крае в 2009–2010 гг.	Показатель-ориентир, 2020 г.	Нормативное значение показателя	Среднее значение показателя по РФ в 2009–2010 гг.
Общие характеристики населения					
Рост численности населения	годовой темп прироста, %	–5,7	0,5	Более 0,7	–3,0
Преодоление структурных диспропорций	доля мужчин в общей численности населения, %	47,5	48,5	50,0	47,6
	доля детей и подростков в общей численности населения, %	17,6	19,3	25,0	18,6
	коэффициент демографической нагрузки, ед.	665	620	490	672
Естественное движение населения и здоровье					
Повышение рождаемости	общий коэффициент рождаемости, %	12,9	15,7	20,0	13,7
	суммарный коэффициент рождаемости, ед.	1,75	1,91	Более 2,15	1,54
	число абортс на 100 родов	68	33	0,0	74
Снижение смертности	общий коэффициент смертности, %	15,7	13,2	7,1	16,1
	коэффициент младенческой смертности, %	10,1	6,2	0,0	9,7
	коэффициент смертности трудоспособного населения, %	8,2	4,5	2,5	7,6
Укрепление здоровья	уровень заболеваемости, %	1057*	820	300	802*
	уровень потребления алкоголя на душу населения, л	18*	8	Менее 4	17
	ожидаемая продолжительность жизни, лет	67,5	73,5	80,0	66,7
Миграция и система расселения					
Оптимизация миграционных процессов и система расселения	коэффициент миграционного прироста, %	–1,9	0,15	1,5	–0,1
	плотность населения, человек на 1 км ²	6,9	8,1	Более 10,0	8,3
	доля сельского населения, проживающего в малых поселениях (менее 500 чел.), %	14,6**	12,0	10,0	28,7**

* Данные по Алтайскому краю и РФ в целом.

** Данные переписи 2002 г.

Источники: Данные Росстата, оценки экспертов.

Социально-трудовая сфера. Ситуация в социально-трудовой сфере алтайского села оценивается как неблагоприятная. Проблемы занятости и безработицы сельские жители и эксперты отнесли к числу наиболее острых социальных проблем. В сфере занятости – это низкий уровень оплаты труда и всё ещё сохраняющаяся задолженность по заработной плате на отдельных предприятиях и в организациях, неблагоприятные условия труда и несоблюдение правил техники безопасности, ненормированный рабочий день, принудительные отпуска и сокращенный график работы, нарушение трудовых прав работников и отсутствие ряда социальных гарантий.

Показатели занятости сельского населения существенным образом дифференцированы в зависимости от социально-демографических факторов. По данным социологического опроса, уровень занятости сельских мужчин в 1,5 раза выше, чем женщин. Занятость лиц средних и старших возрастных групп выше занятости молодежи, а женатых и замужних – занятости несемейных.

Сельский рынок труда региона характеризуется повышенной напряженностью. Здесь наблюдаются более высокие по сравнению со среднерегionalными и среднероссийскими показатели общей и регистрируемой безработицы, значительная по масштабам долговременная и скрытая безработица, существенно занижена цена рабочей силы, глубокие и устойчивые во времени территориальные диспропорции. По оценкам экспертов, уровень реальной сельской безработицы составляет 36%. Многие безработные имеют низкие доходы (57% респондентов), находятся в тяжелом материальном положении (33%), испытывают чувства разочарования, одиночества, неуверенности, раздражения, отчаяния (48%). Среди сельских безработных более 60% составляют женщины и 35% – молодежь, доля этих групп в экономически активном населении составляет 52 и 31% соответственно. Прослеживается устойчивая обратная связь между уровнями образования и безработицы: чем выше уровень образования, тем меньше вероятность безработицы. Среди сельских жителей с образованием ниже среднего общего (11 классов) уровень безработицы составляет 27%, а с высшим – менее 6%.

Высокий уровень безработицы в сельской местности сопряжен с дефицитом кадров. На недостаток трудовых ресурсов указало свыше половины экспертов – руководителей сельхозпредприятий и организаций социальной сферы. Подавляющее большинство вакантных рабочих мест – с низким социальным и потребительским потенциалом, и незначительная их часть – рабочие места, которые предъявляют повышенные требования к качеству рабочей силы, ее квалификации.

С учетом вышесказанного в концепции устойчивого развития сельских поселений Алтайского края должны, на наш взгляд, найти отражение проблемы полной и продуктивной занятости, достижения безопасных условий и эффективной охраны труда, обеспечения трудовых прав и свобод граждан. В разрезе этих направлений предложены критерии и операционализирующие их показатели устойчивого развития социально-трудовой сферы (табл. 14.2).

