УДК 332.1:338.43

#### Т. М. Полушкина

Национальный исследовательский Мордовский государственный университет им. Н.П. Огарева, Саранск, e-mail: polushkinatm@gmail.com

# АГРОПРОДОВОЛЬСТВЕННАЯ СИСТЕМА И СЕЛЬСКИЕ ТЕРРИТОРИИ: ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ РАМКИ ДЛЯ СОГЛАСОВАНИЯ ИНКЛЮЗИВНОГО УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ

**Ключевые слова:** агропродовольственные системы, сельские территории, устойчивое инклюзивное развитие, институты согласования, государственное регулирование.

В Декларации тысячелетия ООН в качестве главных задач устойчивого развития рыночной экономики до 2030 года указаны: гармонизация, баланс интересов всех участников системы (согласно принципам «приоритеты через паритеты» и «никто не должен быть забыт»), переориентация на коэволюцию. Указанное обусловливает необходимость оценки возможностей и разработки инструментов согласования концепции устойчивого роста агропродовольственной системы (АПС) и инклюзивной модели развития сельских территорий в рамках адекватной современным вызовам стратегии развития страны с целью комплексного решения проблем продовольственной безопасности, неравенства («город-село», «село-село»), пространственного развития страны и ее регионов. Развитие агропродовольственной системы вовсе не обязательно приводит к росту доходов и благосостояния сельского населения в долгосрочной перспективе, что в свою очередь является непременным условием устойчивости этого процесса. В этой связи проблема устойчивого инклюзивного развития сельских территорий приобретает самостоятельное звучание. Встает задача разработки мер государственного воздействия на сельское развитие, учитывающих все многообразие социальных, экономических и экологических аспектов. Важна их конечная ориентация не только на аграрный рост, но на человека, на качество и уровень жизни сельского жителя. Следует искать новые направления снижения неравенства и повышения благосостояния, увеличения конкурентоспособности территорий и создания условий для их саморазвития.

#### T. M. Polushkina

Ogarev Mordovia State University, Saransk, e-mail: polushkinatm@gmail.com

# AGRI-FOOD SYSTEM AND RURAL AREAS: INSTITUTIONAL FRAMEWORK FOR COORDINATING INCLUSIVE SUSTAINABLE DEVELOPMENT

**Keywords:** agri-food systems, rural areas, sustainable inclusive development, harmonization institutions, government regulation.

In the UN Millennium Declaration, the following are indicated as the main tasks of sustainable development of a market economy until 2030: harmonization, balance of interests of all participants in the system (according to the principles of "priorities through parities" and "no one should be forgotten"), reorientation towards co-evolution. This makes it necessary to assess the possibilities and develop tools for harmonizing the concept of sustainable growth of the agri-food system (APS) and an inclusive model for the development of rural areas within the framework of the country's development strategy adequate to modern challenges in order to comprehensively solve the problems of food security, inequality (urban-rural village "), the spatial development of the country and its regions. The development of the agri-food system does not necessarily lead to an increase in the income and well-being of the rural population in the long term, which in turn is an indispensable condition for the sustainability of this process. In this regard, the problem of sustainable inclusive development of rural areas acquires an independent sound. The task is to move from separate, very scattered measures for rural development to the development of a new human-centered approach of socio-ecological-economically sustainable, inclusive development with a corresponding clarification of the form-forming feature of state regulation – the social rights of rural residents. It is necessary to look for new directions to reduce inequality and improve well-being, increase the competitiveness of territories and create conditions for their self-development.

# Введение

Настоящее исследование направлено на чрезвычайно актуальное и слабо разработанное фундаментальное научное на-

правление, имеющее большую методологическую, социальную и практическую значимость для согласования концепции устойчивого роста агропродовольственной

системы и инклюзивной модели развития сельских территорий в рамках адекватной современным вызовам стратегии новой индустриализации страны и происходящим в мире изменениям. Современный экономический рост требует изменения представлений о критериях эффективности развития экономики, в том числе ее аграрной сферы. Непременным условием и следствием экономического аграрного роста должны выступать его устойчивость и инклюзивность; усиление роли и качества человеческого капитала (рост производства сельскохозяйственной продукции не за счет снижения уровня жизни сельского населения, а вместе с ним); «социализация» экономических отношений в пределах конкретной территории, предполагающую определенную меру соучастия в ее развитии граждан, бизнеса, а также публичных институтов. Тройственность природы сельской территории как социо-эколого-экономической системы требует переноса акцента научного исследования с приоритета сугубо отраслевого аспекта в их развитии на законы и закономерности развития социальных и экологических субъектов территории, выступающих в устойчивой инклюзивной модели акторами роста.

