

О необходимости перехода к политике сельско-городского развития

В.Я. УЗУН, доктор экономических наук.

E-mail: mail@rgazu.ru; uzun@ranepa.ru; ORCID: 0000-0002-2728-4600

Российский государственный аграрный заочный университет, г. Балашиха;

Российская академия народного хозяйства и государственной службы (РАНХиГС) при Президенте РФ, Москва

Аннотация. Автор в порядке научной дискуссии обосновывает необходимость перехода от действующей политики обособленного развития села к комплексному развитию сельско-городских территорий. Показано, что искусственное удержание сельского населения примерно на современном уровне может негативно повлиять на занятость и доходы как сельского, так и городского населения. На основе сравнения территорий с преобладанием сельского и городского населения по ряду макроэкономических и финансовых показателей сделан вывод о некоторой депривации и даже дискриминации сельских поселений, которые не поддаются корректировке в рамках существующих управленческих подходов. Для обеспечения занятости местного населения и сохранения социального контроля над территориями обоснована необходимость формирования 700–800 городских населенных пунктов (малых столиц), как обязательного элемента успешного развития муниципальных образований в сельской местности.

Ключевые слова: сельские населенные пункты; городские населенные пункты; сельско-городские территории; доходы населения; занятость; муниципальные образования; муниципальные бюджеты

Введение

Первой целью Государственной программы «Комплексного развития сельских территорий»¹ (Госпрограмма) является сохранение в 2025 г. доли сельского населения не менее 25,1% от его общей численности. В предплановый период (2019 г.) она составляла 25,3% в целом по России, в субъектах РФ (исключая города федерального значения) – 28,8%. В том числе в 40 субъектах РФ доля сельчан превышала этот уровень. В шести регионах она была выше 50%, в девяти – более 40%. Нужно ли в этих субъектах РФ ставить задачу сохранения сложившейся доли сельского населения, если преобладающая часть сельчан

¹ Утверждена Постановлением Правительства РФ от 31 мая 2019 г. № 696.

активного возраста не имеет работы в своих субъектах и муниципалитетах?

В Госпрограмме поставлена задача повысить занятость сельских жителей до уровня не менее 60%, что значительно выше фактической. Но в сельской экономике рынок труда заведомо менее развит, чем в городской. Сдерживание оттока населения из сел, препятствование преобразованию некоторых из них в города и строительству новых городских населенных пунктов может привести к дальнейшему снижению занятости и стимулированию миграции.

Вторая цель Госпрограммы – повышение соотношения доходов сельского и городского населения. Сохранение территорий с избыточным сельским населением, повышение уровня занятости за счет низкооплачиваемых сельских видов деятельности будут препятствовать ее достижению, тогда как развитие городских поселений и городских видов деятельности может способствовать росту доходов как сельского, так и городского населения.

Органы власти традиционно рассматривают развитие городских и сельских территорий как два самостоятельных процесса. В течение многих лет действовали федеральная целевая программа «Социальное развитие села»² и Федеральная комплексная программа «Развитие малых и средних городов Российской Федерации»³. В новой Госпрограмме впервые рассматриваются сельско-городские территории: в состав сельских территорий наряду с сельскими населенными пунктами включены рабочие поселки, наделенные статусом городских поселений или входящие в состав городских поселений, муниципальных округов, городских округов.

В экономической литературе понятие «сельско-городские территории» рассматривается за рамками общепринятых официально установленных типов поселений. Как правило, к ним относят территории, на которых сочетаются сферы деятельности,

² Постановление Правительства РФ от 03.12.2002 № 858 (ред. от 15.07.2013) «О федеральной целевой программе «Социальное развитие села до 2013 года»». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_64705/ (дата обращения: 01.10.2021).

³ Постановление Правительства РФ от 28.06.1996 № 762. Об утверждении Федеральной комплексной программы развития малых и средних городов Российской Федерации в условиях экономической реформы от 28.06.1996 – docs.cntd.ru (дата обращения: 01.10.2021).

типы застройки и уровень благоустройства, характерные и для села, и для города. С.Г. Четошников считает, что «все многообразие соединений городских и сельских форм жизни можно свести к нескольким типам сельско-городских территорий: частный сектор в пределах основной части городской территории; сельско-городские территории рабочих поселков; пригородные зоны, поселки городского типа» [Четошников, 2010. С. 39]. В другой своей работе он обосновывает необходимость выработки особой региональной политики сельско-городского развития [Четошников, 2012]. С.Б. Егорова, изучив опыт взаимодействия села и города в зарубежных странах, сделала вывод о необходимости изменения парадигмы их взаимодействия от дихотомии к синергии [Егорова, 2019. С. 63]. К такому же выводу пришли Т.Т. Авдеева и И.А. Скрипиль на основе исследований, выполненных в Краснодарском крае [Авдеева, Скрипиль, 2018].

Представляют интерес исследование влияния степени урбанизированности административно-территориальных образований на уровень и структуру доходов населения Пермского края [Фокин, 2017], оригинальная методика оценки успешности развития городских и сельских территорий, учитывающая не только уровни урбанизации, но и многие другие важные факторы [Нефедова, Трейвиш, 2010].

