



УДК 338.43+316.334.55  
ББК 65.32-21+60.561.24-6

## АНАЛИЗ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ СЕЛА В РОССИИ

*В.В. Просвиров*

Проанализировано регулирующее воздействие государства на социальное развитие села в период формирования рыночных отношений в российском сельском хозяйстве. Предложена методика оценки результативности государственного регулирования социального развития сельских территорий с применением индикаторов и показателей уровня и качества жизни сельского населения.

**Ключевые слова:** государственное регулирование социального развития села, уровень жизни, качество жизни, оценка регулирующего воздействия, бедность, конечное потребление домашних хозяйств, условия проживания сельского населения.

Необходимым условием эффективности государственного регулирования является его оценивание. В передовых странах оно является одним из обязательных этапов единого процесса разработки регулирующих мер. В современных условиях сформирован набор методов, используемых в мировой практике для оценивания государственных актов регулирования экономики [7]. Основными являются методы, включающие анализ «издержки – выгоды» и анализ «издержки – эффективность». В России в настоящее время только начался процесс формирования института оценивания государственного регулирования экономики, что объясняет отсутствие адаптированных методик, оценочных показателей, общественных институтов оценивания регулирующих актов и определяет актуальность разработки методик для применения в отечественной практике. Особую значимость оценивание регулирующих актов

имеет при разработке и осуществлении мер государственного регулирования социального развития сельских территорий, поскольку эти меры, как правило, связаны со значительными бюджетными расходами.

Основной целью государственного регулирования социального развития сельских территорий является создание общих условий воспроизводства человеческого фактора (с позиции современной теории факторов производства, разработанной О.В. Иншаковым) [2, с. 17] в сельском хозяйстве, удовлетворение разнообразных потребностей сельского населения (материальных, духовных, социальных и др.) и формирование новых потребностей, способствующих развитию человека. Иными словами, интегральной долгосрочной целью государственного регулирования социального развития сельской местности является повышение уровня и качества жизни сельского населения.

Исходя из указанной цели можно определить круг задач, решаемых субъектами регулирования: преодоление бедности; повышение образовательного и квалификационного уровня сельского населения; охрана здоровья; улучшение жилищно-бытовых условий; повышение культурного уровня; поддержка

социально незащищенных слоев сельского населения; снижение уровня сельской безработицы и др.

Если при оценке регулирующих воздействий исходить из традиционного подхода, то эффективным считается все то, что в наибольшей мере способствует решению стоящих перед обществом экономических и социальных задач при наименьших затратах общественного труда. Наиболее доступным и практически осуществимым представляется оценка результативности государственного регулирования социального развития сельских территорий на основе показателей уровня и качества жизни сельского населения [3; 4].

Уровень жизни – социально-экономическая категория, характеризующая уровень удовлетворения физических, духовных и социальных потребностей людей. Это качественный параметр, который, тем не менее, может быть косвенным образом определен с помощью широкой группы количественных показателей [1, с. 92]. Качество жизни – это не только уровень потребления материальных благ и услуг, но и уровень удовлетворения духовных потребностей, здоровье, продолжительность жизни, условия окружающей среды, морально-психологический климат, душевный комфорт. Качество жизни сельского населения определяется, во-первых, уровнем доходов населения, во-вторых, развитием условий жизни в сельской местности. Уровень доходов зависит прежде всего от эффективности сельскохозяйственного производства, которое доминирует в структуре занятости сельского населения. Условия проживания определяются качеством жилья, доступностью основных общественных благ, возможностью социализации и др.

Для анализа результативности государственного регулирования предлагается использовать методику оценки на основе ряда индикаторов, разработанных современной экономической наукой, которые в целом определяют качество жизни сельского населения. Анализируя изменение качества жизни населения как следствие реализации мер

государственного регулирования, можно сделать вывод об условиях экономической деятельности, созданных органами власти, результатах решения задач социального развития и динамике уровня и качества жизни жителей села.