# Материалы и методы исследования

Исследование возможностей согласования устойчивого развития агропродовольственной системы и сельских территорий проведено с использованием общенаучных методов и приемов, таких как научная абстракция, анализ и синтез, сравнение, структурно-уровневый подход.

# Результаты исследования и их обсуждение

Современный этап социально-экономического развития Российской Федерации в условиях углубляющейся глобализации при одновременном усилении значения природных и территориальных ресурсов страны требует смены парадигмы развития сельских территорий. Обеспечение аграрного роста через поддержку развития «точек роста» еще более усугубляют проблему неравенства в развитии городов и сел, в благосостояния городских и сельских жителей. За этим следует усиление миграционного оттока, утрачивается освоенность сельских территорий.

Следует отметить, что неравенство в доходах в последние три десятилетия растет

не только в РФ, но и в большинстве стран мира. Рост неравенства затронул все сегменты распределения доходов. Средний доход домохозяйства снизился относительно среднего, что указывает на все более «исчезающую среднюю» группу доходов, в то время как доля доходов топ-1% резко возросла. Причинами этого, безусловно, являются глобализация, а также такие фундаментальные изменения в экономике как повышение роли инноваций и интеллектуально-коммуникационного капитала (ИКТ), основанного на знаниях (исследованиях и разработках, интеллектуальной собственности, программном обеспечении и пр.). В результате выгоды от роста экономики приносят разную пользу различным группам общества.

Кроме этого «сельское» неравенство в России обусловлено факторами, уходящими в далекое и недалекое прошлое. Это индустриализация страны за счет селян, постоянный советско-перестроечно-современный диспаритет цен, последствия призывов и политики из области «рынок сам все расставит по местам» и «Запад нас накормит», в целом, отношение крестьянству как второстепенному классу. И проблем на селе, к сожалению, меньше не становится. Растет неравенство разного рода: «город-село», «село-село», внутрипоселенческое по уровню и качеству жизни.

Это сопряжено с существенными рисками недостаточного воспроизводства сельского населения и снижения качества его жизни, сохранения качества окружающей среды. Это может привести к серьезным угрозам в области устойчивости агропродовольственных систем, продовольственной безопасности, пространственной освоенности территории страны.

Институциональная среда не справляется с решением проблем согласования интересов государства, бизнеса и социума в обеспечении устойчивости агропродовольственной системы и инклюзивном развитии сельских территорий, основы ее обеспечения. И это, несмотря на то, что в последние годы в Российской Федерации принят целый ряд нормативно-правовых актов по регулирования развития сельских территорий и устойчивому развитию агропродовольственной системы. Это: ФЗ «О развитии сельского хозяйства», Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации (2010 г.), Стратегия устойчивого развития сельских территорий РФ на период до 2030 года», Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия до 2020 года» (2012 г., продлена до 2025 г., Федеральная научно-техническая программа развития сельского хозяйства на 2017-2025 годы (2017 г.), Государственная программа «Комплексное развитие сельских территорий» (2019 г.). К законодательным актам, регулирующим устойчивое развитие аграрной сферы экономики можно отнести также Федеральные законы: «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», «О физической культуре и спорте в Российской Федерации», «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»), «Об образовании в Российской Федерации», «О государственной социальной помощи»), «Основы законодательства Российской Федерации о культуре», а также Стратегию пространственного развития Российской Федерации, Экологическую доктрину Российской Федерации, Градостроительный кодекс Российской Федерации (2004 г.) и т.д.

Приоритетная государственная поддержка сельских территорий с наличием в них крупных агроформирований — «точек роста» приводит к росту неравенства (по принципу «улучшается жизнь в лучших, ухудшается в худших»), снижению качества жизни, обезлюдению остальных, блокирует развитие малого предпринимательства, деформирует финансовые потоки и конкурентную среду. Не создает условия для саморазвития всех сельских территорий. В программных документах по развитию аграрной сферой экономики до сих пор имеет место сугубо отраслевой подход. Значительный рост в сельскохозяйственном производстве, к сожалению, не ведет к повышению устойчивости и инклюзивности развития сельских территорий.

В сельских территориях страны до сих пор место антиустойчивые тренды развития. Продолжает сокращаться сельское население страны. На рисунке 1 приведены данные по соотношению городского и сельского населения в Российской Федерации и достаточно типичном регионе Приволжского Федерального округа — Республике Мордовия.