Таблица 14.2

Социально-трудовые критерии устойчивого развития сельских территорий

Критерии	Эмпирические показатели	Значение показателя в Алтайском крае в 2009–2010 гг.	Показатель-ориентир, 2020 г.	Нормативное значение показателя	Среднее значение показателя по РФ в 2009–2010 гг.
Обеспечение полной и продуктивной занятости					
Повышение уровня занятости сельского населения и сокращение безработицы	уровень занятости, %	63,2	72,0	80,0	58,2
	уровень общей безработицы, %	10,2	5,5	2,0	10,8
	уровень регистрируемой безработицы, %	5,1	2,1	2,0	2,0
	доля безработных, ищущих работу более года, %	38,1	10,0	3,0	33,3
	потери рабочего времени в связи с работой в режиме сокращенного рабочего дня (недели) и административными отпусками, час. на 1 работника	4,3	2,2	0,0	5,0
Повышение заработной платы	среднемесячная номинальная заработная плата, руб. в ценах 2010 г.	7677	24000	60000	17290
	годовой темп прироста реальной заработной платы, %	4,11	25,0	27,0	11,5
Достижение безопасных условий и эффективной охраны труда					
Улучшение условий труда и сокращение производственного травматизма	доля работников, занятых во вредных условиях, %	41,81*	10,0	0,0	41,4
	численность пострадавших при несчастных случаях на производстве на 1000 работающих	4,5	1,5	0,0	2,5
Обеспечение трудовых прав и свобод граждан					
Сокращение нарушений трудовых прав граждан	удельный вес просроченной задолженности по заработной плате в месячном фонде оплаты труда	0,2	0,0	0,0	0,2
	доля наемных работников, трудовые права которых нарушаются, в их общей численности, %	82,0	20,0	0,0	...

* Данные по краю в целом.

Источники: Данные Росстата, оценки экспертов и населения.

Уровень и качество жизни. Повышение уровня и качества жизни сельского населения является, с одной стороны, целью, а с другой – необходимым условием обеспечения устойчивого развития сельских территорий.

На основе концепции устойчивого развития общества и социально-воспроизводственного подхода нами выделены критерии оценки уровня и качества жизни сельского населения как индикаторов устойчивого социального развития сельских территорий. Основными среди них являются:

- рост реальных доходов и располагаемых ресурсов (в соответствии с ростом производительности труда и производимого продукта); сокращение отставания от городских показателей;

- сокращение до нормативного уровня масштабов бедности (10%) и неоправданных социальных различий (децильного коэффициента – до 10 раз), формирование массовой группы со средними доходами (более 50%);

- формирование оптимальной структуры доходов сельского населения, основу которых составляют оплата всех видов труда, включая предпринимательский труд;

- справедливо оцениваемый (с позиции соотношения затрат и результатов) уровень оплаты труда, отсутствие масштабных задержек по выплате заработной платы;

- рост и оптимизация структуры потребительских расходов сельских домашних хозяйств (снижение доли расходов на питание при сохранении его качества до 15–20% общего объема потребительских расходов и др.), сокращение различий с расходами городских домохозяйств;

- позитивная оценка перспектив роста доходов и материального положения сельским населением;

- улучшение социально-психологического состояния, рост социального настроения, уверенности сельских жителей в своем будущем и будущем своих детей, сокращение напряженности и равнодушия (апатии), приводящие к сокращению миграционных настроений (потенциала миграции);

- повышение качества и уровня доступности для сельских жителей социальных услуг, сохранение инфраструктурного ядра – учреждений образования, здравоохранения и культуры, позволяющих качественно и доступно оказывать селянам услуги; сокращение различий по этим показателям с горожанами;

- снижение масштабов девиантных форм поведения сельских жителей, отражающих качество жизни (алкоголизации и наркотизации, преступности);

- повышение привлекательности сельского образа жизни, сохранение его преимуществ (близость к природе, специфика сельскохозяйственного труда, доступность приобретения и более высокая обеспеченность жильем и др.).

Необходимо отметить ряд методологических проблем, затрудняющих оценку уровня и качества жизни сельского населения с позиции устойчивого развития села. К ним относятся: отсутствие системы нормативов и целевых показателей уровня и качества жизни как индикаторов устойчивого развития,

крайне бедная статистическая база (отсутствие статистики по сельской бедности и социальному расслоению и др.), сравнительно низкое качество экспертной оценки проблем на селе, отсутствие социологического мониторинга по показателям уровня и качества жизни селян – как на уровне Алтайского края, так и России в целом.

Анализ показал, что в сравнении с началом десятилетия произошли значительные изменения в структуре проблем уровня и качества жизни сельского населения. Наряду с ранее выделяемыми проблемами (рост потребительских цен, безработица, низкие оплата труда и пенсия), наиболее острыми стали алкоголизация и неблагоустройство сельских поселений. Жителей небольших поселений (менее тысячи человек) также волнует миграция молодежи из сел, что приводит к их опустению.