Новым направлением перехода к сельско-городскому развитию в России в последние годы является укрупнение муниципалитетов. Создание городских и муниципальных округов, охватывающих целые административные районы, ликвидация сельских и городских поселений в муниципальных районах приводят к образованию сельско-городских территорий, в состав которых входят как городские, так и сельские населенные пункты, управляемые как единое целое. Реализация такого подхода и в России, и в зарубежных странах требует проведения исследований по поиску оптимальной величины муниципальных единиц [Ушаков, 2020].

Приведенный краткий анализ публикаций свидетельствует о том, что исследования по проблеме развития сельско-городских территорий не получили широкого распространения. Для обоснования целей и мероприятий Госпрограммы, позволяющих перейти к сельско-городскому развитию, особенно

в муниципальных образованиях с нулевым или низким уровнем урбанизации, необходимы дополнительные исследования.

Методические подходы к анализу

При проведении сравнительной оценки располагаемых ресурсов сельского и городского населения, уровней экономического и социального развития сельских и городских населенных пунктов Росстат и исследователи пытаются рассчитать показатели по каждой категории населения и поселений. Обеспечить корректность таких расчетов очень сложно, так как значительная часть сельчан работает в соседних городах (в последние годы имеет место и обратное явление), горожане потребляют дешевые местные продукты, и те и другие пользуются общей социальной сферой и инфраструктурой территории. В данном исследовании анализ проводился не отдельно по сельским и городским жителям и поселениям, а в целом по субъектам РФ и муниципальным образованиям, классифицированным по удельному весу сельского и городского населения.

Для этого были отобраны муниципальные районы и округа, а также городские округа, имеющие сельское население. В 2020 г. в России таких муниципальных образований (МО) было 2092. Из-за трудностей доступа к базе Росстата по муниципальной статистике, а также исключения из выборки городов федерального значения, фактически были проанализированы данные по 1983 МО. Выборка охватывает муниципалитеты, в которых живет 35,5 млн сельских жителей (в генеральной совокупности – около 37 млн) (табл. 2).

Влияние доли сельского населения на доходы в субъектах РФ

Анализ статистики показывает, что с ростом доли сельского населения в субъектах РФ падает доля экономически активного как сельского, так и городского населения, снижается ВРП в расчете на жителя, стоимость валовой продукции и валовой добавленной стоимости (ВДС) сельского хозяйства в расчете на одного сельского жителя и на одного занятого в сельском хозяйстве, сокращаются налогооблагаемые доходы граждан, социальные выплаты, подушевые расходы бюджета (табл. 1).

Таблица 1. Группировка субъектов РФ по доле сельского населения в общей его численности (2020 г.)

Показатель	Группа по доле сельского населения в регионе, %					Итого
	I (до 20)	II (20–30)	III (30–40)	IV (40–50)	V (более 50)	
Численность субъектов РФ*	12	30	23	8	6	79
Численность населения на 01.01.2020, тыс. чел.	27432	47920	31464	15398	6010	128223
в том числе городское	22755	36663	20697	8588	2562	91265
сельское	4677	11257	10767	6810	3447	36958
Доля сельского населения, %	17,1	23,5	34,2	44,2	57,4	28,8
из них: население от 15 лет и старше	22420	39649	25973	12494	4508	105044
в том числе городское	18586	30341	17110	7008	1978	75024
сельское	3834	9308	8863	5486	2530	30020
Численность занятых (15 лет и старше), тыс. чел.–2020 г.						
Всего	13567	22940	14659	6908	2184	60258
в % к населению (15 лет и старше)	60,5	57,9	56,4	55,3	48,4	57,4
Численность занятого сельского населения	2110	4847	4629	2899	1201	15686
в % к сельскому населению 15 лет и старше	55,0	52,1	52,2	52,8	47,5	52,3
в том числе занятых в сельском хозяйстве, тыс. чел.**	346	1262	1430	728	421	4186
в % к занятому сельскому населению	16,4	26,0	30,9	25,1	35,1	26,7
в % ко всем занятым	2,6	5,5	9,8	10,5	19,3	6,9
Численность занятого городского населения	11457	18093	10030	4009	983	44572
в % к городскому населению 15 лет и старше	61,6	59,6	58,6	57,2	49,7	59,4
ВРП в основных ценах, млрд руб. – 2019 г.	23222	25514	14722	5106	1332	69897
в расчете на жителя, тыс. руб.	847	532	468	332	222	545
в расчете на занятого	1712	1112	1004	739	610	1160
в том числе ВРП сельского и лесного хозяйства, охоты, рыболовства и рыбодовства	515	1369	1328	494	202	3907
на жителя, тыс. руб.	19	29	42	32	34	30
на сельского жителя, тыс. руб.	110	122	123	73	59	106