При этом указанную методику необходимо дополнить критериями результативности, которые могут характеризовать положительные социальные результаты, связанные с реализацией регулирующих мер: 1) снижение уровня бедности на селе и рост доходов; 2) повышение уровня обеспеченности сельского населения жильем; 3) повышение качества образования и его доступности на селе; 4) развитие сети объектов социальной и инженерной инфраструктуры; 5) повышение качества услуг здравоохранения и их доступности сельскому населению; 6) повышение уровня занятости сельского населения и другие социальные результаты.

Применение этих критериев при анализе показателей и индикаторов, характеризующих уровень и качество жизни сельского населения, а также использование международных сопоставлений позволят дать оценку проводимого в последние годы государственного регулирования социального развития села.

Борьба с бедностью является одной из основных задач государственного регулирования социального развития села, и снижение уровня бедности во многом характеризует результативность этого регулирования. В настоящее время, согласно данным обследований бюджетов домашних хозяйств, около половины сельского населения находится за чертой бедности, что значительно превышает процент бедного населения в городах (см. таблицу).

Как видно из приведенных в таблице данных, в сельской местности бедность преодолевается медленнее, чем в городской, а разрыв между городом и селом по доле населения со среднедушевыми доходами и среднедушевыми располагаемыми ресурсами ниже величины прожиточного минимума за указанный период значительно вырос.

## Уровень бедности на селе и в городе

Год	Место	Доля населения с доходами ниже ПМ			
		Среднедушевые денежные доходы, %	Разница (+, -), п. п.	Среднедушевые располагаемые ресурсы	Разница (+, -), п. п.
2000	Село	80,0	+22,0	65,0	+10,0
	Город	58,0		55,0	
2007 *	Село	56,4	+28,7	46,3	+22,3
	Город	27,7		24,0	
2008 *	Село	46,9	+26,5	36,8	+19,5
	Город	20,4		17,3	

\* Расчет на основе данных Росстата по распределению городского и сельского населения РФ по уровню денежных доходов (располагаемых ресурсов) и среднероссийской величины прожиточного минимума. Источник: [5, с. 131].

В 2008 г. по сравнению с 2000 г. удельный вес сельского населения с денежными доходами ниже ПМ снизился в 1,7 раза – с 80 до 46,9 %, тогда как среди горожан этот показатель упал в 2,8 раза – с 58 до 20,4 %. В результате, если в 2000 г. село превосходило город по доле «монетарных» бедняков в 1,4 раза, то в 2008 г. – в 2,3, то есть разрыв увеличился в 1,6 раза. Еще больше он вырос при измерении уровня бедности по располагаемым ресурсам домохозяйства.

Таким образом, бедность на селе, несмотря на тенденцию к снижению, продолжает оставаться массовым явлением, даже при ее исчислении по располагаемым ресурсам домохозяйства, которые во многом формируются за счет дополнительного труда сельчан в ЛПХ, а также полученных кредитов (займов), которые предстоит отдавать, и собственных ранее накопленных денежных сбережений.

Большинство коллективных хозяйств в последние годы существенно сократили объем производства и численность занятых. Лишь небольшая часть сельских безработных получает государственные пособия по безработице. Почти треть сельских безработных – это молодые люди в возрасте от 20 до 29 лет.

В настоящее время заработная плата работников сельского хозяйства – самая низкая среди других отраслей экономики страны, она составляет 49 % общероссийского уровня средней заработной платы, а

ее выплата систематически задерживается на несколько месяцев. Работа в общественном производстве для многих сельских жителей перестает быть сферой получения основных источников доходов. Помимо этого резко сократились возможности сельскохозяйственных предприятий в решении социальных проблем работников за счет собственных средств и ресурсов. Это привело к резкому обнищанию сельского населения.

Для оценки уровня жизни сельского населения может быть использован показатель «фактическое конечное потребление домашних хозяйств» (ФКПДХ). Он характеризует общий объем конечного потребления товаров и услуг за счет расходов домашних хозяйств, а также социальных трансфертов в натуральной форме (услуги образования, здравоохранения и др.), полученных от предприятий и организаций государственного сектора, обслуживающих домашние хозяйства.

