



ВСЕРОССИЙСКИЙ НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ ИНСТИТУТ  
ЭКОНОМИКИ И НОРМАТИВОВ – ФИЛИАЛ ФГБНУ ФРАНЦ

# ИНСТИТУТЫ И МОДЕЛИ В СИСТЕМЕ УПРАВЛЕНИЯ КОМПЛЕКСНЫМ РАЗВИТИЕМ СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЙ

ИНСТИТУТЫ И МОДЕЛИ В СИСТЕМЕ УПРАВЛЕНИЯ КОМПЛЕКСНЫМ РАЗВИТИЕМ СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЙ



Ростов-на-Дону • 2020

**ВСЕРОССИЙСКИЙ НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ ИНСТИТУТ  
ЭКОНОМИКИ И НОРМАТИВОВ – ФИЛИАЛ ФГБНУ ФРАНЦ  
(ВНИИЭИН – ФИЛИАЛ ФГБНУ ФРАНЦ)**

**ИНСТИТУТЫ И МОДЕЛИ  
В СИСТЕМЕ УПРАВЛЕНИЯ  
КОМПЛЕКСНЫМ РАЗВИТИЕМ  
СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЙ**

**Ростов-на-Дону  
2020**

УДК 332.122  
ББК 65. 05  
И 71

**И 71 Институты и модели в системе управления комплексным развитием сельских территорий:** монография / Тарасов А.Н., Тарасов А.С., Антонова Н.И. и др. – Ростов н/Д ВНИИЭиН-филиал ФГБНУ ФРАНЦ; Изд-во «АзовПринт», 2020 – 188 с.  
ISBN 978-5-6044859-5-8  
DOI 10.34924/FRARC.2020.20.97.001

**Рецензенты:**

Удалова З.М., д.э.н., профессор;  
Усенко Л.Н., д.э.н., профессор, Заслуженный деятель науки РФ

**Авторы:**

Тарасов А.Н., к.э.н., доцент, Почетный работник науки и техники РФ,  
Почетный работник агропромышленного комплекса РФ;  
Тарасов А.С., д.э.н., доцент; Антонова Н.И., с.н.с.;  
Подгорская С.В., к.э.н., доцент; Бахматова Г.А., с.н.с.;  
Маркина Е.Д., с.н.с.

В монографии рассмотрены теоретические основы построения институциональной модели управления комплексным развитием сельских территорий, конкретизировано понятие «институциональный подход в управлении комплексным развитием сельских территорий»; разработана институциональная модель управления комплексным развитием сельских территорий, в которой определены и обоснованы структура, механизм взаимодействия институтов и инструменты институционального управления; разработаны с использованием импульсного моделирования сценарии развития сельских территорий, что позволяет планировать и оперативно оценивать их развитие в условиях быстроизменяющейся внешней среды.

Результаты исследований могут быть использованы органами государственного управления АПК всех уровней при оценке развития сельских территорий и разработке программ их социально-экономического развития

Кроме того, монография будет полезной научным сотрудникам, студентам и аспирантам, осуществляющим исследования по данной проблеме.

Издается по решению Ученого Совета ВНИИЭиН филиал ФГБНУ ФРАНЦ  
Ответственный за выпуск – Максимова Л.Г., к.э.н.

ISBN 978-5-6044859-5-8

© ВНИИЭиН-филиал ФГБНУ ФРАНЦ, 2020

# СОДЕРЖАНИЕ

<b>Определения</b> .....	5
<b>Сокращения</b> .....	7
<b>Введение</b> .....	8
<b>1 Теоретические основы формирования институциональной модели управления комплексным развитием сельских территорий</b> .....	12
1.1 Институты и институциональная среда.....	12
1.2 Структура институтов, определяющих функционирование сельской территории как системы.....	19
<b>2 Основные направления институционального регулирования развития сельских территорий в странах с рыночной экономикой</b> .....	27
<b>3 Структура и содержание институциональной модели управления комплексным развитием сельских территорий</b> .....	45
3.1 Общая схема модели институционального управления комплексным развитием сельских территорий.....	45
3.2 Направления и меры государственной политики формирования институциональной среды комплексного развития сельских территорий.....	53
3.3 Институты бизнес-сообщества.....	74
3.4 Институты общественных организаций.....	90
3.5 Институты местного самоуправления.....	101
3.6 Основные направления институционального регулирования использования земельных ресурсов сельских территорий.....	121
3.6.1 Анализ развития и современное состояние системы управления земельными ресурсами.....	121
3.6.2 Цель, задачи, структура и принципы функционирования системы управления земельными ресурсами.....	132

<b>4 Когнитивная модель в системе институционального управления комплексным развитием сельских территорий</b> .....	145
<b>Заключение</b> .....	163
<b>Список использованных источников</b> .....	170
<b>Приложение А – Достижение плановых значений целевых индикаторов и показателей ФЦП УРСТ за 2013–2018 гг.</b> .....	179
<b>Приложение Б – Проекты ГЧП в сфере сельского хозяйства в России</b> .....	185

## ОПРЕДЕЛЕНИЯ

---

В настоящей монографии используются следующие термины с соответствующими определениями.

**Сельская территория** – территория вне городов, населенная людьми, занимающимися различными видами экономической деятельности, на которой сосредоточены всевозможные виды природных ресурсов, и которая призвана обеспечивать поддержание продовольственной и территориальной безопасности.

**Институт** – это формальные и неформальные правила, рамки, определяющие структуру, связи, ограничения взаимодействий отдельных субъектов, сообществ, уменьшающие неопределенность в выборе альтернатив для деятельности, а также организационные структуры, обеспечивающие соблюдение принятых обществом правил, направления и координацию их взаимодействия.

**Институциональная среда (структура)** – определенный упорядоченный набор институтов, создающих матрицы поведения, определяющих ограничения для бизнеса, социума.

**Институциональный подход в управлении** – это прежде всего учет традиций, исторического опыта общества, сложившихся взаимоотношений и связей.

**Комплексное развитие сельских территорий** – целенаправленное сбалансированное положительное изменение во всех подсистемах ее жизнедеятельности (экономической, социальной, экологической) на основе наиболее эффективного использования естественных ресурсов, обеспечения занятости населения путем создания диверсифицированной экономики при сохранении отраслей специализации, формирования современной социальной, инженерной, рыночной инфраструктуры, при этом поддерживая и улучшая экологическое состояние территории.

**Управление** – это деятельность, связанная с комплексом целенаправленных воздействий субъекта на объект и его структурные составляющие (элементы, взаимосвязи, процессы), направленная на сохранение или изменение его состояния с учетом тенденций развития объекта (его составляющих) и изменения внешней среды.

**Управление комплексным развитием сельских территорий на основе институционального подхода** – это учет исторически сложившихся отношений, традиций, современных правовых положений, целенаправленное постепенное встраивание новаций в существующую систему отношений, эффективная обратная связь с объектом управления во всех сферах деятельности сельского сообщества.

**Модель** (фр. *modèle*, от лат. *modulus* – «мера, аналог, образец») – некоторый материальный или мысленно представляемый объект или явление, являющийся упрощённой версией моделируемого объекта или явления (прототипа) и в достаточной степени повторяющий свойства, существенные для целей конкретного моделирования (опуская несущественные свойства, в которых он может отличаться от прототипа).

**Моделирование** – это построение моделей, предназначенных для изучения и исследования объектов, процессов или явлений.

**Институциональная модель управления** – это модель распределения функций между органами власти, бизнесом и гражданским обществом по формированию условий для роста взаимного доверия, которое приводит к изменениям в общественном сознании и побуждает к принятию эффективных решений.

## **СОКРАЩЕНИЯ**

---

**МО** – муниципальное образование

**МСУ** – местное самоуправление

**ФЦП УРСТ** – федеральная целевая программа «Устойчивое развитие сельских территорий»

**ГП КРСТ** – государственная программа «Комплексное развитие сельских территорий»

**ЕС** – европейский союз

**НКК** – нечеткая когнитивная карта

**ГЧП** – государственно-частное партнерство

**К(Ф)Х** – крестьянско-фермерское хозяйство

**ФАП** – фельдшерско-акушерский пункт

**ВЭБ** – Внешэкономбанк

**ИП** – инфраструктурный проект

**ТОР** – территория опережающего развития

**ТПП** – торгово-промышленная палата

**ТОСЭР** – территория опережающего социально-экономического развития

**СОНКО** – социально-ориентированные некоммерческие организации

**РССМ** – Российский союз сельской молодежи

**н-д** – нет данных



## ВВЕДЕНИЕ

---

Современное социально-экономическое состояние сельских территорий характеризуется сокращением доходов сельских жителей, уменьшением числа рабочих мест, ростом миграции населения, особенно в трудоспособном возрасте, в города, сужением поселенческой сети, обезлюдением территории, обострением экологических проблем. Преодолеть названные проблемы, достичь поставленной цели, обеспечить выполнение общегосударственных функций возможно путем комплексного развития сельских территорий.

На развитие сельских территорий влияет ряд негативных факторов и имеющиеся социально-экономические проблемы: макроэкономические, обусловленные состоянием внутренней и внешней конъюнктуры, снижением темпов роста экономики, уровня инвестиционной активности, которые не позволяют интенсифицировать модернизацию сельской социальной инфраструктуры и экономики и усиливают зависимость развития сельских территорий от государственных инвестиций.

Несмотря на ряд принятых государством нормативно-правовых документов, позволивших на федеральном уровне сформировать основной набор инструментов политики сельского развития, они задействованы не в полной мере, и ориентированы, прежде всего, на обеспечение макро управляемости региональной системы, что в определенной мере привело к ресурсной зависимости от вышестоящего уровня, усилению социальной несправедливости, снижению интереса у органов местного самоуправления к формированию эффективной политики развития села.

Земля, являясь одним из важнейших источников и инструментов развития, до сих пор остается ресурсом, который используется с недостаточной отдачей, более того – часто превращается в барьер на пути устойчивого роста и повышения благосостояния страны, регионов и ее граждан. В сфере земельных отношений не обеспечены гарантии прав добросовестных собственников и пользователей. При обширных неиспользуемых земельных ресурсах сохраняются неоправданные барьеры доступа к земле (дефицит участков при избытке земли).

В этой связи разработка институциональной модели управления комплексным развитием сельских территорий и земельными ресурсами на основе диверсификации сельской экономики, дифференциация ее эмерджентного эффекта, обоснование ее концептуального базиса, представляет собой **акту-**

**альную** научную проблему, решение которой может обеспечить реализацию стратегически важной социально-экономической задачи устойчивого развития сельских территорий.