Процессы урбанизации протекают во всех развитых странах мира. Происходит снижение доли сельского населения, В Дании, к примеру, его количество составляет 12,7 %, США – 18,7%, Бельгии – 2,7%. Проблема заключается в том, что в Российской Федерации снижение сельских жителей происходит в основном за счет уменьшения численности допродуктивной категории населения (0-14 лет), сокращения инновационно-активной части населения молодого возраста, превышения смертности над рождаемостью (рисунки 2,3).

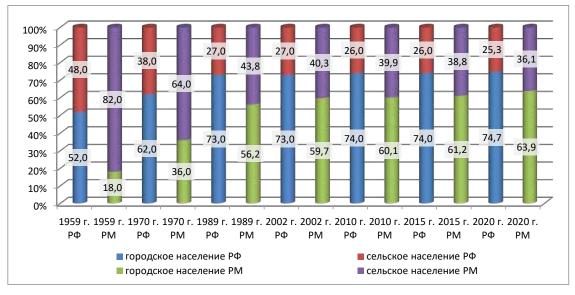


Рис. 1. Соотношение городского и сельского населения Республики Мордовия 1959-2020 гг, %

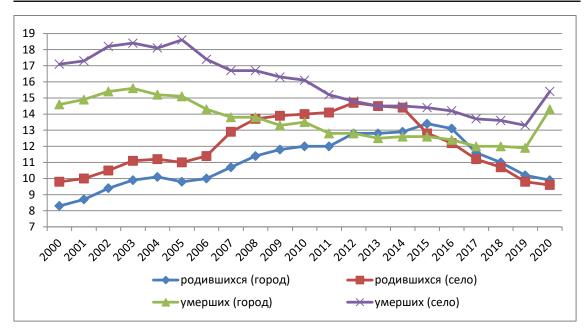


Рис. 2. Коэффициенты смертности и рождаемости в городской и сельской местности РФ 2000-2020 гг., промилле



Рис. 3. Коэффициенты смертности и рождаемости в городской и сельской местности РМ 2000-2020 гг., промилле

Одной из главных проблем современного сельского хозяйства является нехватка квалифицированных кадров. В 2020 г. институтом аграрных проблем НИУ ВШЭ проводился опрос в 22 крупнейших агрохолдингов России. Данные опроса свидетельствуют о недостатке аграрных кадров по «производственным» специальностям только в Центральном Федеральном округе РФ около 2,3 тыс. специалистов. При этом

речь идёт не только о новых для отрасли специальностях, как, например, генетика, биоинформатика, но и вполне традиционных агрономы, ветеринары, зоотехники [1].

В целом, нехватку специалистов ощущают 94% участников рынка АПК, из которых 24% видят недостаточное количество редких или новых специалистов, а 74% — всех кадров целиком. Эта ситуация сказывается и на отдаче от занятого в отрасли персона-

ла. По оценкам PwC, если в США на одного человека в АПК приходится более \$83 тыс. валовой прибыли в год, то в России всего \$13 тыс. [2].

Во многом это обусловлено по прежнему сохраняющимися диспропорциями в оплате труда сельских работников по сравнению с работниками других сфер народного хозяйства. Средняя заработная плата россиян в 2020 г. составляла 51344,0 р., в сельском хозяйстве — 34770 р., или 67,7% от средней по РФ.

Очевидно, что парадигма сельского развития, система его государственного регулирования нуждается глубокой переработке. Что происходит на практике?

По-прежнему имеет место общее низкое соотношение уровня среднедушевых денежных доходов с величиной прожиточного минимума — 323,7%. Доля россиян, проживающих за чертой бедности составляет 12,1%, сельского населения — около 20% (в Республике Мордовия 17,5%) (рисунок 4).

В 2019 г. была принята Государственная программа «Комплексное развитие сельских территорий на 2020-2025 годы» (далее – ГП КРСТ) взамен ранее действующей Программы «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014—2017 годы и на период до 2020 года» [3]. Как показал анализ нового программного документа, основное его отличие от ранее действующего заключа-

ется в значительном увеличении объемов финансирования. Если расходы на ранее реализуемую ФЦП составили 191,4 млрд руб. за шесть лет, то на мероприятия ГП КРСТ – 1376 млрд руб. (в 7,2 раза больше). Это заслуживает одобрения. Хотя цели, задекларированные в Программе, на наш взгляд, являются малоамбициозными [4,5].