Об уровне жизни весьма ярко свидетельствует и структура ФКПДХ. Ее следует анализировать в двух аспектах. Первый – это соотношение расходов домашних хозяйств на конечное потребление и социальных трансфертов в натуральной форме, полученных населением от сектора государственного управления и от некоммерческих организаций, обслуживающих домашние хозяйства. Эти показатели отражают масштабы распространения рыночных

отношений на сферу услуг и реальные условия реализации прав граждан на лечение, получение образования и пр.

В 2007 г. объем фактического конечного потребления домашних хозяйств на душу населения составил в фактических ценах 131 190 руб. В постоянных ценах по сравнению с 1999 г. он увеличился в 2 раза, в основном за счет расходов домашних хозяйств на товары и услуги, которые выросли в 2,2 раза. В связи со все большим развитием рыночных отношений в социальной сфере объем социальных трансфертов в натуральной форме растет незначительными темпами (за весь указанный период на 8,5 %).

Международные сопоставления (данные 2005 г. по 146 странам) показали, что физический объем фактического конечного потребления на душу населения в России еще очень далек от уровня развитых государств. Так, по отношению к соответствующему показателю в США он составил лишь 24,7 %.

Другим аспектом анализа структуры ФКПДХ является выявление соотношений по видам потребительских благ. Общей закономерностью является снижение по мере роста доходов домохозяйств удельного веса в конечном потреблении продуктов питания и повышение доли непродовольственных товаров и особенно услуг. В группе непродовольственных товаров опережающими темпами растут расходы на товары длительного пользования (легковые автомобили, мебель, бытовую технику и пр.). При международных сопоставлениях уровня жизни доля продуктов питания в конечном потреблении домашних хозяйств выступает в качестве одного из наиболее важных критериев.

По данным за 2005 г., из 55 стран самой низкой доля продуктов питания в ФКПДХ была в Ирландии (4,6 %), Люксембурге (6 %) и США (6,2 %). В группу стран, где этот показатель находился в пределах 7–10,5 %, вошли Великобритания, Германия, Дания, Австрия, Исландия, Нидерланды, Финляндия, Швейцария, Швеция, Австралия. В России продукты питания составляли 24,8 % в структуре конечного потребления, и страна занимала 42-е место. Среди республик бывшего СССР наиболее низкой доля продуктов питания была в прибал-

тийских республиках: в Эстонии – 16,3, Латвии – 18,9, Литве – 23,2 % [6, с. 482].

В структуре расходов на конечное потребление домашних хозяйств в 2007 г. на питание приходилось 33,9 %, в том числе в городе 31,7, на селе – 44,7 %.

Жилищные условия играют важную роль в восстановлении способности людей к труду, их гармоничном развитии, формировании благоприятного быта и семейных отношений. Наиболее общее представление о жилищных условиях населения дает *показатель средней обеспеченности общей площадью жилых помещений на одного жителя*. Его дополняет показатель числа семей, состоящих на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях, в % от общего числа семей.

За период 2001–2007 гг. средняя обеспеченность населения России жильем увеличилась с 19,2 до 21,5 кв. м., на одного городского жителя приходится 21,3 кв. м., сельского – 22,3 кв. м. Этот показатель достигнут, главным образом, за счет улучшения жилищных условий относительно высокодоходных групп населения, которые имели финансовые возможности приобрести либо построить жилье за собственные средства, а также с помощью ипотечного кредита. Незначительная часть россиян получила жилье в рамках федеральных целевых программ «Жилище» и «Социальное развитие села до 2010 года», а также в рамках предоставления социального жилья бедным семьям, в которых обеспеченность общей жилой площадью ниже учетной нормы. Ежегодно улучшают жилищные условия только 4–5 % семей из числа состоящих на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях. Причем этот учет ведется только в городах.

Качество жилищных условий характеризуют показатели удельного веса (в %) в общем жилищном фонде ветхого и аварийного жилья, а также благоустроенного жилья, к которому относится общая площадь жилища, оборудованного водопроводом, канализацией, отоплением, ванной (душем), газом или напольными электроплитами и горячим водоснабжением.

Комплексное благоустройство жилищного фонда повысилось с 49 % в 2001 г. до 61 % в 2007 г., однако если в городской местности полностью благоустроенное жилье составляет 76 %, то в сельской – только 21 %.