Показатель	Группа по доле сельского населения в регионе, %					Итого
	I (до 20)	II (20–30)	III (30–40)	IV (40–50)	V (более 50)	
на занятого в сельском хозяйстве, тыс. руб.	1486	1085	929	678	481	933
ВРП не сельского хозяйства на занятого не в сельском хозяйстве, тыс. руб.	1717	1114	1012	746	641	1177
Продукция сельского хозяйства в факти- чески действовавших ценах, млрд руб. – 2020 г.	558	2014	2371	873	275	6091
в том числе СХО	340	1169	1475	505	55	3544
ЛПХ	176	576	548	202	171	1674
КФХ и ИП	42	269	348	166	48	873
ВП с/х на одного жителя, тыс. руб.	20	42	75	57	46	48
ВП с/х на одного сельского жителя, тыс. руб.	119	179	220	128	80	165
ВП с/х на одного занятого в сельском хозяйстве, тыс. руб.	1613	1596	1658	1199	653	1455
Налогооблагаемые денежные доходы физических лиц и индивидуальных предпринимателей –2019 г., млрд руб.	7377	10280	5983	2458	591	26690
Налогооблагаемые доходы на жителя, тыс. руб.	269	215	190	160	98	208
Социальные и другие выплаты – 2019 г., млрд руб.	2242	4000	2471	1092	352	10157
Социальные выплаты на жителя, тыс. руб.	82	83	79	71	59	79
Доходы консолидированных бюджетов субъектов РФ, млрд руб.	3066	4116	2502	1163	431	11278
Доходы консолидированных бюджетов субъектов РФ в расчете на жителя, тыс. руб.	112	86	80	76	72	88

Источник. Расчет автора по данным Росстата.

Примечание. *Кроме городов федерального значения, автономные округа включены в состав соответствующих субъектов РФ.

**Занятые в растениеводстве и животноводстве, охоте и предоставлении соответствующих услуг в этих областях.

С ростом доли сельского населения падает его экономическая активность: в субъектах РФ, где доля сельского населения меньше 20%, работает 55,0% сельских жителей старше 15 лет, а если эта доля превышает 50%, удельный вес работающих падает до 47,5%. Сельское население не имеет работы, это

первопричина его бедности. Отметим, кстати, что в регионах пятой группы снижается экономическая активность не только сельского, но и городского населения. Уровень занятости в городах выше, чем в сельских населенных пунктах, но он тоже снижается от первой к последней группе не в меньшей мере, чем по сельскому населению.

В Госпрограмме поставлена задача повысить уровень занятости сельского населения до 60% к 2025 г. Для достижения этого показателя в первой группе регионов необходимо увеличить занятость за пять лет с 55 до 60% (на 5%), а в пятой – с 47,5 до 60% (на 12,5%). Однако сложившиеся тренды этому не способствуют. В последние 10 лет доля занятого сельского населения не росла, а, наоборот, снижалась: в 2010 г. она составляла 59,6%⁴, в 2020 г. – 52,3%. Планируемый резкий поворот тенденции и переход от падения к чрезвычайно высоким темпам роста экономической активности сельского населения требует осуществления экстраординарных мер, а их в рассматриваемой программе нет.

Намеченные в ней мероприятия по созданию условий для обеспечения сельского населения доступным и комфортным жильем, развитию рынка труда, созданию и развитию инфраструктуры на сельских территориях не нацелены на создание новых и модернизацию старых рабочих мест, и вряд ли способны быстро повысить экономическую активность сельского населения.

Чем выше доля сельского населения, тем ниже ВРП в расчете на душу населения: в первой группе этот показатель равен 847 тыс. руб., а в последней почти в четыре раза меньше. Различия в ВРП на одного занятого несколько меньше, но и они огромны: 2,8 раза. Примерно такая же разница между первой и пятой группами по валовой добавленной стоимости сельского хозяйства на одного занятого в этом секторе. Важно отметить, что несмотря на явное преобладание сельского населения в пятой группе, ВДС на душу населения в ней меньше, чем в третьей, и примерно равен ВДС в остальных группах (кроме первой). Это означает, что сохранение большой доли сельского населения не дает явных преимуществ в обеспечении населения субъекта РФ сельскохозяйственной продукцией.

⁴ По методике Росстата расчет уровня занятости за 2010 г. проведен для населения в возрасте 15–72, а в 2020 г. – старше 15 лет.

Этот вывод подтверждается также данными по стоимости валовой сельскохозяйственной продукции в расчете на одного жителя субъекта РФ, на одного сельского жителя и на одного занятого в сельском хозяйстве. Валовая продукция в расчете на жителя возрастает от первой к третьей группе почти в четыре раза, а потом снижается, т.е. рост удельного веса сельских жителей не гарантирует роста производства продукции сельского хозяйства на одного жителя. Столь резкие различия в показателях легко объяснить приведенными в таблице 1 данными по валовой продукции в сельхозорганизациях (СХО), крестьянско-фермерских хозяйствах (КФХ) и личных подсобных хозяйствах населения (ЛПХ). В регионах с высоким уровнем незанятого сельского населения, значительная доля его учитывается в качестве занятых в ЛПХ, хотя фактически эти люди лишь частично заняты или вообще не работают в селе, а являются отходниками.

Снижение уровня занятости и производительности труда по мере увеличения доли сельчан в общей численности населения приводит к очень существенным различиям в уровне налогооблагаемых денежных доходов физических лиц и индивидуальных предпринимателей. В субъектах с преимущественно городским населением доходы в 2,7 раза выше, чем в субъектах РФ с преимущественно сельским населением.