В целевых показателях ГП КРСТ задекларировано к 2025 году сохранение доли сельского населения не менее 25,3%, достижение соотношения среднемесячных располагаемых ресурсов сельского и городского домохозяйств до 80%, повышение доли общей площади благоустроенных сельских жилых помещений до 50% [6]. В Указе Президента РФ № 204 сказано о необходимости снижения уровня бедности в целом по стране к 2024 году в 2 раза и доведении его до уровня 6-6,5% [6].

Отсюда в сельских территориях страны этот показатель должен быть снижен в 4 раза, а в городских — на 30%. Встает вполне логичный вопрос и возможности выполнения данных целевых показателей в рамках современной политики сельского развития. И насколько выполнение этих целевых показателей приблизит сельских жителей к высокому качеству жизни, обеспечению конституционных прав в области здравоохранения, образования и культуры.

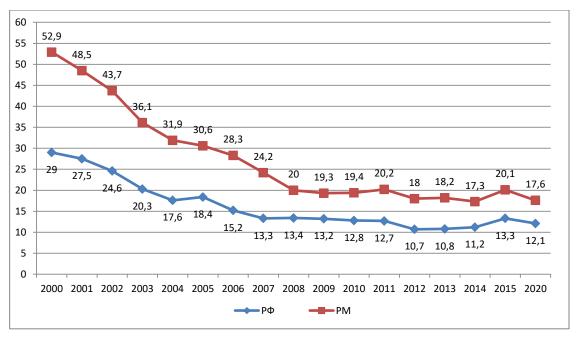


Рис. 4. Динамика доли населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума (уровня бедности) РФ и РМ 2000-2020 гг., %

Считаем необходимым в этой связи применения целеориентированного подхода при разработке политики сельского развития. Целевым ориентиром при определении ее приоритетов и контроля за эффективностью реализации могли бы стать государственные социальные стандарты жизни и жизнеобеспечения.

Заметим, что в рамках ГП КРСТ появилось новое направление — осуществление инициативных проектов сельских населенных пунктов. И не только. В них могут принимать участи также отдельные жители и их группы, сельский бизнес. Предполагается участие 14,5 тыс. сельских муниципалитетов. На эти цели планируется выделить 85% средств Госпрограммы [4].

При этом Программой предусмотрено предпочтительное выделение средств тем населенным пунктам, в который уже есть рабочие места и выше удельный вес софинансирования за счет внебюджетных источников. Получается, что средства попрежнему будут выделяться в основном «сильным» населенным пунктам, а не «слабым». Это приведет к дальнейшему росту «заколачивания» российской деревни, к их обезлюдиванию и, как следствие, к снижению пространственной освоенности российских территорий.

Считаем, что в парадигму развития сельских территорий помимо устойчивости должен быть добавлен принцип инклюзивности. Это принцип всеобщности, позволяющий обеспечить справедливость и равенство возможностей для всех, что является неотьемлемой частью любой успешной стратегии в области развития сельских территорий.

Финансовые потоки на развитие сельских территорий должны, в том числе, способствовать повышению благосостояния низкодоходных групп сельского населения, способствовать развитию и создавать рабочие возможности для его интеграции в поле экономической деятельности. Государственные программы следует дополнить инклюзивной составляющей, что в свою очередь потребует корректировки механизмов финансирования.

Следует заметить, что концепция инклюзивного устойчивого роста была принята еще на III Всемирной конференции ООН по устойчивому развитию (Рио + 20) (2012 г.) [7]. Основные положения данной концепции направлены не только на иско-

ренение голода и нищеты, но и обеспечение будущего, в котором никто не останется позади. Ее основные характеристики: участие населения, равноправие, рост, устойчивость и стабильность. В этом контексте сельский мир, где живет большое количество малообеспеченных людей, заслуживает особого внимания.

Понятие инклюзивности в настоящее время часто ограничивают лишь сферой образования либо с созданием комфорной городской среды для людей с ограниченными возможностями. На наш взгляд, это является достаточно опасным заблуждением [8].

Концепция инклюзивного роста является достаточно дискуссионной и приобрела наибольшую известность в трудах, опубликованных за рубежом (Рамос Р. А., Коррадо Л., Коррадо Дж., Митра А., Родригез-Позе А. и др.) [9,10,11,12]. Вопросы инклюзивного развития рассматриваются не только в рамках концепции устойчивого развития, но и в рамках концепции модернизации (С.Ю. Глазьев, Б.Н. Кузык, Д.С. Львов, В.И. Мау, В.М. Полтерович, О.С. Сухарев, Ю.В. Яковец и др.), а также являются предметом исследования международных организаций (например, ФАО). Вопросам формирования инклюзивной модели развития сельской местности в стране достаточного внимания пока не уделяется, но следует отметить труды Р.Т. Бурганова, Г.С. Мавляутдиновой и М.Р. Гафарова, Л.Н. Усенко, Р.Р. Гильфанова [13,14,15,16].