**Степень изученности.** Различные аспекты развития сельских территорий, проблемы и пути их решения представляют сферу интересов ученых в разных областях науки. Среди работ, посвященных комплексному изучению развития сельских территорий следует отметить исследования Е.В. Аверьяновой, А.В. Апекова, Г.А. Баклаженко, В.М. Баутина, Л.В. Бондаренко, П.П. Великого, З.И. Калугиной, А.И. Костяева, И.Н. Меренковой, Н. Мироновой, Т.Г. Нефедовой, Н.В. Островского, А.В. Петрикова, И. Стародубровской, И.Е. Штейнберга, Г.С. Широкаловой, Р.П. Кутенкова, В.Н. Рубцова, В.А. Рукина, В.Я. Узуна, В.П. Чайки и др.

Особенности управления развитием сельских территорий раскрыты в работах И.Г. Ушачева, А. Семкина, Р.Х. Адукова, Э.Н. Крылатых, Т.И. Заславской, В.Г. Закшевского, Д.С. Клейменова, Т.В. Вострещевой, И.А. Коленченко и др.

Вопросам моделирования управления посвящены работы У. Брэддика, Р.Г. Болбакова, П.Л. Отоцкого, И.М. Ажмухамедова, А.А. Кулинич, О.М. Проталинского, Е.Ю. Хрусталева, И.В. Соловьева, В.Я. Цветкова, И. Прангишвили и др.

Общим вопросам институциональной теории посвящены труды Т. Веблена, Дж. Коммонса, Дж. К. Гэлбрейта, Д. Норта, М. Олсона, Р. Познера, О. Уильямсона, Г. Демсеца, Р. Нельсона, С. Винтера, Дж. Бьюкенена и др.

Среди российских ученых, активно применяющих неинституциональные концепции в анализе современной российской экономики, следует выделить С. Авдашеву, В. Автономова, О. Ананьина, А. Аузана, С. Афонцева, Р. Капелюшникову, Я. Кузьминова, Ю. Латова, В. Маевского, С. Малахова, В. Мау, В. Найшуля, А. Нестеренко, Р. Нуреева, А. Олейника, В. Полтеровича, В. Радаева, В. Тамбовцева, Л. Тимофеева, А. Шаститко, М. Юдкевич, А. Яковлева и др.

Работ, посвященных системе институтов, обеспечивающих развитие сельских территорий, не много. Носят они в основном фрагментарный характер, связанный с отдельными направлениями научных изысканий. Среди авторов стоит отметить Л.А. Овчинцеву, И.В. Палаткина, М.С. Афанасьеву, В.А. Бариннову, С.П. Земцова, Ю.В. Цареву.

Работы названных ученых создали необходимую базу, которая может служить основой дальнейших исследований. Однако, остаются вопросы, ко-

торые требуют своего разрешения. Это касается вопросов моделирования управления развитием сельских территорий, в частности разработки институциональной модели, которая обеспечит решение исходных задач на основе согласования и сопряжения индивидуальных, локальных (местных) и общегосударственных интересов с целью достижения сбалансированного и успешного социально-экономического развития сельских территорий.

Научная новизна НИР состоит в установлении социально-экономических, политических и исторических предпосылок, влияющих на современный состав и структуру институтов, обеспечивающих развитие сельских территорий и эффективное использование земельных ресурсов, разработке сценарных прогнозов процессов, происходящих в сельском социуме.

Наиболее существенные результаты исследования, характеризующие научную новизну, заключаются в следующем:

- обоснованы состав и роль институтов в системе управления комплексным развитием сельских территорий, что позволило конкретизировать понятие «институциональный подход в управлении комплексным развитием сельских территорий»;
- обобщен и систематизирован зарубежный и отечественный опыт институционального подхода к управлению развитием сельских территорий;
- установлены социально-экономические, политические и исторические факторы, формирующие институты сельского сообщества и являющиеся концептами когнитивной модели управления;
- разработана структура и механизм взаимодействия институтов, определяющих комплексное развитие сельских территорий и земельных ресурсов и влияющих на процесс разработки решений и выбор соответствующих инструментов, необходимых для достижения целевых показателей комплексного развития сельских территорий;
- определены инструменты институционального управления развитием сельских территорий и повышения эффективности использования земельных ресурсов.

Исследования выполнены в соответствии с планом НИР ВНИИЭиН-филиала ФГБНУ ФРАНЦ в рамках задания «Разработать теорию и методологию управляемого развития аграрной структуры Российской Федерации и территориального планирования в условиях цивилизационной и научно-технологической трансформаций, интеграционных процессов в рамках межгосударственных региональных экономических союзов» и являются продолжением исследований 2015-2018 годов.

Цель исследования – разработать институциональную модель управления комплексным развитием сельских территорий и земельными ресурсами.

Для достижения поставленной цели были решены следующие задачи:

- уточнены и дополнены теоретические положения, раскрывающие содержание и особенности категории «управление комплексным развитием сельских территорий» в современных условиях на основе институционального подхода;
- систематизирован опыт институционального регулирования развития сельских территорий в странах с развитой рыночной экономикой;
- определены основные институциональные ограничения, существенно снижающие эффективность реализации программ сельского развития в Российской Федерации на всех уровнях;
- систематизированы инструменты государственной политики формирования институциональной среды, способствующей устойчивому функционированию и развитию экономики и социальной сферы сельских территорий, росту экономической и предпринимательской активности сельского населения;
- разработаны направления совершенствования институционального регулирования местного самоуправления, государственно-частного партнерства, повышения гражданского самосознания сельских жителей и активности общественных движений;
- обоснован выбор основных факторов, характеризующих влияние институтов на развитие сельских территорий;
- обоснованы основные направления институционального регулирования использования земельных ресурсов сельских территорий;
- разработана когнитивная модель институционального управления комплексным развитием сельских территорий;
- сформирована институциональная модель управления комплексным развитием сельских территорий и земельными ресурсами.

Практическая значимость. Результаты исследований могут быть использованы органами государственного управления всех уровней при разработке программ социально-экономического развития сельских территорий, так как институциональная модель управления развитием сельских территорий может обеспечить выбор направлений развития, обеспечивающих изменения в экономическом поведении сельского населения.

# 1 ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ФОРМИРОВАНИЯ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ МОДЕЛИ УПРАВЛЕНИЯ КОМПЛЕКСНЫМ РАЗВИТИЕМ СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЙ

---

## 1.1 Институты и институциональная среда

Термин «институционализм» (institution) в переводе с латинского означает обычай, наставление, указание. В исторической ретроспективе институционализм как научная школа зародился в США на рубеже XIX – XX веков. Институциональная теория стала своеобразным оппонентом монополистическому капиталу, неким инструментом, способным защитить интересы «среднего» класса. У истоков институционализма стояли Т. Веблен, У.К. Митчелл и Дж. Р. Коммонс. Каждый из родоначальников создал и возглавлял самостоятельное направление: Т. Веблен выделил социально-психологический (технократический) вариант институциональных исследований; У.К. Митчелл – конъюнктурно-статистический (эмпирико-прогностический); Дж. Коммонс – социально-правовой (юридический).

Само понятие «институционализм» впервые употребил в 1918 г. американский экономист Уолтон Гамильтон, определивший категорию «институт» как вербальный символ, который описывает пучок социальных обычаев. Он означает способ мышления или действия, с достаточной распространенностью и прочностью запечатленный в привычках групп или обычаях народа. В обычной речи это другое слово для «процедуры», «общего согласия» или «договоренности»; на книжном языке – нравы, народные обычаи, равно как денежная экономика, классическое образование, фундаментализм и демократия являются «институтами» [1].

Т. Веблен связал основу экономики с действием социопсихологических факторов, предвосхитив тем самым появление поведенческой школы управления. Он рассмотрел привычки как один из видов институтов общества, задающих правила и ограничения поведения индивидов на рынке, в политической сфере, в быту. Он придерживался эволюционной теории развития общества, основанной на процессах естественного отбора институтов.

Т. Веблен трактовал институты как «устойчивые привычки мышления, присущие большой общности людей», исследовав их происхождение из инстинктов, привычек, традиций и социальных норм [2].

По мнению Дж. Коммонса, институты – это исторически сложившиеся и освященные юридическим авторитетом обычаи, уходящие корнями в коллективную психологию. Такими коллективными институтами могут быть корпорации, профсоюзы, политические партии, всё, что на современном языке называется «группами давления» [3]. Он рассматривал экономику общества с позиций его правовых институтов и показал их определяющее значение. Дж. Коммонс понимал экономическую организацию не как результат действия только экономических факторов, а как явление, призванное гармонизировать отношения между участниками сделки, находящимися в состоянии реального или потенциального конфликта. Составляющими социально-правового институционализма Дж. Коммонса является позитивизм, практицизм, прагматизм. На основе примата права Дж. Коммонс считал целесообразным сделать все для сохранения и модификации капиталистического строя в целом. Особое место в системе Дж. Коммонса занимает теория социального конфликта – одна из разновидностей концепции социального солидаризма.

Практическую ориентацию на конкретные варианты государственного вмешательства имеет институционализм У. Митчелла, который получил название эмпирического. Отстаивая позиции меновой концепции, В. Митчелл главными явлениями экономического развития считал деньги и денежное обращение, а современную капиталистическую экономику называл денежной цивилизацией [4].

Современным направлением развития экономической мысли, который развивает методологию, теорию, традиции институционализма конца XIX – начала XX вв., является неоинституционализм, представителями которого являются В. Ростоу, Р. Хейлбронер, А. Тоффлер (США), А. Берли, Ж. Эллюль, Ф. Перру, П. Массе (Франция), Г. Мюрдаль, Ж. Акерман (Швеция), Р. Дарендорф (Германия) и др. Они выдвинули на первый план общественные отношения людей, сферу обмена, потребления, формы организации рынка, моральные принципы, придавали решающее значение в экономике институтам (государству, крупным корпорациям, профсоюзам).

Представители институционализма считают движущей силой общественного развития институты.

Иными словами, какой бы ни была природа институтов, в реальной современной жизни они принимают форму правовых норм, традиций, неформальных правил, культурных стереотипов. Хотя институты могут устаревать, в целом они создают ту социально-культурную ткань, без которой деятельность человека невозможна: институты формируют связи между людьми, стирают различия в индивидуальном поведении и, что самое главное, делают

поведение индивидов или их групп понятным и предсказуемым для других. Иными словами, институты устанавливают границы и формы человеческой деятельности и создавались людьми для обеспечения порядка и устранения неопределенностей в организационных и экономических отношениях.

Однако до сих пор нет устоявшегося определения понятия «институт».

Д. Норт [5], а затем и Ф. Хайек [6] определяли институты как набор правил, структурирующих взаимодействие между людьми, составляющими организации и общества, и осуществляющих координирующую функцию между ними. Д. Норт различает понятия «институт» («институция») и «организация». По его подходу, институты могут быть *неформальными* (договоры, соглашения, добровольно взятые на себя нормы поведения, неписанные кодексы чести, достоинства, профессиональной самоотверженности; традиции, обычаи, разного рода социальные условности, и т.д.) и *формальными* (конституции, законы, официально закрепленные нормы права, административные акты, судебные прецеденты). Д. Норт рассматривает три институциональных «среза»: а) (неофициальные) неформальные ограничения; б) (официальные) формальные правила; в) механизмы принуждения эффективно обеспечивают соблюдение этих ограничений и правил (суды, полиция и т.п.). Все вместе они образуют институциональную структуру общества и экономических отношений в целом.