При формулировке цели № 2 Госпрограммы – достижение соотношения среднемесячных располагаемых доходов сельского и городского домохозяйств в размере 68,5% в 2025 г., целесообразно ставить эту задачу не только в целом по России, включая города федерального значения, а дифференцировать ее для субъектов РФ с разной долей сельского населения. Относительно легко и быстро ее можно решить в регионах с низкой долей сельчан и гораздо сложнее в регионах, где основная часть жителей живет в сельских населенных пунктах.

Различия в уровне доходов городского и сельского населения – давняя проблема, разработанные меры по ее решению включают в себя выделение для беднейших слоев дополнительных социальных выплат. Но, как видно из данных таблицы 1, фактический размер социальных выплат на человека в 1,4 раза выше в более благополучных регионах с преимущественно городским населением, чем в бедных регионах, где преобладают сельские жители.

То же самое относится к бюджетообеспеченности субъектов РФ. Несмотря на предпринимаемые меры по ее выравниванию, фактические бюджетные расходы на одного жителя в регионах с высокой долей горожан в 1,6 раза выше, чем в регионах с преимущественно бедным сельским населением.

Выявленные взаимосвязи между долей сельчан в общей численности населения и показателями занятости, производительности и доходов населения по субъектам РФ подтверждаются и данными корреляционного анализа. По знаку коэффициенты парной корреляции подтверждают выявленные при группировке тенденции. Что касается значений парных коэффициентов, то наиболее тесная связь наблюдается между долей сельского населения и долей занятых всего ($R = -0,570$). Высока корреляция также между долей сельского населения и налогооблагаемыми доходами ($-0,500$), социальными выплатами ($-0,504$), ВРП на жителя ($-0,434$), ВДС сельского хозяйства на сельского жителя ($-0,385$).

Влияние доли сельского населения на доходы в муниципальных образованиях

При анализе статистики по МО было выделено восемь групп (табл. 2). В первой из них незначительна доля сельского населения (2%), а в последней фактически отсутствует городское население (менее 0,1%). В эту группу входит 753 муниципальных района, в них проживает 17,4 млн человек, т.е. почти половина сельского населения страны. Муниципалитеты этой группы включают в себя только сельские населенные пункты. Даже районные центры не имеют статуса города или поселка городского типа. Видимо, с XIX века на этих территориях ничего не изменилось: здесь не было индустриализации, нет заводов и фабрик, иначе некоторые населенные пункты получили бы городской статус.

Россия переходит к постиндустриальному обществу, но, вероятно, не полностью. Численность населения в расчете на одно МО сокращается по мере нарастания доли сельского населения. Если в первой группе на один муниципалитет приходится 218 тыс. чел., то в последней – только 23 тыс. Часть муниципалитетов с высоким уровнем сельского населения имеют очень низкую численность. Исследователям и чиновникам хорошо известна проблема заброшенных деревень, но, по-видимому, уже нужно говорить о вымирающих муниципальных районах.

Таблица 2. Группировка муниципальных образований по доле сельского населения (2020 г.)

Показатель	Группа по доле сельского населения (%)								Итого
	I (до 5)	II (5– 20)	III (20– 35)	IV (35– 50)	V (50– 65)	VI (65– 80)	VII (80– 95)	VIII (95– 100)	
Количество муниципальных районов и городских округов	99	151	203	315	279	147	36	753	1983
Все население, тыс. чел.	21607	13288	9223	10705	8344	4254	1536	17389	86346
Городское	21167	11746	6679	6196	3601	1206	230	12	50838
Сельское	439	1542	2544	4509	4743	3048	1306	17377	35508
Доля сельского населения, %	2,0	11,6	27,6	42,1	56,8	71,6	85,0	99,9	41,1
Налогооблагаемые денежные доходы физических лиц и индивидуальных предпринимателей, млрд руб.	6055	3414	1732	1672	1014	544	181	2029	16641
Социальные и другие выплаты, млрд руб.	1776	1127	767	868	657	319	123	1261	6897
В расчете на одно муниципальное образование									
Все население, тыс. чел.	218,2	88,0	45,4	34,0	29,9	28,9	42,7	23,1	43,5
Городское	213,8	77,8	32,9	19,7	12,9	8,2	6,4	0,02	25,6
Сельское	4,4	10,2	12,5	14,3	17,0	20,7	36,3	23,1	17,9
Налогооблагаемые денежные доходы физических лиц и индивидуальных предпринимателей, млн руб.	61160	22612	8532	5308	3634	3701	5029	2695	8392
Социальные и другие выплаты, млн руб.	17936	7462	3780	2754	2354	2173	3413	1675	3478
В расчете на одного жителя									
Налогооблагаемые денежные доходы физических лиц и индивидуальных предпринимателей, тыс. руб.	280	257	188	156	121	128	118	117	193
Социальные и другие выплаты, тыс. руб.	82	85	83	81	79	75	80	73	80
Объем социальных выплат населению и налогооблагаемых денежных доходов населения, тыс. руб.	362	342	271	237	200	203	198	189	273

Источник табл. 2, 3. Росстат, муниципальная статистика.