Большинство ученых сходятся во мнении, что сельские жители, несмотря на различия населенных пунктов, в которых они проживают должны иметь равные возможности и в полной мере участвовать в экономической жизни. Они должны быть уверены в завтрашнем дне своем и своих детей. Экономический рост должен включать не только материальные характеристики, но и способствовать росту социального благополучия.

Реализация личностного потенциала в небольших деревнях не должна сталкиваться с препятствиями в виде отсутствия рабочих мест, низкого уровня жизни, слабого развития социального звена и пр. [17].

В сельских территориях страны, не вовлеченных в аграрный рост, существует настоятельная необходимость в «инклюзивных субсидиях» — особых преференциях, которые должны непосредственно служить

благосостоянию низкодоходных и изолированных групп, — могут способствовать развитию и создавать возможности для интеграции маргинализированных групп сельского населения в круг экономической деятельности.

Инклюзивный рост — это повышение темпов роста и увеличение размеров экономики путем обеспечения равных условий для инвестиций и расширения возможностей продуктивной занятости. Для его достижения, отсюда, важны как экономический аграрный рост, так и справедливость. Он позволяет равномерно распределять выгоды от экономического роста между различными участниками экономической деятельности и создает возможности для включения в процесс создания ВВП как можно большего числа заинтересованных лиц.

Инклюзивность как принцип проведения государственной сельской политики позволит снизить отрицательные последствия неравенства «город-село», «село-село», внутрипоселенческое по уровню и качеству жизни за счет разумного и комплексного использования социальных, ресурсно-экологических и конкурентных составляющих [14,15,16, 18].

Многие сельские территории нестабильны и уязвимы. Этому способствуют слабые институты поддержки их развития, как следствие, возникает социальная напряженность и неравенство, дефицит или полное отсутствие рабочих мест, плохой доступ к основным социальным услугам, практическое исключение из политической жизни.

Это требует разработки институтов согласования интересов государства, бизнеса и социума с уточнением формообразующего признака государственного регулирования — социальных прав сельских жителей.

Прогресс в достижении социальной и экологической устойчивости редко совпадает с экономическим прогрессом, что приводит к деградации природных ресурсов, что, в свою очередь, создает проблемы для сельских жителей, средства к существованию которых часто зависят от природных ресурсов и экосистем.

Сельская бедность многомерна и требует дифференцированных мер государства. Центральное значение в ее искоренении принадлежит механизму устойчивого инклюзивного развития сельских территорий. Развитие сельских территорий должно быть

повсеместным, т. е. способствовать предоставлению и расширению возможностей не только экономически активным, но и наиболее уязвимым членам сельского сообщества в таких областях, как доступ к рынкам, финансовой системе и представительству на политической арене.

Следует задействовать все возможные способы увеличения социального капитала сельского населения, расширения их навыков и, прежде всего, за счет повышения финансовой грамотности, распространения знаний в сфере аграрного производства, возможностей получения государственных субсидий (большой интерес здесь представляет углубление знаний в сфере органического производства, например).

Это должно стать частью общегосударственной стратегии по развитию сельских территорий. Государство должно играть ключевую роль в создании условий, которые позволяют сельским территориям развиваться устойчиво и инклюзивно, т.е. предоставлять возможности и ресурсы для развития каждого сельского жителя и способствовать при этом эффективному пространственному развитию РФ.

Для этого, безусловно, необходима не только политическая воля, но соответствующие инвестиции. Агропродовольственные системы оказываются «вписанными» в сельские территории, включая взаимодействие людей, природных ресурсов, социальной инфраструктуры, финансовых ресурсов, технологий, занятости, институтов поддержки и развития. Эффективное функционирование этих систем не является автоматическим, а требует многостороннего, общесистемного и междисциплинарного подхода к управлению развитием сельских территорий, территориальному планированию, партнерству с городами, чтобы «никто не остался позади». Очень важно создание интегрированных и инклюзивных агропродовольственных производственно-сбытовых цепочек, возможностей для партнерства между различными экономическими субъектами, входящими в рыночные сети, что расширит возможности для трудоустройства и позволит создать эффект мультипликатора для местной экономики.