Ф. Найт, уточняя вышеприведенное определение, сформулировал, что «институты – набор правил, структурирующих общественные взаимоотношения особым образом, знанием которых должны обладать все члены данного сообщества». Им же была введена типология правил, которая по своей сути отражает управленческие категории. Например, правила, которые можно наблюдать, но которые не фиксируются словесно, соответствуют понятиям неформальных отношений; правила, созданные сознательно, облеченные в словесную форму и внедренные в систему отношений, соответствуют категории организации [7].

Позже Л. Бальцеревич в понятие «институт» включил законодательную базу, созданные на ее основе капиталистические, социалистические и иные организационные структуры и детерминированные последними социальные механизмы (выборы, социальная защита и подобные) [8].

Из таблицы 1 видно, что большинство исследователей, и в этом мы солидарны с ними, склоняются к тому, что институт представляет собой комплекс формальных и неформальных правил, определенным образом структурирующих общество или организацию и позволяющих им существовать в условиях меняющейся окружающей среды. В нашем понимании институты –

это формальные и неформальные правила, рамки, определяющие структуру, связи, ограничения взаимодействий отдельных субъектов, сообществ, уменьшающие неопределенность в выборе альтернатив для деятельности, а также организационные структуры, обеспечивающие соблюдение принятых обществом правил, направления и координацию их взаимодействия.

**Таблица 1 – Толкования понятия «институт» представителями различных направлений институционализма \*)**

Направление и его представители	Определение
<b>1. Старый институционализм</b>	
Т. Веблен	Институт – устойчивые привычки мышления, присущие большой общности людей
У.К. Митчел	Институты – это господствующие и в высшей степени стандартизированные общественные привычки
Дж. Коммонс	Институт – это коллективное действие по контролю, освобождению и расширению индивидуального действия
<b>2. Новый институционализм</b>	
Р. Коуз	Институты – нормы экономического поведения, возникающие непосредственно из взаимодействия индивидов [9]
Ф. Найт	Институты – набор правил, структурирующий общественные взаимоотношения особым образом, знание которых должны разделять все члены данного сообщества
<b>3. Новейший институционализм</b>	
Д. Норт, Ф. Хайек	Институты – созданные человеком ограничительные рамки, которые организуют взаимодействия между людьми

\*) Составлено авторами по [2, 3, 4, 5, 6, 7, 9]

В широком смысле институты обеспечивают гармонизацию всех сторон деятельности общества в целом, каждого индивида. Базовыми для развития общества являются следующие институты:

- общественный институт – это структура, организация, установление, с помощью которого реализуется общественная и личная жизнь, обеспечивается преемственность и стабильность в обществе;
- политические институты – государство, суд, армия;
- религиозные институты – церковь, обряд;
- экономические институты – разделение труда, собственность, деньги, кредит, торговля.

Институты могут быть классифицированы по различным критериям (таблица 2).



**Таблица 2 – Классификация институтов по различным критериям \*)**

Критерий классификации	Вид институтов	Характеристика
Механизм формирования и функционирования	1. Рыночные	Институты, присущие рыночной экономике и принципиально отличающиеся от институтов командной экономики. Сюда же можно отнести и меняющееся отношение к частной собственности и предпринимательству.
	2. Организационные	Норма как предписание определенного поведения предполагает механизмы, побуждающие агентов к должному поведению. Побуждение может опираться на внутренние и внешние стимулы. Если внутренние стимулы определяются воспитанием, общей культурой и т.п., то внешними служат поощрения, санкции и т.д.
Способ возникновения и фиксации социально-экономических норм и правил	1. Неформальные	Общепринятые условности и этические кодексы поведения людей. К ним относятся обычаи, «законы», привычки или нормативные правила, которые есть результат тесного совместного существования людей.
	2. Формальные	Официальные или «рукотворные». Они могут сформироваться на основе закрепления той или иной неформальной нормы, привнесены из практики другой страны и т.п. Эти нормы и правила носят всеобщий, публичный и открытый характер.
Масштаб воздействия	1. Глобальные	Охватывают все стороны деятельности индивидуумов, социальных групп, различных сообществ, формируя среду, в которой всем понятны правила взаимодействия. Изменения их происходят медленно, что однако не исключает и революционных преобразований. Они формируют макроинституциональную среду общества.
	2. Локальные	Оказывают воздействие на отдельные подсистемы, регионы, группы регионов, создавая условия для совместной деятельности, предупреждая возможные противоречия. Их предназначение – создание мезоинституциональной среды
	3. Внутренние	Формируют совокупность норм и правил, которые лежат в основе взаимодействия индивидуумов между собой. Эти институты формируют микроинституциональную среду.

\*) Разработано авторами

Институты выполняют следующие функции:

- направляющая – определяет цель, стратегические направления развития в долгосрочной перспективе. Ведущая роль здесь принадлежит государству, разрабатывающему «правила игры», подавая тем самым сигналы остальным игрокам, что желательно, а что категорически запрещается;
- ограничивающая – выражается в сдерживании формирования негативных неформальных отношений в обществе, в экономической сфере;
- регулирующая – вырабатывает шаблон поведения, норм и контроля, регулирующий взаимоотношения между членами общества;
- мотивирующая – система мер законодательного, экономического воздействия путем предоставления льгот, преференций и т.п. для обозначения приоритетов в развитии;
- коммуникативная – распространение информации как внутри института с целью управления и контроля за соблюдением норм, так и передача ее при взаимодействии с другими институтами;
- обеспечивающая – оптимизирует выбор ограниченных ресурсов для развития экономической деятельности, потребления производимых благ;
- координирующая – определяет алгоритм взаимоотношений, взаимодействия индивидуумов, экономических агентов друг с другом, с внешней средой;
- информационная (или транслирующая) – способствует передаче накопленного опыта взаимодействия, взаимоотношений при смене поколений, коммуникациях с вновь вошедшими в институт членами.

Совокупность институтов формирует институциональную среду (структуру) – определенный упорядоченный набор институтов, создающих матрицы поведения, определяющих ограничения для бизнеса, социума. По степени влияния на тот или иной объект (экономический, социальный и т.д.) институциональную среду можно представить как внешнюю и внутреннюю. Обе среды важны, так как выполняют различные функции.

Так, внешняя институциональная среда нацелена на то, чтобы:

- способствовать росту качества жизни населения;
- обеспечивать политическую и экономическую стабильность в обществе;
- создавать условия для повышения качества человеческого капитала;

- способствовать научно-техническому прогрессу путем диффузии знаний и инновационных решений;
- совершенствовать механизмы и инструменты, мотивирующие развитие экономики.

Основным игроком в создании внешней институциональной среды является государство. Оно создает нормативно-правовую базу, диктующую правила поведения всех членов общества. Государство создает учреждения, осуществляющие контроль за соблюдением этих правил. Под эгидой государства вырабатываются направления и общие принципы развития отраслей, их финансовое обеспечение и т.д.

Внутренняя институциональная среда создает условия и упорядочивает взаимоотношения отдельных субъектов экономической, социальной жизни между собой (таблица 3).

**Таблица 3- Пространственные уровни институциональной среды\*)**

Уровень институциональной среды	Предназначение
Макроинституциональная	Обеспечивает достижение национальных интересов и целей
Мезоинституциональная	Формирует условия сосуществования на региональном уровне
Микроинституциональная	Оформляет взаимодействие субъектов общества, экономики на низовом уровне в зависимости от выбранного объекта (район, поселение, отрасль и т.д.)

\*) Составлено авторами

Представленные в таблице 3 среды взаимосвязаны, т.к. среда более высокого уровня регулирует взаимоотношения субъектов в средах низшего порядка.

Институциональный подход в управлении – это, прежде всего, учет традиций, исторического опыта общества, сложившихся взаимоотношений и связей. В то же время институционалисты лояльно относятся к государственному вмешательству в рыночную экономику.

Институциональный подход характеризуется тем, что во главу угла ставятся институты, а поведение человека, социальной группы рассматриваются как результат исторически сложившихся стереотипов поведения во всех сферах жизнедеятельности.

## 1.2 Структура институтов, определяющих функционирование сельской территории как системы

В рамках институционального подхода сельскую территорию следует рассматривать как определенную структуру, аккумулирующую социальный опыт общества и государства, систему сложившихся законов, взаимоотношений и традиций, связей и образа мышления.

Институциональную структуру сельской территории как социально-экономико-экологической системы формируют различные институты (рисунок 1).