В части душевых доходов и социальных выплат по группам муниципальных образований наблюдаются закономерности, аналогичные приведенным выше по субъектам РФ. В муниципалитетах, где нет городского населения (группа VIII), налогооблагаемые денежные доходы физических лиц и индивидуальных предпринимателей в расчете на одного жителя составляют 117 тыс. руб. в год, а в муниципалитетах с преобладанием городского населения (I группа) – 280 тыс. руб., т.е. в 2,4 раза больше. Корреляционная связь между налогооблагаемыми доходами населения и всеми поступлениями в бюджет МО, включая безвозмездные, практически отсутствует.

Влияние форм местного самоуправления на доходы населения и бюджетную обеспеченность муниципалитетов

Исторически на сельских территориях население занималось в основном сельским хозяйством. Соответственно и управление ими осуществлялось преимущественно Министерством сельского хозяйства и его организациями – районные и сельские советы принимали основные решения по развитию сельских территорий и финансировали их реализацию.

В последние годы ситуация изменилась. Сельское хозяйство перестало быть основной сферой занятости сельчан, Минсельхоз РФ и его организации уже не доминируют в управлении развитием сельских территорий. Более того, это управление перестало быть единообразным. Основная масса сельских населенных пунктов включена в сельские поселения – «один или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов (поселков, сел, станиц, деревень, хуторов, кишлаков, аулов и других сельских населенных пунктов)»⁵, получившие статус сельских муниципалитетов, управляемых местными органами власти (аналогами бывших сельсоветов), имеющих собственные бюджеты.

Сельские поселения, а также межселенные территории входят в состав муниципальных районов – «несколько поселений или

⁵ Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 01.07.2021) (2021). «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Ст. 2. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/ (дата обращения: 01.10.2021).

поселений и межселенных территорий, объединенных общей территорией» (131-ФЗ. Ст. 2.), куда могут включаться также и городские поселения (городские муниципалитеты) – города и поселки с самостоятельным бюджетом, управляемые органами местного самоуправления. Пропорции распределения районных бюджетов между сельскими и городскими поселениями играют решающую роль при выполнении Госпрограммы «Комплексное развитие сельских территорий».

Значительная часть сельских населенных пунктов включаются в другие административные единицы: городские округа («один или несколько объединенных общей территорией населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями... при этом не менее двух третей населения такого МО проживает в городах и (или) иных городских населенных пунктах») и муниципальные округа (несколько объединенных общей территорией населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями») (Там же. Ст. 2). Населенные пункты в составе городских и муниципальных округов не имеют представительных органов власти, не соизмеряют свои доходы и расходы, так как у них нет самостоятельных бюджетов. Все решения по управлению принимаются чиновниками округов.

Указанные две категории получили широкое распространение в последние годы. Создавались они путем ликвидации районных муниципалитетов, сельских и городских поселений. За последние пять лет общая численность муниципальных образований в целом по стране сократилась примерно на 10% (табл. 3). Происходило это в основном за счет ликвидации сельских поселений. В некоторых субъектах РФ их совсем не осталось. Соответственно, ликвидировались и муниципальные районы. При этом все населенные пункты, как городские, так и сельские передавались в прямое подчинение городских и муниципальных округов.

Например, в Ставропольском крае были ликвидированы 25 муниципальных районов, 13 городских и 268 сельских поселений. Местное самоуправление теперь представлено 33 городскими и муниципальными округами. Они же выполняют функции государственного управления, передаваемые им федеральными и региональными государственными органами власти.

Таблица 3. Численность муниципальных образований (МО) в РФ и отдельных субъектах РФ в 2017, 2021 гг., ед.

Категория МО	РФ		Московская область		Ставропольский край		Пермский край		Белгородская область	
	2017	2021	2017	2021	2017	2021	2017	2021	2017	2021
Всего МО	22327	20303	326	63	315	33	337	69	312	212
Из них: муниципальные районы	1784	1606	29		25		40	2	19	13
муниципальные округа		100				16		18		
городские округа	564	630	39	63	9	17	8	25	3	9
городские поселения	1589	1346	101		13		29		25	16
сельские поселения	18101	16332	157		268		260	24	265	174

Соотношение функций местного и государственного управления определить сложно, но вполне очевидно, что чиновники городских и муниципальных округов в первую очередь будут стремиться выполнить функции, порученные органами власти РФ и субъектов РФ, исполнение которых контролируется вышестоящими органами. Что касается функций местного самоуправления, то их исполнение должно контролироваться населением, однако все органы контроля (представительные и исполнительные органы городских и сельских муниципалитетов) упразднены. В этой ситуации можно говорить о фактической ликвидации или резком снижении роли органов местного самоуправления. Ликвидация районного, сельских и городских муниципалитетов Дмитровского района Московской области и создание на их месте одного городского округа привели к тому, что администрация городского округа наряду с выполнением функций государственного управления должна решать местные вопросы 400 населенных пунктов. Однако назначенные администрацией местные чиновники не имеют официальных методик и инструментов отслеживания

пожеланий населения и, скорее всего, будут просто исполнять указания окружного или областного руководства.