В новом десятилетии наблюдался рост доходов и уровня жизни сельского населения. Значительно сократилась бедность и обездоленность (17%), доля оценивших своё материальное положение как среднее составляет подавляющее большинство (76%). В небольших селах происходило более интенсивное сокращение бедности и пополнение средней группы, чем в крупных селах. Несмотря на рост располагаемых ресурсов и расходов на конечное потребление сельских домашних хозяйств, продолжает сохраняться их отставание от города: в 2008 г. они составили около 75% от городских по обоим показателям, в 2010 г. несколько сгладились различия лишь по располагаемым ресурсам (89% от городских).

В рассматриваемый период происходили процессы оптимизации структуры доходов сельского населения, влияющие на устойчивость социального развития села. На лидирующие позиции вышла заработная плата, роль доходов от семейных хозяйств сократилась, в 10 раз выросла значимость займов и кредитов. Уровень оплаты труда в сельском хозяйстве остается одним из самых низких (7,8 тыс. руб. против 12,0 тыс. руб. в среднем по экономике края) и оценивается большинством сельских работников, особенно молодых, как несправедливый. Наиболее остро ощущают несправедливость оплаты труда жители небольших поселений.

Социально-психологическое состояние селян на момент обследования более оптимистично по сравнению с началом десятилетия, выше их удовлетворенность уровнем и качеством жизни. Заметно больше стало селян, улучшивших свое материальное положение в последние годы, в сравнении с теми, чье положение ухудшилось (в начале десятилетия соотношение было противоположным). На селе стало больше «уверенных оптимистов», в 1,5 раза сократилась доля неуверенных в своем будущем и будущем своих детей. Среди молодежи «уверенных оптимистов» в 2 раза больше средних показателей по селу. Основными сферами неудовлетворенности остаются материальное положение, условия и организация труда, бытовые условия, низкие качество и обеспеченность жильем, что определяет высокий миграционный потенциал сельских жителей и неустойчивость социального развития села.

Анализ уровня и структуры потребительских расходов сельских домашних хозяйств с позиции устойчивого развития сельских территорий пока-

зал, что в новом десятилетии произошло сокращение доли затрат на питание и коммунальные услуги и увеличение удельного веса затрат на непродовольственные товары, что также свидетельствует о повышении уровня и качества жизни. Сохраняется значительное отставание затрат сельских домохозяйств от городских по группам товаров и услуг (от 1,3 до 6,5 раз).

Оценка ситуации и изменения положения в отдельных отраслях социальной сферы села за годы реформ неоднозначна. В ряде сельских поселений наблюдались процессы разрушения инфраструктурного ядра социальной сферы (здравоохранения, образования, культуры) и сокращения обеспеченности селян социальными услугами. Село постепенно теряет одно из своих преимуществ – более высокую обеспеченность населения жильем, чем в городе. Показатели обеспеченности жильем селянина и горожанина в Алтайском крае практически сравнялись: 21,4 и 20,1 м² в 2008 г. и 23,1 и 20,7 м² в 2010 г. соответственно. Низкий уровень ввода жилья привел к изношенности и обветшалости сельского жилого фонда. Низкими остаются значения показателей благоустройства жилья: в предкризисный 2008 г. только 57% жилой площади на селе была оборудована водопроводом, 42% – канализацией и 5% – горячей водой.

В то же время сохранились позитивные тенденции в таких отраслях, как связь, розничная торговля и транспорт по перевозке населения между населенными пунктами. Положительные сдвиги в материальной и финансовой обеспеченности происходили в сферах здравоохранения и образования: улучшилась техническая оснащенность медучреждений и школ, повысилась оплата труда отдельных категорий медработников и учителей.

В целом анализ уровня и качества жизни сельского населения с позиции устойчивости социального развития сельских территорий позволил выявить противоречивые тенденции: несмотря на положительную динамику ряда показателей (бедности, уровня и структуры доходов и расходов домашних хозяйств и др.) до 2008 г. и восстановление позитивной тенденции в 2010 г., значение многих показателей не соответствует нормативным и не обеспечивает необходимый уровень формирования основ устойчивого развития сельских территорий.

Таким образом, анализ показал, что современный уровень социального развития сельских территорий Алтайского края в целом достаточно далек от критериев (пороговых значений) их устойчивого развития. Очевидно, что краю необходим длительный период перехода к устойчивому развитию сельской местности. Речь, по мнению авторов, должна идти не о концепции устойчивого развития, а о концепции перехода к устойчивому развитию сельских территорий.