### Выводы

Сбалансированное и инклюзивное сельское общество можно создать только

с помощью структур политики, инвестиций и управления, в которых используются ориентированные на людей, целостные и многосторонние подходы, ориентированные на всех жителей. Только таким образом можно устранить системное неравенство, например, между сельскими и городски-

ми районами, между сельскими и городскими жителями, а также между мелкими фермерами и более влиятельными агропродовольственными кругами, в том числе через выявление анклавов инклюзивности в действующих экономических институтах современности.

#### Библиографический список

- 1. Аграрное образование в контексте перехода к АПК // Аграрное образование в России. 2020. URL: https://iq.hse.ru/news/459392149.html (дата обращения: 28.11.2021).
- 2. Кадры решают все // Коммерсантъ. 2020. URL:https://www.kommersant.ru/ (дата обращения: 28.11.2021).
- 3. Как развивались сельские территории в 2020 году. Итоги реализации госпрограммы // АгроБаза. URL: https://www.agrobase.ru/news/main/22148-kak-razvivalis-selskie-territorii-v-2020-godu-itogi-realizaczii-gosprogrammyi / (дата обращения: 28.11.2021).
- 4. Узун В.Я. Тенденции и вызовы социально-экономического развития // Мониторинг экономической ситуации в России. 2019. № 7 (90). С. 155-162.
- 5. Вартанова М.Л., Безвербный В.А. Повышение уровня и качества жизни населения главная задача устойчивого развития сельских территорий // Экономические отношения. 2019. № 3. С. 1925-1938.
- 6. Государственная программа «Комплексное развитие сельских территорий на 2020-2025 годы». URL: https://docs.cntd.ru/document/554801411 (дата обращения: 30.11.2021).
- 7. United Nations conference on sustainable development: Rio+20. Available at: http://www.uncsd2012.org/. (дата обращения: 20.11.2021).
- 8. Октай Мамедов Экономика инклюзивной цивилизации // Terra economicus. URL: https://file:///C:/ Users/Татьяна/Downloads/Terra%2015.3-1.pdf (дата обращения: 20.11.2021).
- 9. Ranieri R., Ramos R.A. After All, What is Inclusive Growth? // International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG). 2015. № 188. URL: http://www.worldwewant2015.org/node/350379 (дата обращения: 10.10.2021).
- 10. Corrado G., Corrado L. Inclusive finance for inclusive growth and development // Current Opinion in Environmental Sustainability. 2017. Vol. 24. P. 19-23. URL: https://doi.org/10.1016/j.cosust.2017.01.013. (дата обращения: 10.10.2021).
- 11. Mitra A., Das D. Inclusive Growth: Economics as if People Mattered // Global Business Review. 2018. Vol. 19. Issue 3. P. 756-770. URL: https://doi.org/10.1177/0972150917713840 (дата обращения: 10.10.2021).
- 12. Rodríguez-Pose A., Tselios V. Toward Inclusive Growth: Is There Regional Convergence in Social Welfare? // International Regional Science Review. 2013. Vol. 38. Issue 1. P. 30-60. (дата обращения: 10.10.2021).
- 13. Усенко Л.Н. Создание агломераций как фактор социально-экономического инклюзивного развития экономики сельских территорий // Научные труды Вольного экономического общества России. 2019. № 2. C. 350-362.
- 14. Гильфанов Р.Р. К вопросу о необходимых условиях инклюзивного развития территорий // Научные труды Центра перспективных экономических исследований. 2019. № 17. С. 99-104.
- 15. Гильфанов Р.Р. Концептуальная модель инклюзивного планирования развития сельских территорий // Научные труды Центра перспективных экономических исследований. 2020. № 18. С. 49-55.
- 16. Бурганов Р.Т., Мавляутдинова Г.С., Гафаров М.Р. Инклюзивная модель роста как механизм устойчивого развития региональных и национальных экономических систем // Казанский экономический вестник. 2020. № 4 (48). С. 33-41.
- 17. Прущак О.В., Киреева Н. А. Инклюзивная модель развития агропродовольственной системы России: теоретико-методологический базис // Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета. 2019. № 5 (79). С. 45-50.
- 18. Feshari M., Valibeigi M. Determinants of inclusive growth in iranian regions (sure approach in panel data) // Regional Science Inquiry. 2017. Vol. 9. №. 1. Р. 167-175 (дата обращения: 20.11.2021).