В соответствии с законом об общих принципах местного самоуправления (131-ФЗ. Ст. 13) преобразование и ликвидация муниципальных образований происходит с согласия населения, выраженного на референдумах, или по решениям представительных органов государственной власти. На практике их судьба от мнения местных жителей мало зависит. Принимаемые решения кардинально различаются по регионам. Так, в Ставропольском крае ликвидированы все сельские поселения, а рядом, в Дагестане, сохранились 700 сельских муниципалитетов.

Заметны различия между типами поселений и при анализе их бюджетов (табл. 4). Основная часть бюджетных средств (81,7%) в 2020 г. поступила в бюджеты муниципальных районов. Входящие в их состав сельские и городские муниципалитеты получили соответственно 7,4 и 10,9% средств. В расчете на одного жителя района из муниципального бюджета приходилось 36 тыс. руб. Данных о распределении этих средств между городскими и сельскими жителями нет. Доходы городских и сельских муниципалитетов составили соответственно 9,0 и 7,6 тыс. руб. на человека.

Таблица 4. Поступления в бюджеты МО разных форм (2020 г.)

Показатель	Муниципальные районы	Городские поселения	Сельские поселения
Количество МО	1673	1398	16821
Численность населения, млн чел.	48,6	17,6	30,9
Доходы бюджетов, млрд руб.	1749,7	159,0	233,8
Доходы бюджетов в расчете на одного жителя, тыс. руб.	36,0	9,0	7,6

Источник. Количество МО на 1 января 2020 г. URL: https://gks.ru/free_doc/new_site/bd_munst/1-adm_2020.xlsx; Численность населения на 1 января 2020 г. URL: https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/CcG8qBhP/mun_obr2020_477287.rar

Основной доходный источник бюджетов всех анализируемых форм муниципальных образований – безвозмездные поступления, т.е. субсидии из бюджетов других уровней (табл. 5). Самая высокая доля дотаций – в бюджетах муниципальных районов (76,6%). В бюджетах сельских поселений она составляет 68,4%, городских – 52,2%.

Таблица 5. Структура доходов бюджетов МО разных форм, 2020 г.

Показатель	Муниципальные районы		Городские поселения		Сельские поселения	
	млрд руб.	%	млрд руб.	%	млрд руб.	%
Доходы бюджета – всего	1749,7	100,0	159,0	100,0	233,8	100,0
1. Налоговые доходы	348,7	19,9	64,1	40,3	65,7	28,1
1.1. Налоги на прибыль, доходы	279,2	16,0	36,5	23,0	18,7	8,0
-налог на прибыль организаций	3,9	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
-налог на доходы физических лиц	275,2	15,7	36,5	23,0	18,7	8,0
1.2. Налоги на совокупный доход	40,3	2,3	1,6	1,0	4,0	1,7
1.3. Налоги на имущество	6,0	0,3	22,4	14,1	35,4	15,1
-налог на имущество физических лиц	0,0	0,0	5,3	3,3	5,3	2,3
-налог на имущество организаций	3,2	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
-земельный налог	0,5	0,0	16,3	10,3	29,9	12,8
1.4. Прочие налоговые доходы	23,2	1,3	3,6	2,3	7,6	3,3
2. Неналоговые доходы	60,3	3,4	11,9	7,5	8,2	3,5
3. Безвозмездные поступления	1340,7	76,6	83,0	52,2	159,9	68,4

Источник. Федеральное казначейство. URL: <https://roskazna.gov.ru/upload/iblock/736/KBSRF-na-01.01.2021-god.zip>

Из налоговых поступлений главная статья – отчисления от НДФЛ. Их доля составила 15,7% в муниципальных районах, 23% – в городских поселениях и лишь 8% – в сельских. Столь значительные различия объясняются дискриминационной налоговой политикой по отношению к сельским поселениям. Еще труднее объяснить пропорции распределения единого сельскохозяйственного налога: в бюджеты городских поселений поступает 70% этого налога, а сельских – только 50%. Создается впечатление, что законодатели решили стимулировать развитие сельского хозяйства в основном в городских поселениях, а не в сельских.

В соответствии с Бюджетным кодексом (Ст. 58, 61, 63) НДФЛ распределяется следующим образом: 85% – в бюджеты субъектов РФ, 15% – муниципальных районов (муниципальных или городских округов). Из этих 15% в бюджеты городских

поселений поступает 10%, а сельских – только 2% (!). И то лишь при условии, что граждане работают в своем поселении. Значительная часть сельских жителей работает вне своего поселения. От выплаченного ими НДФЛ в его бюджет ничего не поступает.

Пятикратное превышение отчислений в бюджеты городских поселений по сравнению с сельскими вряд ли может быть оправдано различиями функций городских и сельских муниципалитетов, указанными в законе об общих принципах местного самоуправления. По нашим расчетам, только выравнивание нормы отчислений по НДФЛ на уровне 10% позволило бы снизить безвозмездные поступления в бюджеты сельских муниципалитетов примерно в два раза.