*Обеспеченность объектами социальной и инженерной инфраструктуры* и доступ населения к социально-культурным услугам характеризуются показателями, отражающими доступ населения к услугам детских дошкольных и общеобразовательных учреждений, учреждений здравоохранения, культуры, отдыха и туризма, обеспеченность средствами связи и дорожно-транспортными коммуникациями.

Дошкольные образовательные учреждения (ДОУ) сильно пострадали за годы реформы. Только за последние 7 лет численность детей, стоящих на учете для определения в дошкольные образовательные учреждения, выросла в 5,2 раза – с 238,2 тыс. чел. в 2000 г. до 2 232,5 тыс. в 2007 году. Жители села в большей мере нуждаются в дошкольных образовательных учреждениях, чем горожане, если учесть, что детский сад – это учреждение, которое не только обеспечивает присмотр и уход за детьми, но является первой ступенью образовательного процесса.

На селе территориальная доступность общеобразовательных учреждений снижается из-за массового закрытия малокомплектных, малочисленных школ, в которых обучение в расчете на одного учащегося обходится значительно дороже.

В условиях роста заболеваемости и смертности населения особое значение имеет развитие здравоохранения. Доступность населению медицинской помощи характеризуют *показатели обеспеченности населения больничными, амбулаторно-поликлиническими учреждениями, фельдшерско-акушерскими пунктами, врачами, индексы цен на медикаменты и медицинские услуги*. Тенденции, сложившиеся в этой сфере, неоднозначны. При некотором увеличении обеспеченности амбулаторно-поликлиническими учреждениями (в 2007 г. 107,1 % к 2000 г. посещений в смену на 10 тыс. чел. населения) и врачами (106,4 %) сокращается обеспеченность больничными койками (93,2 %) и число фельдшерско-акушерских пунктов (89,2 %), которые особенно необходимы в сельской местности. Медицинское обслуживание населения все больше приобретает рыночный характер, при этом цены на медицинские услуги и медикаменты быстро растут. В 2007 г. по сравнению с 1999 г. медицинские услуги подорожали в 4,2 раза, а медикаменты – в 1,7 раза.

Основными критериями доступности населению услуг учреждений культуры являются *показатели развития общедоступных библиотек и учреждений культурно-досугового типа*, к которым относятся клубы, дворцы и дома культуры, дома творческих работников, дома учителя, врача, агронома, ученых, молодежи и другие виды учреждений, ориентированных на культурные интересы определенных профессиональных, национальных, половозрастных и других социально-демографических групп населения. Все показатели в этой области имеют отрицательную динамику. Так, в 2001–2007 гг. число учреждений культурно-досугового типа сократилось с 54,8 до 49,5 тыс., число библиотек – с 51,2 до 47,5 тыс., библиотечный фонд в среднем на 1 000 чел. населения уменьшился с 7 до 6,7 тыс. экз., а число зарегистрированных пользователей – с 59,6 до 57,1 млн человек.

Развитие дорожно-транспортных коммуникаций имеет особое значение для характеристики уровня жизни сельского населения в связи с дисперсным характером сельского расселения и изолированностью сельских поселений, затрудняющей доступ их жителей к учреждениям сферы услуг. По сравнению с 2000 г. ввод территориальных дорог, обеспечивающих связь сельских населенных пунктов с административно-культурными и хозяйственными центрами, сократился вдвое, тогда как ввод дорог федерального значения снизился в 1,6 раза [5, с. 197].

Обобщая рассмотренные показатели, можно рассчитать коэффициент интегральной оценки уровня жизни сельского населения, значения которого имеют положительную динамику, однако отставание села от города по уровню жизни возрастает (см. рисунок).

Итак, анализируя показатели уровня и качества жизни сельского населения по критериям результативности регулирования социального развития сельских территорий, необходимо отметить, что происходит медленное снижение бедности сельского населения, хотя бедность продолжает оставаться массовым явлением для российского села. Заработная плата работников сельского хозяйства остается пока самой низкой среди других отраслей экономики страны. Объем фактического конечного потребления домашних хозяйств на душу населения в постоянных ценах с 1999 по 2007 г. увеличился только в 2 раза и значительно отстает от уровня развитых стран.