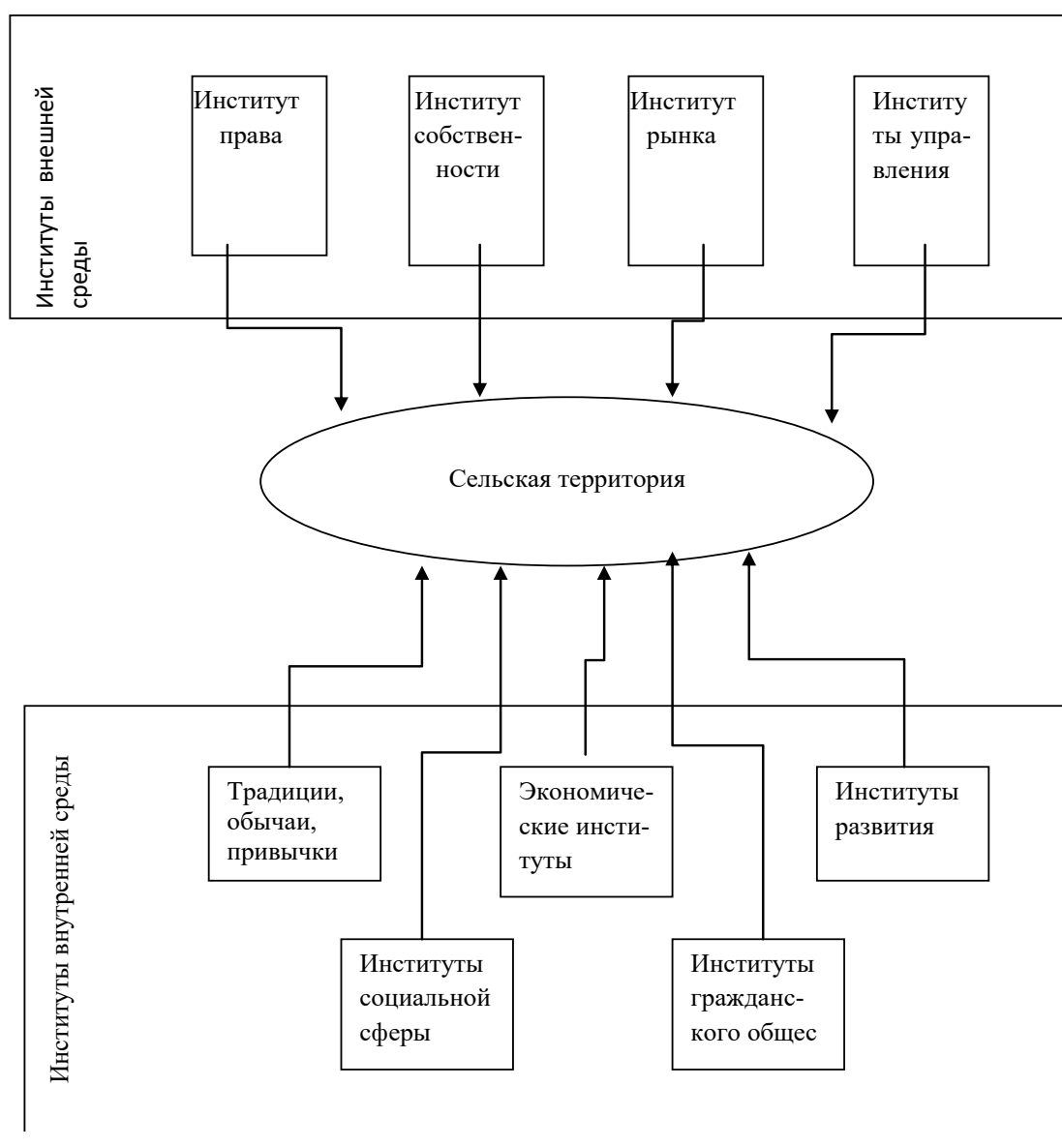


Рисунок 1 – Институты, обеспечивающие развитие сельских территорий  
[разработан авторами]

Прежде всего, это институты внешней среды (или системы более высокого порядка). Именно они задают «правила игры» для субъектов каждой из подсистем сельской территории. Элементами ее служат институт права, институт собственности, институт рынка, органы, обеспечивающие следование формальным правилам.

*Институт права* осуществляет нормативно-правовое обеспечение жизнедеятельности:

- конституционное право;
- имущественное право;
- административное право;
- законы;
- постановления правительства;
- указы президента;
- программы и т.д.

В последние годы развитию различных сторон жизнедеятельности на сельских территориях уделяется большое внимание. На федеральном и региональном уровнях принимались специальные нормативно-правовые документы: ФЗ «О развитии сельского хозяйства», ФЦП «Социальное развитие села до 2010 года», ПНП «Развитие АПК», «Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008-2012 годы», «Концепция устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2020 года», программы развития сельских территорий и сельского хозяйства в конкретных регионах. Определенный вклад в создание программ развития сельских территорий и сельского хозяйства Ростовской области внесен сотрудниками ВНИИЭиН-филиал ФГБНУ ФРАНЦ, которые на протяжении ряда лет занимаются вопросами создания благоприятной среды проживания и ведения хозяйства, а также выявления кризисных явлений в сфере АПК [10, 11, 12, 13, 14].

*Институт собственности* – система отношений, определяющих конкретно исторический способ распределения и воспроизводства ограниченных ресурсов посредством регулирования доступа к материальным благам и возможностям влияния. Формы собственности – частная, государственная, коллективная.

*Институт рынка.* Под институтами в данном случае понимаются нормы и принципы поведения, хозяйственные традиции и обычаи. Элементами, определяющими его сущность, являются:

- частная собственность;
- свобода предпринимательства и выбора;
- личный интерес как главный мотив поведения;
- конкуренция;
- ценообразование на основе взаимодействия спроса и предложения;
- ограниченная роль государства.

Его структуру составляют частные и акционерные предприятия (компании, корпорации и т.п.), фондовые и товарные биржи, негосударственные кредитные учреждения (коммерческие банки), антимонопольные учреждения, арбитражные суды, а также организации, специализирующиеся на оценке бизнеса и аудите, рейтинговые агентства и т.п. В рамках института формируется его составная часть – новое отношение общества к частной собственности. Еще одной составной частью данного рынка следует назвать воспитание налоговой культуры.

*Институты управления* – это управленческие структуры по координации, систематизации и центрированию внимания социального объекта (субъекта) на решение той или иной проблемной ситуации.

Внутреннюю институциональную среду сельской территории составляют:

- традиции, обычаи, привычки;
- институты, обеспечивающие развитие экономической основы жизни;
- институты развития;
- институты социальной сферы жизнедеятельности;
- институты гражданского общества.

*Традиции, обычаи, привычки* наиболее устойчивый институт, складывавшийся продолжительное время. Он определяет взаимоотношения между людьми, не закрепленные законодательно, но обязательные и понятные всем членам данного сообщества. Этот институт обусловлен природно-климатическими условиями, культурой, религией. Примером может служить развиваемое в отдельных регионах, население которых исповедует ислам, этническое предпринимательство. Суть его в том, что продукция производится в соответствии с религиозными требованиями.

*Институты, обеспечивающие развитие экономической основы жизни.* Экономическую основу развития сельской территории составляет производственная деятельность, одной из основных задач которой является обеспечение продовольственной безопасности. Кроме того в зависимости от имеющихся ресурсов осуществляются такие виды деятельности как промышленность, строительство, лесоразведение, рыболовство, аквакультура и т.д. Ве-

дение производства обеспечивается *институтом хозяйствующих субъектов* различных организационно-правовых форм:

- производящих сельскохозяйственную продукцию;
- перерабатывающих сельскохозяйственную продукцию;
- обеспечивающих ресурсное снабжение;
- рыночной инфраструктуры;
- транспортной инфраструктуры;
- инженерной инфраструктуры;
- производящих промышленную продукцию на основе использования местного сырья;
- строительной отрасли;
- торговли;
- занятые прочими альтернативными видами деятельности.

Взаимоотношения между участниками экономической деятельности оформляются в рамках *института соглашений, договоров, контрактов*, а также возможны устные договоренности, построенные на доверии субъектов.

*Институт предпринимательства.* Предпринимательство представляет собой специфический институт социального развития общества, служащий достижению определенных целей тех групп, которые, так или иначе, с ним взаимосвязаны. Развитие данного института в России будет, прежде всего, способствовать формированию социализированной предпринимательской среды для утверждения в обществе новых социальных норм и ценностей.

На современном этапе развития предпринимательские институты достаточно глубоко вошли в жизнь общества и уже не могут себе позволить довольствоваться достижением лишь основной своей цели – получения прибыли. Для того, чтобы обезопасить свои капиталы от социальных потрясений, современные предприниматели вынуждены будут обращать внимание на социальную сферу, дополняя в этой части функции государства. Таким образом, предпринимательство становится не только экономическим, но и социальным институтом.

В настоящее время социализация российского предпринимательства идет по двум параллельным направлениям.

Во-первых, предпринимательская деятельность становится все более ответственной, что предполагает минимизацию отрицательных воздействий функционирования бизнеса не только в сфере экономики, но и на общество, а также на окружающую среду. Более того, осуществляя практики социальной ответственности, предприниматели получают возможность минимизи-

ровать потенциальные бизнес-риски путем идентификации и учета «узких мест», которые, так или иначе, возникают в их взаимоотношениях с обществом. Выявление таких пробелов является первым шагом на пути к социализации предпринимательства. Можно сравнить его со своеобразной страховкой, защищающей компанию от неожиданных трудностей и проблем в дальнейшей ее деятельности.

Во-вторых, расширяется сфера социального предпринимательства, как одного из современных способов социально-экономической деятельности, который объединяет социальную функцию предпринимательства с новаторской.

Велика роль данного института в обеспечении занятости сельского населения, которая на протяжении всего времени реформ остается одной из основных проблем.

Кроме того, развитие института предпринимательства должно помочь преодолеть обезлюдение территории, способствовать сбережению поселенческой сети с сохранением местных традиций, культурных особенностей.

*Институт занятости.* Сфера приложения труда на сельских территориях ограничена. Использование более производительной техники, трудосберегающих технологий, способствующих высвобождению занятых в сельском хозяйстве, тщательный отбор претендентов на вакансии способствуют аграрному перенаселению. С 2005 г. по 2017 г. доля занятых в сельском, лесном хозяйстве и охоте сократилась с 11,4% до 7,1 %, а доля сельского населения – с 26,8% до 25,6%. Для нашей страны не характерно следование за работой наемных сельскохозяйственных рабочих, как, например, в США. Учитывая это, в рамках института занятости необходимо ориентироваться не на повышение мобильности населения, которая потребует дополнительных затрат территорий на создание жилья, не занятого круглый год, а на продвижение несельскохозяйственных видов деятельности.

*Институт кооперации.* Этот институт формировался и формируется на основе потребностей отдельных индивидов в объединении в целях отстаивания своих экономических и иных интересов и предполагает наличие доверия участников соглашения друг к другу. Объединение на кооперативных началах защищает интересы сельхозпроизводителей во всех сферах: сбыта и производства продукции, перевооружения труда на новой технической и технологической основе, привлечении инвестиций и т.д.

*Институты развития.* Эти институты в литературе рассматриваются с одной стороны как инструмент государства, стимулирующий социально-



экономическое развитие и процессы модернизации экономики, в том числе с использованием механизмов государственно-частного партнерств, что скорее относится к внешней институциональной среде, а с другой – как организационная структура, осуществляющая перераспределение финансовых, трудовых и интеллектуальных ресурсов для реализации масштабных проектов социально-экономического развития.

В рамках внутренней институциональной среды сельской территории такими структурами являются банки; инвестиционные фонды, образованные путем привлечения местными администрациями средств для решения возникающих проблем; кредитные кооперативы; информационно-консультационные службы, работающие в режиме экстеншн сервиса – широкомасштабного продвижения инноваций путем адаптации их под конкретные условия хозяйствования, обеспечения постоянного оперативного взаимодействия с потребителями этих услуг; технополисы, технопарки; обучающие центры, созданные на базе учебных заведений.

*Институты социальной сферы жизнедеятельности.* Для обеспечения жизнедеятельности жителей формируется соответствующая социальная инфраструктура – школы и детские сады, почта и связь, дорожная сеть, пассажирский транспорт, электро-, газо- и водоснабжение, дома культуры, клубы и библиотеки, больницы и медпункты, магазины, столовые и т.д. Эти объекты составляют структуру таких институтов, как сферы здравоохранения, образования, коммунального и дорожного хозяйства.

Развитие их формирует качественный человеческий капитал, конкурентоспособный на рынке труда, делает привлекательным территорию для инвесторов. В конечном итоге способствует прогрессу на сельских территориях.

*Институты гражданского общества.* Во внутренней институциональной структуре сельской территории важное место принадлежит развитию институтов гражданского общества.

В широком понимании гражданское общество – это совокупность индивидуумов и их взаимоотношений, а также их деятельность по реализации повседневных потребностей, и организации, в рамках которых эта деятельность осуществляется.