Достаточно заметную роль в бюджетах городских и сельских поселений играет налог на землю, 100% поступлений по которому остается у них. Доля этого налога в бюджетах городских МО составила в 2020 г. 10,3%, сельских – 12,8%.

Соотношение в бюджете собственных средств (налоговых и неналоговых поступлений) и безвозмездных перечислений характеризует уровень самоуправляемости территории. Если бюджет МО на 100% обеспечивается за счет собственных доходов, можно говорить о его полной самостоятельности (самоуправляемости), поскольку эти доходы могут использоваться по решениям местных органов власти. Соответственно, последние максимально заинтересованы в развитии экономики и увеличении активов и налогооблагаемых доходов и граждан, и бизнеса на своей территории.

И, наоборот, если бюджет МО формируется целиком за счет безвозмездных поступлений из федерального и регионального бюджета, это свидетельствует о полном отсутствии местного самоуправления, ведь решения по использованию этих средств принимаются в вышестоящих инстанциях, МО становится исполнителем решений государственной власти.

Фактически большинство МО являются лишь частично самоуправляемыми. В 2020 г. в целом по РФ в бюджетах районных муниципалитетов доля безвозмездных поступлений составляла две трети и более, в 46 – свыше 75%, в двух – более 90%, т.е. районные муниципалитеты были преимущественно государственными органами власти. Можно сказать, что местного самоуправления в этих районах практически не было.

Сельские и городские муниципалитеты имели несколько более высокий уровень самоуправления, но преобладающая их часть тоже имела дотационный бюджет, и в них функции государственного управления доминировали над функциями самоуправления. В 2020 г. в 52 субъектах в бюджетах городских поселений преобладали безвозмездные средства, и лишь в 20 – собственные (в остальных субъектах не было городских поселений). По сельским поселениям ситуация была значительно хуже: в 72 субъектах РФ доля безвозмездных средств превышала 50% (в 26 – более 75%) и лишь в девяти субъектах – меньше.

Заключение

1. Выполнение цели № 1 Госпрограммы «Комплексное развитие сельских территорий», предусматривающей сохранение доли сельского населения на современном уровне за счет ограничения оттока населения из сельских населенных пунктов, может негативно повлиять на занятость и доходы как сельского, так и городского населения.

Во многих субъектах РФ и муниципальных образованиях есть сельчане, которые не заняты ни в своем МО, ни даже в данном субъекте РФ. Как правило, в этих же регионах численность сельского населения растет из-за высокой рождаемости, и ситуация с занятостью и доходами еще более усугубляется. Миграция части сельского населения этих регионов – важная мера повышения доходов оставшихся жителей, тогда как ужесточение директивных и экономических ограничений миграции может привести к дальнейшему снижению доходов.

Цель № 1 целесообразно переформулировать с учетом сложившейся ситуации в каждом субъекте РФ и муниципальном образовании: выделить регионы и муниципалитеты, в которых есть незанятое сельское население и регионы с неосвоенным аграрным потенциалом, где сельского населения не хватает. В частности, достижение этой цели можно увязать с программой введения в оборот заброшенных земель на Дальнем Востоке, в Сибири, Европейском Нечерноземье и т.д. Аграрная политика должна способствовать переселению малоземельных фермеров, дагестанских овцеводов, мясных скотоводов из густонаселенных районов с преимущественно сельским населением в регионы, где есть неиспользуемая земля.

2. Для обеспечения занятости местного населения и сохранения социального контроля над территориями целесообразно сформировать 700–800 городских населенных пунктов (малых столиц) на основе существующих сельских поселений или закладки новых городских поселений (в МО с нулевым уровнем урбанизации, где нет городского населения). Миграция сельских жителей в эти города будет способствовать повышению уровня занятости в данных МО. Для обеспечения социального контроля над территорией муниципального образования развитие городских населенных пунктов не менее важно, чем сохранение сельских.

3. Муниципальные образования (кроме внутригородских районов и округов) должны формироваться как сельско-городские, решающие вопросы экономического и социального развития как сельских, так и городских населенных пунктов на общей территории. Мероприятия по обеспечению занятости, доходов, доступности медицинских учреждений, школ, дорожной сети, транспорта и т.д. должны разрабатываться с учетом интересов всех жителей муниципального образования, а не отдельно горожан или селян.

4. Для расширения возможности и заинтересованности муниципальных органов в обеспечении занятости и увеличения доходов жителей целесообразно повысить уровень самоуправления на территории. С этой целью необходимо изменить распределение федеральных и региональных налогов между государственными и муниципальными органами власти с таким расчетом, чтобы заместить безвозмездные поступления налоговыми, выровнять налоговые отчисления в бюджеты сельских и городских поселений.

Литература

Авдеева Т. Т., Скрыть И. А. Взаимодействие городских и сельских территорий в экономическом пространстве региона. Краснодар, 2018. URL: https://www.elibrary.ru/download/elibrary_36725690_68181893.pdf (дата обращения: 01.10.2021).

Егорова С. Б. Зарубежный опыт сельско-городского партнерства. В сборнике: Проблемы социально-экономической устойчивости региона. Сборник статей XVI Международной научно-практической конференции. 2019. С. 60–63. URL: https://www.elibrary.ru/download/elibrary_37053497_40320565.pdf (дата обращения: 01.10.2021).