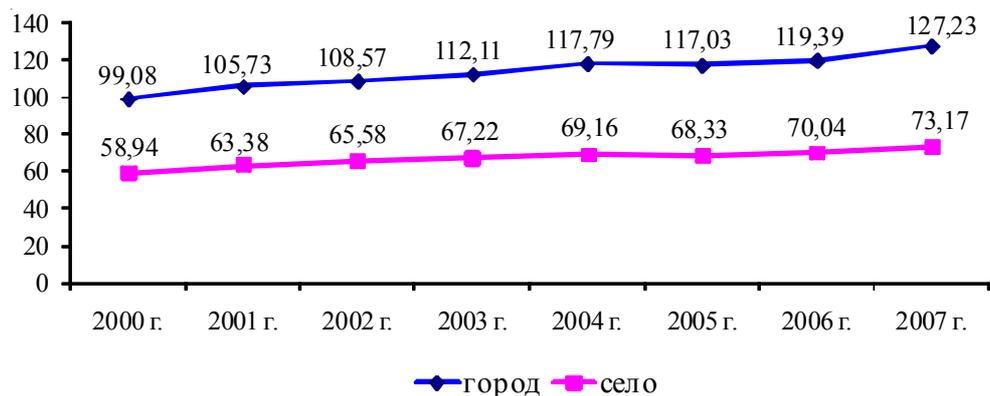


Рис. Динамика коэффициентов интегральной оценки уровня жизни городского и сельского населения \*

Характеризуя изменения условий проживания сельского населения, можно отметить снижение доступности услуг детских дошкольных и общеобразовательных учреждений, учреждений здравоохранения, культуры, обеспеченности дорожно-транспортными коммуникациями. Таким образом, можно сделать вывод, что предпринимаемые государством меры по регулированию социального развития сельских территорий характеризуются пока достаточно низкой результативностью, о чем косвенно свидетельствует сохраняющаяся отрицательная динамика большинства показателей уровня и качества жизни сельского населения.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Жеребин, В. Уровень жизни населения: Основные категории, характеристики и методы оценки / В. М. Жеребин, А. Н. Романов. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2002. – 592 с.

2. Иншаков, О. В. О стратегии развития Южного макрорегиона России: (Методологические и методические проблемы формирования) / О. В. Иншаков. – Волгоград : Изд-во ВолГУ, 2003. – 96 с.

3. Литвинов, В. А. Прожиточный минимум: история, методика, анализ / В. А. Литвинов. – М. : Едиториал УРСС : КомКнига, 2006. – 276 с.

4. Нестерова, А. Д. Государственное регулирование экономики / А. Д. Нестерова. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <http://society.polbu.ru> (дата обращения: 24.02.2009).

5. Состояние социально-трудовой сферы села и предложения по ее регулированию : ежегод. докл. по результатам мониторинга. 2009 г. – М. : ФГНУ «Росинформагротех», 2010. – Вып. 11. – 260 с.

6. Социальное положение и уровень жизни населения России. 2008 : стат. сб. / Росстат. – М. : Росстат, 2008. – 503 с.

7. Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries. Paris; OECD. – Electronic text data. – Mode of access: [www.aet.ru/trend/2002/pril.pdf](http://www.aet.ru/trend/2002/pril.pdf) (date of access: 16.11.2009).

## ON ANALYSIS OF STATE REGULATION RESULTS OF SOCIAL DEVELOPMENT IN RUSSIAN VILLAGES

V.V. Prosvirov

The author analyses regulating influence of the state on social development of villages in the period of market relations formation in agriculture of Russia. The technique of productivity estimation of state regulation in the social development of rural territories has been worked out as applied to level indicators and quality of life of rural population.

**Key words:** state regulation of social development of villages, standard of living, quality of life, estimation of regulating influence, poverty, final consumption of house economy, conditions of agricultural population residence.

\* Источник: Интегральная оценка уровня жизни сельского и городского населения / под ред. Л. В. Бондаренко. – М. : Гриф и К, 2009. – С. 54.