В самом общем виде структура гражданского общества выглядит следующим образом: отдельные граждане и их неофициальные группы; органы местного самоуправления; различные виды некоммерческих организаций.

В рамках настоящего исследования под институтами гражданского общества мы понимаем организационные формы объединения граждан для

удовлетворения своих экономических, социальных, духовных, политических интересов. К ним относим местное самоуправление, добровольные объединения граждан в виде союзов, ассоциаций для решения возникающих проблем. Особое место должно отводиться организационным формам, способствующим сохранению национально-культурного наследия проживающих на территории народов.

Институциональный подход в управлении комплексным развитием сельских территорий подразумевает, прежде всего, учет исторически присущей данному сообществу матрицы поведения, отношений. Новации, преподносимые внешней средой, должны встраиваться в существующую матрицу постепенно, что требует большой разъяснительной работы.

Управление территориями на основе институционального подхода базируется на соблюдении следующих принципов:

- соблюдения баланса интересов индивидуальных и групповых акторов;
- формирования благоприятной институциональной инфраструктуры;
- принцип историзма. Он выражается в том, что необходимо учитывать образ и стиль мышления, традиции и привычки, стереотип суждений о том, что «справедливо» и «несправедливо»;
- принцип стабильного доверия в вопросах экономического взаимодействия;
- принцип приоритета прав собственности участников процесса;
- принцип доступной информационной составляющей взаимодействия;
- принцип направленности управленческого влияния на развитие и сплоченность институциональных отношений методами «мягкого», неосознаваемого управления не только на индивида, но и на социальные группы, общество, государство;
- принцип партнерства (коллективная работа всех участников процесса развития, в том числе представителей государственных и местных органов власти, бизнеса, общественных организаций, научного сообщества);
- принцип устойчивой эффективной системы обратной связи, позволяющей оперативно корректировать управленческое воздействие, его структуру и направленность, а также вырабатывать механизмы контроля.

Институциональный подход в управлении не исключает также соблюдения следующих принципов:

- *принцип системности*, т.е. учет внутренних взаимозависимостей и внешних факторов с позиций рассмотрения объекта управления как элемента системы более высокого уровня;

- *принцип научности* заключается в том, что территориальное управление должно опираться на использование различных научных методов. Научность территориального управления предполагает также широкое применение математических методов, и конкретно при решении экономических задач, критическую оценку эффективности принимаемых решений, применение современных средств оргтехники и оргсвязи;
- *принцип иерархичности* (соподчинение) связан с отношениями между федеральными, региональными, муниципальными органами власти;
- *принцип комплексности*, т.е. необходимости анализа всех сторон объекта управления (территориальной, социальной и др. составляющих);
- *принцип приоритетности* представляет собой решение задач и осуществление мероприятий, которые направлены на сохранение и улучшение условий качества жизни населения, поддержания соответствующих условий его существования;
- *принцип приемлемого риска*, т.е. выявление и реализация доступных мер, направленных на защиту населения в рыночной среде и недопущение преодоления пороговых ситуаций;
- *принцип открытости и прозрачности* планов и действий внутри институциональных отношений.

Управление сельскими территориями на основе институционального подхода оперирует следующими инструментами: бюджетные, налоговое регулирование, регулирование поселенчестроительной деятельности, тарифное регулирование, реализация права муниципальной собственности, муниципальный статистический учет, осуществление внешнеэкономических связей, формирование и поддержание обратной связи с субъектами гражданского общества.

В рамках институционального подхода общество рассматривается как определенная институциональная структура, аккумулирующая социальный опыт общества и государства, систему сложившихся законов, взаимоотношений и традиций, связей и образа мышления. Также характерной чертой институционального подхода является то, что экономические отношения рассматриваются и воспринимаются в терминах права или юридических норм, то есть в той оболочке, в какую они облачены в реальной действительности.

Отсюда, управление комплексным развитием сельских территорий на основе институционального подхода – это учет исторически сложившихся отношений, традиций, современных правовых положений, целенаправленное постепенное встраивание новаций в существующую систему отношений, эффективная обратная связь с объектом управления во всех сферах деятельности сельского сообщества.

## 2 ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ РАЗВИТИЯ СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЙ В СТРАНАХ С РЫНОЧНОЙ ЭКОНОМИКОЙ

---

По данным национальных статистических служб на сельских территориях мира сельское население в основном сконцентрировано в Азии (68% в 2017 году) и Африке (22%). Так, число жителей, проживающих в сельских территориях Азии, составило 2268 миллионов человек, и в Африке – около 708 миллионов жителей. В то же время в странах Европы на сельских территориях живет всего 194 миллионов человек, т.е. 5,7% от всего сельского населения мира, в Латинской Америке – 127 миллионов жителей (3,8%), в Северной Америке – 65 миллионов человек (2,0%) и в Океании – около 11 миллионов жителей или 0,2%.

Необходимо отметить, что в странах ЕС, США и Латинской Америке численность сельских жителей постепенно сокращается, в то же время в странах Африки и Океании растет довольно быстрыми темпами. По подсчетам статистики к 2030 году число сельских жителей стран Африки увеличится до 865 миллионов человек, и доля их в сельском населении мира составит около 25%. В 2030 году доля сельского населения Европы упадет до 5% (168 миллионов человек), доля Латинской Америки снизится до 3,6% (122 миллиона человек). Однако доля сельских жителей Северной Америки останется практически неизменной – 1,9% (64 миллиона человек) [15].

Рассмотрим более подробно состояние сельских территорий и программы их развития в странах с развитой экономикой.

В управлении сельскими территориями **стран ЕС** основным инструментом являются Программы развития сельских территорий. Одним из приоритетных направлений экономической политики ЕС является государственное регулирование сельского хозяйства. В этой связи была принята единая аграрная программа, предусматривающая систему гарантированных цен, регулирование сельскохозяйственного рынка и таможенный протекционизм в торговле с другими странами. Это позволило странам ЕС в течение десяти лет пройти путь от импортеров до лидеров по экспорту сельхозпродукции.

Помимо общих программ государства-члены ЕС разработали свои программы развития сельских районов (RDP), с учетом как минимум четырех из шести приоритетов, и установили количественные целевые показатели по основным направлениям, с учетом детальной оценки потребностей территории, для которой разработаны RDP. При этом каждое государство обозначило, какие меры из списка, предусмотренных регламентом EAFR, они будут использовать для достижения своей цели и сколько средств будет выделено для каждого направления. В RDP также представлена стратегия и тщательный анализ сильных, слабых сторон, возможностей и угроз (SWOT-анализ) сельской территории [16].

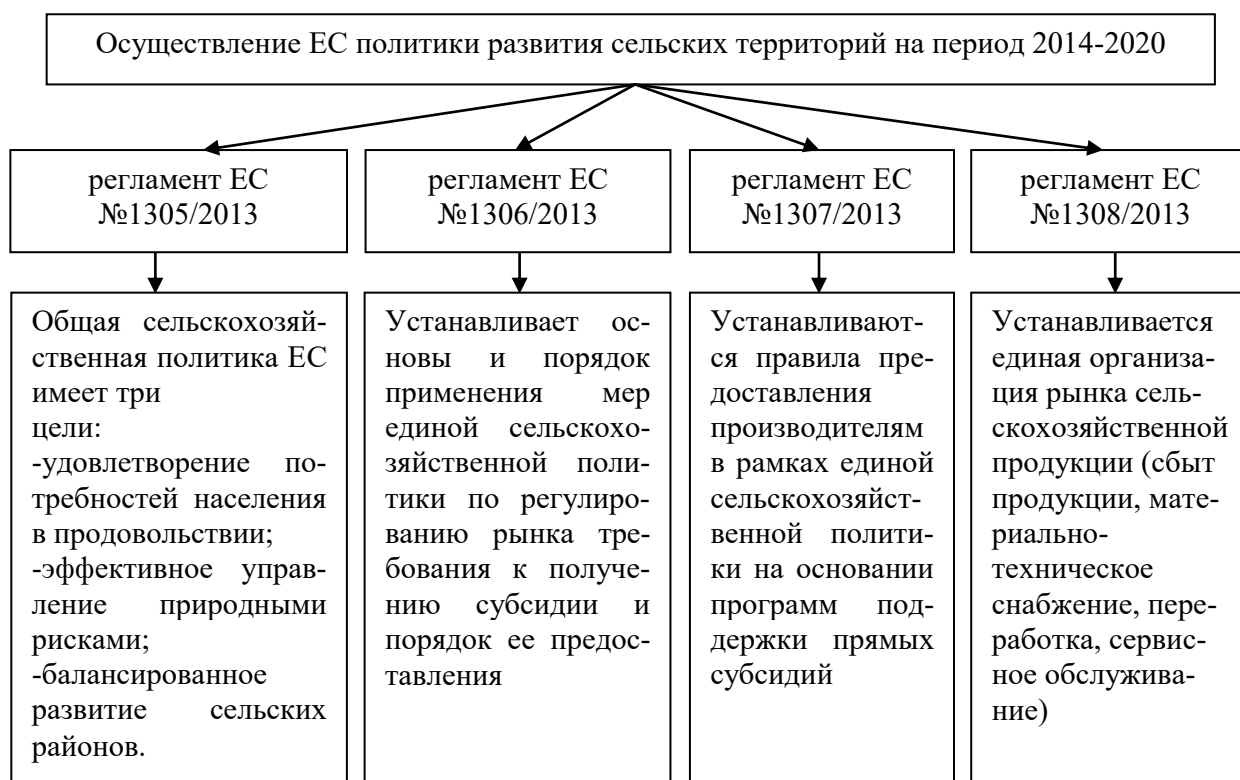
В странах ЕС формы многоуровневого управления со временем все более развивались и обогащались, пока не стали одним из ключевых моментов функционирования политики развития сельских территорий. Распространение форм планирования на местном уровне, которые поддерживаются и Европейским союзом, постепенно привело к возникновению форм партнерства (местные партнерства, формы совместных действий разного рода, проектные комитеты и пр.), имевших целью объединить операторов, которые таким образом смогут участвовать в разработке и даже реализации стратегий сельского развития.

Так, на рисунке 2 представлены основные программы, действующие в ЕС [16].

На рисунке 3 показаны размеры государственных ассигнований членов ЕС после межотраслевых трансфертов, согласно статье 14 Регламента ЕС № 1307/2013 и уменьшение платежей в соответствии со статьей 11 Регламента ЕС №1307/2013. На прежнем уровне размер трансфертов оставили такие страны как Бельгия, Дания, Литва, и др. [17]

При этом на одного жителя наименьшие затраты на развитие сельских территорий составили в Нидерландах 6,55 евро, а наибольшие в Эстонии – 980,3 евро в год. В среднем на одного жителя ЕС выделяется на развитие сельских территорий 30,2 евро в год за счет средств Европейского сельскохозяйственного фонда развития сельских территорий (рисунок 3).