Нефедова Т.Г., Трейвиш А.И. Города и сельская местность: состояние и соотношение в пространстве России // Региональные исследования. 2010. № 2 (28). С. 42–57. URL: https://www.elibrary.ru/download/elibrary_15638384_52941110.pdf (дата обращения: 01.10.2021).

Ушаков Е. В. Реформы муниципального управления: поиск оптимальной величины муниципальных единиц // Тенденции развития науки и образования. 2020. № 64–3. С. 30–32. URL: https://elibrary.ru/download/elibrary_43871905_35416543.pdf (дата обращения: 01.10.2021).

Фокин В.Я. Анализ структуры доходов населения монопрофильных территорий Пермского края // Дискуссия. 2017. № 4 (78). С. 72–79. URL: https://www.elibrary.ru/download/elibrary_29093754_62820565.pdf (дата обращения: 01.10.2021).

Четошников С.Г. О сущностном содержании социологического понятия «сельско-городские территории» // Омский научный вестник. 2010. № 6 (92). С. 38–41. URL: https://www.elibrary.ru/download/elibrary_16341492_96680428.pdf (дата обращения: 01.10.2021).

Четошников С.Г. Региональная политика в отношении сельско-городских территорий // Вестник Томского государственного университета. 2012. № 359. С. 50–52. https://elibrary.ru/download/elibrary_17802168_71282784.pdf (дата обращения: 01.10.2021)

Статья поступила 05.10.2021

Статья принята к публикации 12.10.2021

Для цитирования: Узун В.Я. О необходимости перехода к политике сельско-городского развития // ЭКО. 2021. № 11. С. 36–55. DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2021-11-36-55

Summary

Uzun, V. Ya., *Doct. Sci. (Econ.), The Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education Russian State Agrarian Correspondence University, The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA), Moscow*

On the Necessity of Transition to the Policy of Rural-urban Development

Abstract. The author substantiates the necessity of transition from current policy of isolated rural development to integrated development of rural-urban areas in the course of scientific discussion. It is shown that artificial retention of rural population approximately at the present level can negatively influence employment and incomes of both rural and urban population. Based on a comparison of territories with a predominance of rural and urban population according to a number of macroeconomic and financial indicators, it is concluded that there is some deprivation and even discrimination of rural settlements, which cannot be corrected within the framework of existing management approaches. In order to ensure the employment of the local population and maintain social control over the territories, the need to form 700–800 urban settlements (small capitals) as a necessary element of the successful development of municipalities in rural areas has been substantiated.

Keywords: *rural settlements; urban settlements; rural-urban areas; population income; employment; municipalities; municipal budgets*

References

Avdeeva, T.T., Skripil', I.A. (2018). Interaction of urban and rural areas in the economic space of the region. *Krasnodar*. Available at: https://www.elibrary.ru/download/elibrary_36725690_68181893.pdf (In Russ.) (accessed 01.10.2021)

Chetoshnikov, S.G. (2010). On the essential content of the sociological concept of "rural-urban areas". *Omskij nauchnyj vestnik*. No. 6 (92). Pp. 38–41. Available at: https://www.elibrary.ru/download/elibrary_16341492_96680428.pdf (In Russ.) (accessed 01.10.2021).

Chetoshnikov, S.G. (2012). Regional policy in relation to rural-urban areas. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta*. No. 359. Pp. 50–52. Available at: https://elibrary.ru/download/elibrary_17802168_71282784.pdf (In Russ.) (accessed 01.10.2021).

Egorova, S.B. (2019). Foreign experience of rural-urban partnership. *V sbornike: Problemy social'no-ehkonomicheskoy ustojchivosti regiona. Sbornik statej XVI Mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoy konferencii*. Pp. 60–63. Available at: https://www.elibrary.ru/download/elibrary_37053497_40320565.pdf (In Russ.) (accessed 01.10.2021).

Fokin, V. Ya. (2017). Analysis of the structure of income of the population of single-industry territories of the Perm region. *Diskussiya*. No. 4 (78). Pp. 72–79. Available at: https://www.elibrary.ru/download/elibrary_29093754_62820565.pdf (In Russ.) (accessed 01.10.2021).

Nefedova, T.G., Treivish, A.I. (2010). (Moscow) Cities and Countryside in Russia: their State and Correlation. *Regional'nye issledovaniya*. No. 2 (28). Pp. 42–57. Available at: https://www.elibrary.ru/download/elibrary_15638384_52941110.pdf (In Russ.). (accessed 01.10.2021)

Ushakov, E.V. (2020). Municipal Governance Reforms: Searching for the Optimal Size of Municipal Units. *Tendencii razvitiya nauki i obrazovaniya*. No. 64–3. Pp. 30–32. Available at: https://elibrary.ru/download/elibrary_43871905_35416543.pdf (In Russ.) (accessed 01.10.2021).

For citation: Uzun, V. Ya. (2021). On the Necessity of Transition to the Policy of Rural-urban Development. *ECO*. No.11. Pp. 36–55. DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2021-11-36-55 (In Russ.).