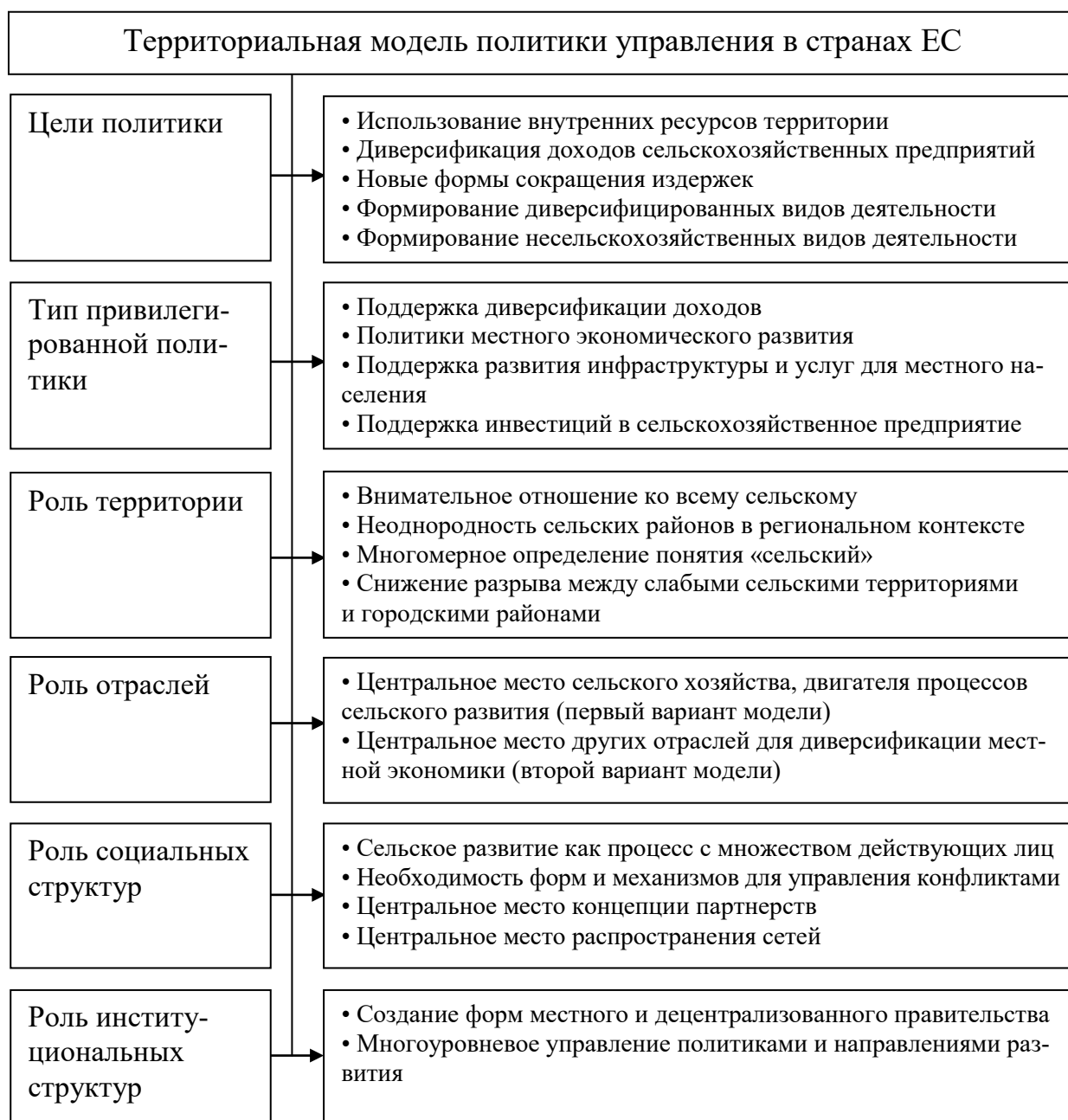
Опыт европейских стран свидетельствует, что устойчивое состояние производства и социальных процессов на селе во многом обусловлено масштабами и организационно-хозяйственными факторам кооперативного движения, причем преимущественно в вертикальных формах. Особое внимание в странах ЕС уделяется организации различных уровней управления, различных видов деятельности по планированию и управлению, и методов распределения управленческих функций (рисунок 4) [17, 18].



**Рисунок 2 – Политика ЕС развития сельских территорий на 2014-2020 гг.**  
[разработан авторами]



**Рисунок 3 – Размеры государственных ассигнований на развитие сельских территорий членов ЕС**  
[разработан авторами]



**Рисунок 4 – Роль институциональных структур  
в территориальной модели**  
[разработан авторами]

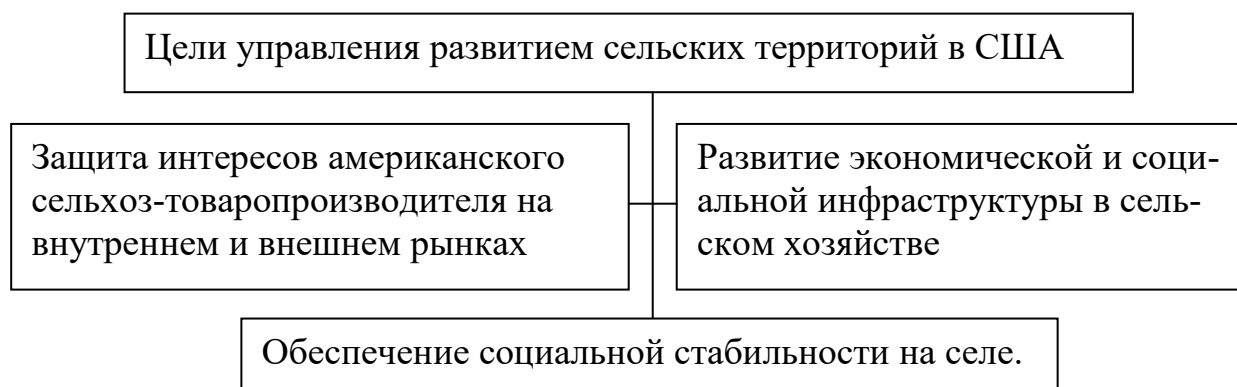
Институциональная модель сельской территории, независимо от большого различия на европейском уровне, на местном уровне представляет собой совокупность социальных отношений, институциональных соединений и уровней управления, которые представляют собой единое географическое и социальное пространство, «являющееся переменной геометрической величиной» [19].

В связи с этим, понятие сельской территории – «территориальная целостность», которое касалось только продуктовой однородности (к примеру – зоны плодоводства, зоны овцеводства и т.п.) или природного ландшафта (к примеру – горные территории, степные районы и др.), в настоящее время значительно расширилось [20].

Цели и задачи стратегического развития сельской территории все в большей мере определяются вне административных границ или вне «классической» целостной территории как внутри страны, так и внутри одного региона [21].

В странах ЕС форма многоуровневого управления со временем все более развивалась и обогащалась, пока не стала одним из ключевых моментов функционирования политики развития сельских территорий. Осуществление ЕС политики развития сельских территорий на период 2014-2020 регулируется рядом законодательных актов. Опыт европейских стран свидетельствует, что устойчивое состояние производства и социальных процессов на селе во многом обусловлено масштабами и организационно-хозяйственными факторам кооперативного движения, причем преимущественно в вертикальных формах.

Цели управления развитием сельских территорий в США представлены на рисунке 5 [21].



**Рисунок 5 – Основные цели управления развитием сельских территорий в США**

[разработан авторами]

В США аграрное производство рассматривается как многофункциональное, в связи с чем большинство программ развития сельских территорий нацелено непосредственно на фермеров и предприятия агробизнеса. Основные



программы направлены на охрану окружающей среды и обеспечение безопасности продовольствия. Так, Служба по сохранению природных ресурсов (USDA Natural Resource Conservation Service) администрирует программы, направленные на сохранение и консервацию земельных угодий, охрану окружающей среды и внедрение практики устойчивого сельского хозяйства. Помощь в сфере организации и обеспечения техникой в экологической сфере на сельских территориях осуществляются через информационно-консультационную службу.

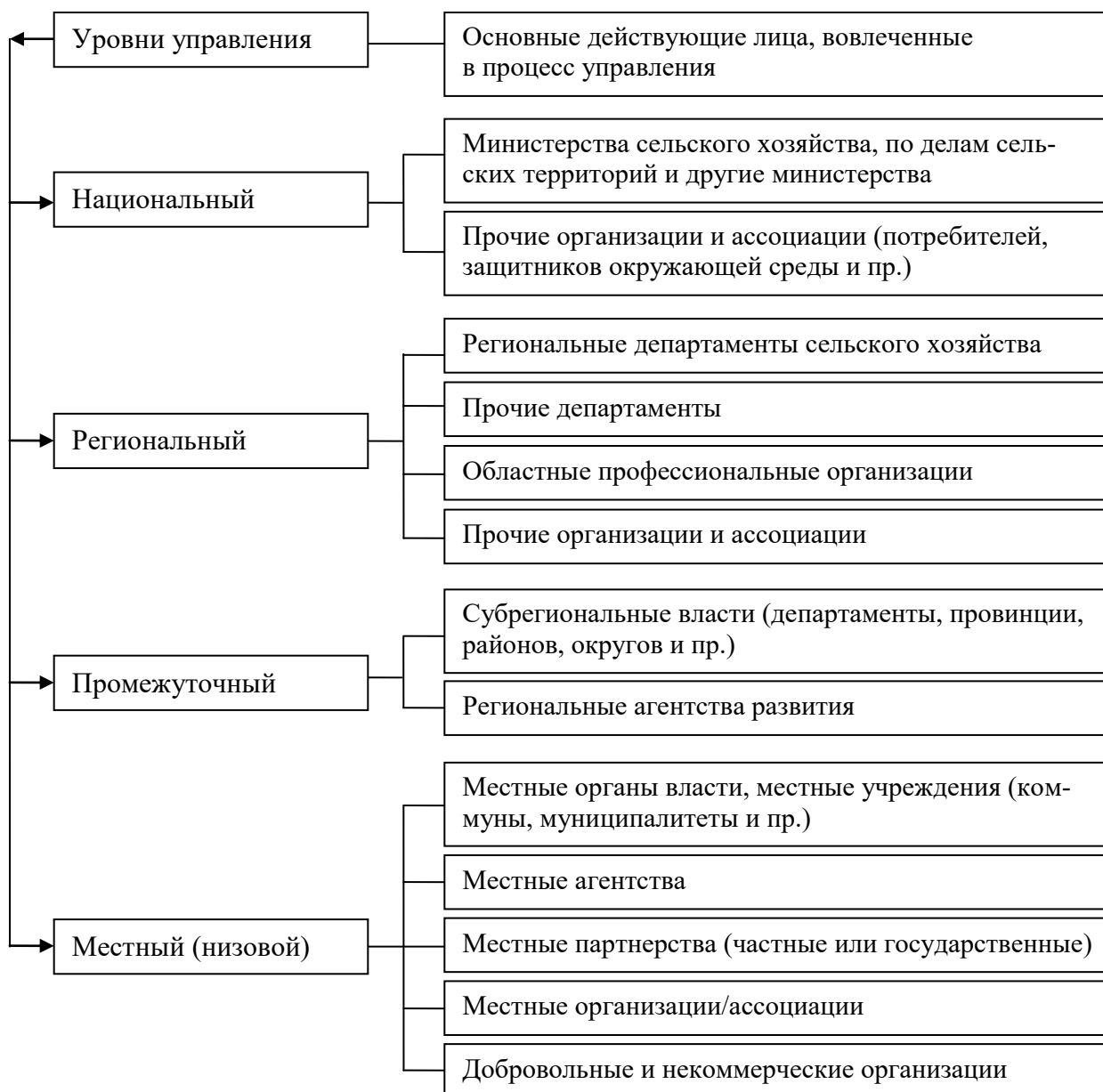
Вопросы обеспечения качества и безопасности продуктов питания входят в сферу деятельности Инспекции, которая отвечает за безопасность сельскохозяйственной продукции (Food Safety and Inspection Service), Инспекции по вопросам здоровья растений и животных (the Animal and Plant Health Inspection Service) Министерства сельского хозяйства США, Управления по надзору за качеством пищевых продуктов и медикаментов Министерства здравоохранения и социальных услуг США (Food and Drug Administration). На рисунке 6 представлено многоуровневое управление политикой развития сельских территорий в США [22].

Как видно из рисунка 6 каждый уровень имеет свои специфические субъекты управления не только с институциональной точки зрения, но и с точки зрения управленческих функций различных профессиональных организаций, ассоциаций, экономических и социальных представительств.

Приоритетным является тот уровень, который важен и необходим в определенной институциональной структуре в каждой стране. Так, в странах, где присутствует централизованная система управления, применяется национальный уровень, а в странах с децентрализованным управлением имеют место промежуточный и региональный уровни.

В США для создания и сохранения экономической активности на местном уровне было признано необходимым также существование так называемых сетей (или сетевых связей между предприятиями, различными агентами и пр.), то есть систем экономических, социальных и институциональных отношений, которые участвуют в определении сетевых связей (формальных и неформальных) между операторами разного типа, которые могут выходить и за пределы местных территорий.

Землеустройство принимается как основной инструмент организации рационального использования и охраны земель, обновления деревень, улучшения сельской инфраструктуры и осуществления природоохранных мер по защите от наводнений, эрозии почв, создания и сохранения культурно-исторических ландшафтов.



**Рисунок 6 – Многоуровневое управление политикой развития сельских территорий в США**

[разработан авторами]

В Соединенных Штатах Америки вся государственная и муниципальная исполнительная власть имеет специальные агентства экономического роста, которые отвечают за подготовку целевых программ, направленных на повышение качества жизни населения сельских территорий.

В США концепция местного сообщества связана с обоснованием его стратегических планов развития, которые включают: определение потребностей общества и наличия экономических, природных и людских ресурсов для их развития; совершенствование местного самоуправления и внедрение в него

принципов устойчивого развития; включение местных жителей в процесс принятия решений по важнейшим вопросам территориального развития.

В этой стране действуют многочисленные программы, ориентированные на поддержку диверсификации бизнеса в сельской местности: «Инициативы развития новых рынков», «Устойчиво развивающееся сельское сообщество», «Сельская промышленность». Отдельным пунктом стоит отметить программы, направленные на развитие сельских кооперативов. Служба поддержки сельских бизнес-кооперативов, задачей которой является создание новых и поддержка действующих кооперативов, повышение их эффективности и конкурентоспособности, подразумевает предоставление консультационных услуг по бизнес-планированию, проведение необходимых кооперативам исследований.

Особое внимание уделяется основным направлениям целевых программ развития предпринимательства, таким как создание интеллектуального капитала в вузах, развитие экономических кластеров и др. В то же время в США изменили подход к развитию сельской социальной инфраструктуры. В этой стране отошли от реализуемого с 80-х годов XX века принципа, когда часть функций сельского развития была передана с федерального на региональный и местный уровень, что привело к резкому сокращению реализуемых программ для села.. В системе Министерства сельского хозяйства была создана Администрация по сельскому развитию для реализации программ развития предпринимательства, поддержки объектов инфраструктуры, индивидуального жилищного строительства для малоимущих граждан, помощь в аренде помещений для лиц с низким доходом и т.д.

Формирование бюджетов муниципальных органов управления характеризуется общей тенденцией определения объема средств каждого из муниципальных образований, исходя из необходимых потребностей. В то же время Центральное правительство может влиять на объем средств общими методами, однако у него нет рычагов воздействия на финансы каждого муниципалитета. Этот факт является важным достижением и главной гарантией независимости местных органов власти.

В Соединенных Штатах местное управление обеспечивает обоснование стратегических планов развития сельских территорий, которые включают все экономические факторы. К этим факторам относятся:

- определение потребностей сельских территорий и наличия экономических, природных и людских ресурсов для их развития;
- совершенствование системы местного самоуправления и внедрение принципов устойчивого развития в нем;

- включение местных жителей в принятие решений по важнейшим вопросам территориального развития.

Каждый год Отдел сельского развития Минсельхоза США создает или сохраняет более 300 тыс. рабочих мест в сельских районах, помогает 45 тыс. сельских жителей купить дома и 480 тыс. селян с низкими доходами арендовать жилье.

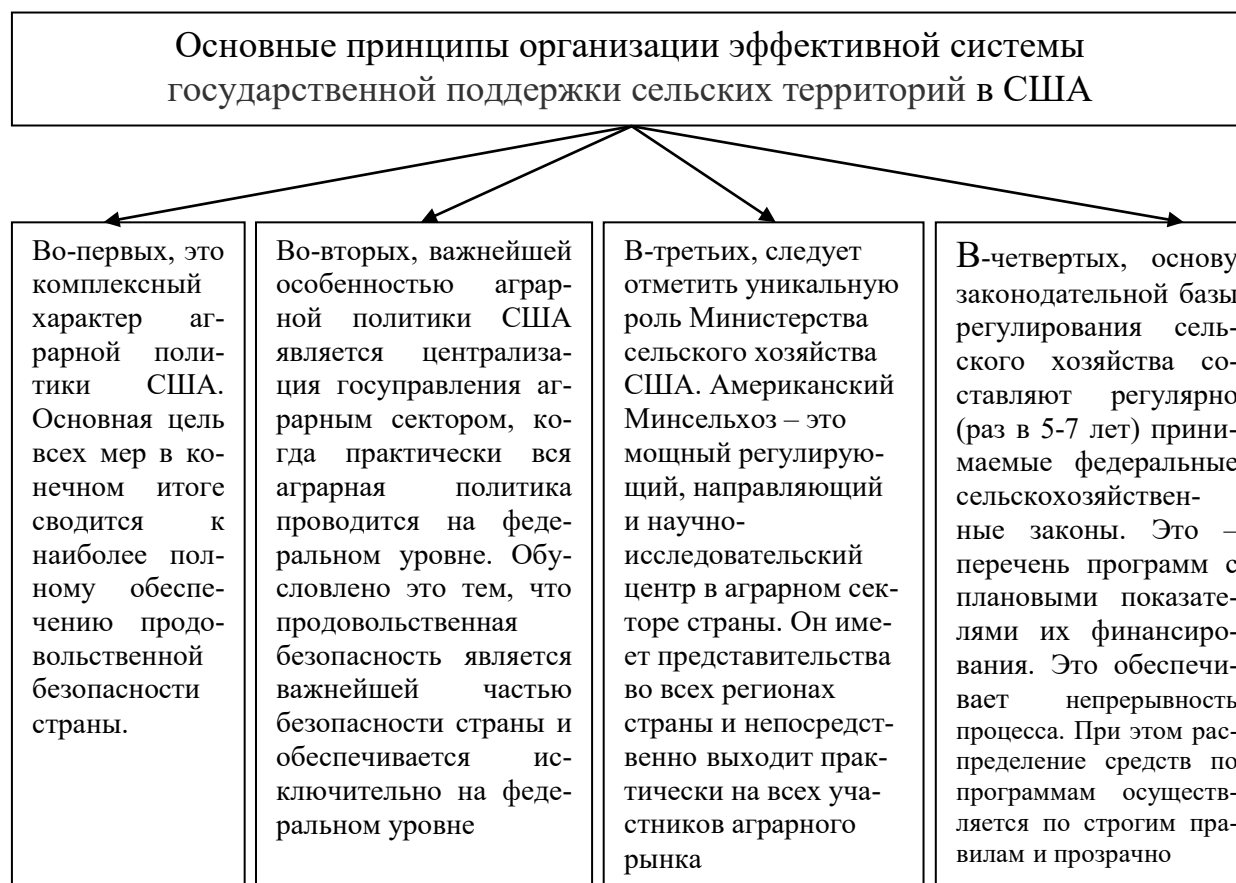
Программы помощи осуществляются путем прямых ссуд, гарантий на займы, грантов, технического содействия, исследовательских и образовательных материалов. Министерство сельского хозяйства работает в тесном контакте как с государственными структурами штата и территориальными органами власти, так и с местными предприятиями, коммерческими и некоммерческими организациями. Отдел сельского развития Министерства сельского хозяйства США имеет целую сеть офисов по всей стране, которые представлены в основном в виде сервисных центров.

Структура административных органов, задействованных в развитии сельских территорий, в наибольшей степени способствует определению потребностей и решению проблем на местном уровне. Естественно, это взаимосвязано и со структурой бюджета. Поэтому в финансировании программ развития происходит уменьшение как доли государственных средств, так и доли средств из бюджета штата, однако доля финансов сельских территорий, в основном из средств местных налогов, увеличивается.

Полный анализ системы мер государственной поддержки сельских территорий характеризует их значительное разнообразие. Прямо или косвенно в отношении сельских территорий действует множество различных государственных программ, многие из которых не согласуются друг с другом. Однако при более тщательном исследовании видно, что все мероприятия по государственной поддержке сельских территорий направлены на выполнение главной задачи – обеспечение продовольственной безопасности страны.

Опыт США позволяет выделить четыре основных принципа организации эффективной системы госрегулирования аграрного сектора, представленных на рисунке 7 [22, 23].

Минсельхоз США выделяет значительные средства на развитие бизнеса, не связанного с сельским хозяйством, в том числе обеспечение жильем жителей сельских территорий, а также развитие инфраструктуры. Однако, эти программы финансируются в рамках региональной политики, а не политики сельского развития.



**Рисунок 7 – Основные принципы организации эффективной системы государственной поддержки сельских территорий в США**

**В Италии** принято трехзвенное местное самоуправление: область, провинция, община. Область имеет автономию; представительный орган области – совет, исполнительный – джунта, наделенная законодательной инициативой. Область делегирует часть административных функций провинциям и общинам – это муниципальные единицы. В провинции те же органы управления, т.е. совет и джунта. Общиной руководят совет, мэр (синдик). Мэр имеет двойной статус: глава муниципальной джунты и государственный чиновник, представляющий в общине центральную власть.

**Япония.** В Японии двухзвенная система местного самоуправления: префектура и поселение (город, деревня). Кроме того, функционируют особые административные единицы: специальные города и районы, ассоциации районов. Деятельность муниципальных органов осуществляется по 22 направлениям: поддержание общественного порядка; здравоохранение; управление дорогами, газо-, водоснабжением, школами и больницами; попечительство; создание предприятий; разрешение трудовых конфликтов; землеустройство; планирование, сбор налогов и т.д.

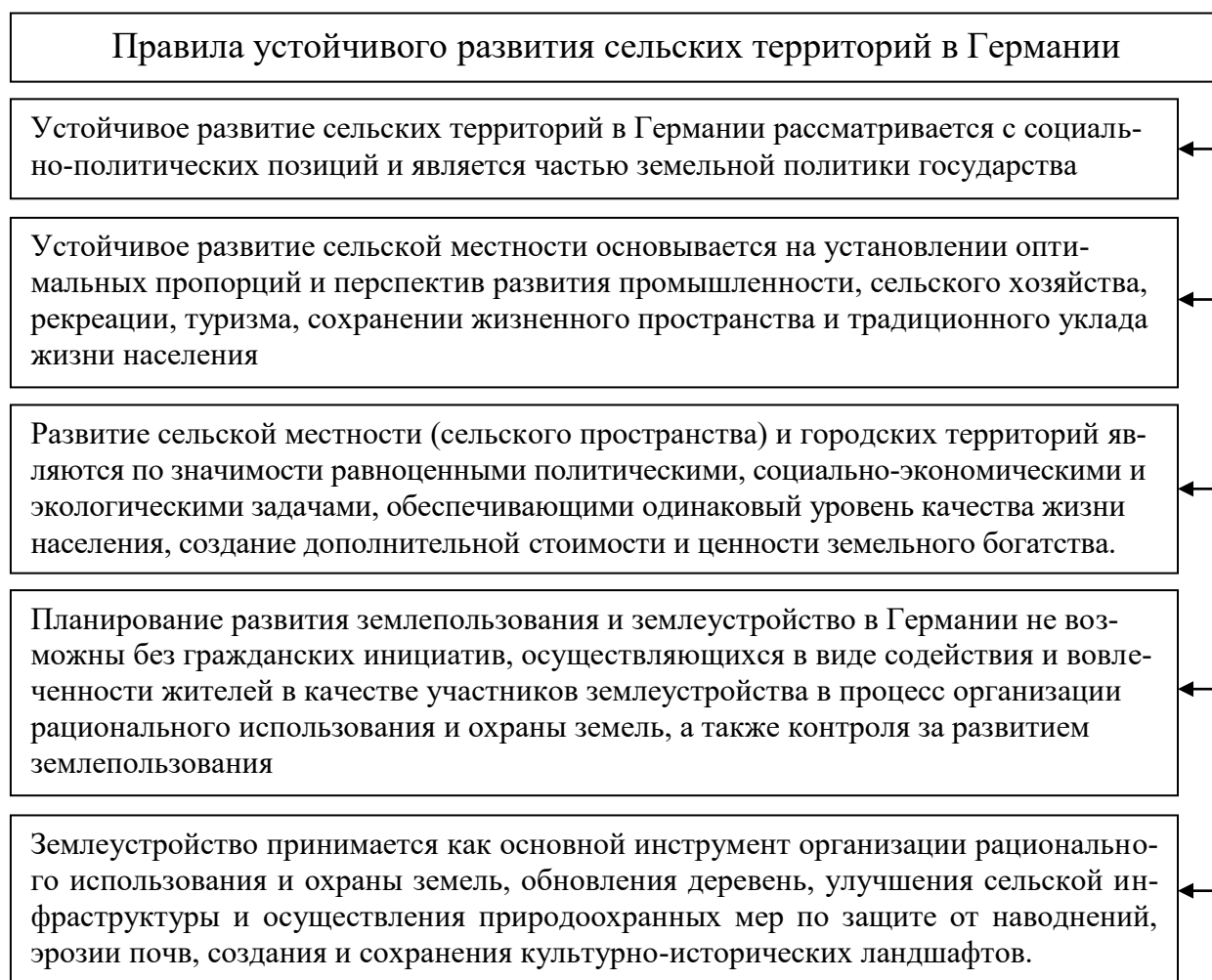
Классическим примером положительного опыта развития агротуризма как способа возрождения сельских территорий является Италия, которая ежегодно находится в лидерах по числу посещения агроусадоб. Политика итальянской власти в этой сфере привела к тому, что на территории страны созданы мощнейшие производства в сельских территориях, куда могут приехать туристы, чтобы насладиться природой и, что самое главное, процессом производства всего того, что производится в Италии. В итальянские агроусадобы съезжаются люди со всего мира, чтобы посмотреть, как, к примеру, изготавливают сыр, а также принять участие в этом процессе [24].

В 2016 году Италию опередила Белоруссия. В рейтинге National Geographic Traveler Awards она стала лучшей страной для агротуризма. За период с 2006 по указанный год количество агроусадоб в республике выросло до 2263 единиц, что в 66 раз больше, чем в 2006 году. Такие показатели стали возможными в связи с тем, что государство ведет лояльную кредитную политику по отношению к тем, кто желает заняться таким видом предпринимательства, выделяя кредиты на 7 лет под 7%. Кроме того, силами государственных органов в Белоруссии организуются агрофестивали для популяризации агротуризма. Сейчас пользуется популярностью проведение свадеб в агроусадобах Белоруссии [25].

В целях развития экономики государства и сохранения традиционного уклада жизни населения **в Германии** большое внимание уделяют сельским территориям. При этом руководствуются правилами и нормами, представленными на рисунке 8 [22].

В Германии землеустройство рассматривается как важнейшая часть управления сельскими территориями и особое внимание уделяется взаимодействию (партнерству) государственного и частного партнерства в области землеустройства и кадастров.

Основные механизмы управления сельскими территориями во **Франции** основываются на современных методах территориального и межотраслевого планирования. Французское развитие сельских территорий осуществляется за счет ряда министерств (промышленности, сельского хозяйства, обороны, транспорта и т.д.), ведомств, территориальных администраций и учреждений. В свою очередь, в каждом из этих министерств часть сотрудников исполняет обязанности по содействию сельскому развитию. Это обусловлено многогранностью и сложностью проблем управления сельскими территориями, требующих координированной межотраслевой политики.



**Рисунок 8 – Основные правила устойчивого развития сельских территорий в Германии**  
[разработан авторами]

Органы государственного управления Франции – административные округа, региональные органы, департаменты, коммуны. Деление их функций на государственные и местные (муниципальные), как правило, отсутствует. Административно-территориальные единицы, органы государственного управления обладают и статусом муниципальных образований. Основные муниципальные образования – департаменты, коммуны. Их в стране соответственно 95 и 3600 [26].

Формирование регионов обусловлено потребностями рационального размещения производительных сил. Во главе региона стоит региональный совет, избираемый населением; в его компетенцию входит социально-экономическое развитие региона.

Государственную власть в департаменте представляет комиссар республики, назначаемый правительством. Населением избирается генеральный со-

вет департамента; это не постоянно действующий орган (сессии два раза в год). Из своего состава совет избирает бюро и председателя, исполняющего административные функции.

Высший орган коммуны – муниципальный совет, избираемый населением; при этом совете действуют муниципальные комиссии по отраслям управления.

Местные органы власти имеют самостоятельные бюджеты. Бюджет на каждый год готовится главой исполнительной власти и утверждается с возможными дополнениями и изменениями. Финансовые поступления в местные бюджеты состоят из следующих элементов:

- прямые собственные местные налоги;
- сборы и косвенные налоги;
- налоги и сборы, переданные государством в связи с децентрализацией;
- трансферты и субсидии государства, других территориальных сообществ;
- плата за услуги, доходы от экономической деятельности, займы.

Во Франции большое внимание уделяется созданию структур, объединяющих высококвалифицированный персонал, участвующий в обосновании программ и механизмов развития сельских территорий. Французские коммуны образуют публично-правовые межобщинные сообщества, основной задачей которых является разработка проектов социально-экономического развития сельских территорий.

Эти проекты направлены на производство конкурентоспособной продукции и повышение уровня технологий, биотехнологий, и др.

Система управления землей в **Китае** включает четыре уровня – центр, провинция, город, уезд. На основе этой структуры управления методом «руководящих групп» осуществляется механизм двойного вертикального управления по уровням: центр-провинция, провинции и нижестоящие административные уровни. Органы самоуправления сельскими территориями имеют равные полномочия с местными органами государственной власти аналогичной ступени. При этом они пользуются широкими правами на автономию, а именно: определять порядок и правила самоуправления, разрабатывать специальные положения по отдельным вопросам с учетом политических, экономических и культурных особенностей данного района; самостоятельно распоряжаться финансовыми доходами, принадлежащими району национальной автономии; самостоятельно управлять экономическим строительством, образованием, наукой, культурой, здравоохранением, физкульту-



рой и спортом, охранять и восстанавливать национальное культурное наследие, развивать и содействовать процветанию национальной культуры.

Наличие общих приоритетов, направлений развития сельских территорий не препятствует выбору каждой отдельной страной собственных на основе потребностей их территорий. Так, в **Финляндии, Швеции** приоритетным направлением аграрной и социальной политики было признано содействие самозанятости сельского населения, развитие малого и среднего семейного агробизнеса. Для оказания помощи в организации новых каналов сбыта для сельских предпринимателей, создания и развития инфраструктуры создаются кооперативы и государственные службы в сфере агробизнеса.

Развитие инициатив «Сельское движение» в Финляндии. В Финляндии в результате бурной индустриализации 60-70-х гг. XX в. молодежь и многие люди среднего возраста стали переезжать из сел в города. В результате миграции количество людей, нуждающихся в образовательных и других организациях, в селах резко снизилось. Сегодня в Финляндии, в стране с населением в 5 млн человек, существует примерно 3000 таких комитетов, где постоянно работают около 30 тыс. волонтеров и приблизительно 500 тыс. человек оказывают посильную помощь.

Эта инициатива получила название «*Сельское движение*». Ее цель – создание привлекательного имиджа сельской жизни в социальном, культурном, экономическом и образовательном отношениях. Важным достижением этого проекта стало открытие уникальности финской провинции через изучение ее истории в процессе самоуправляемого обучения.

Открытое сотрудничество с образовательными учреждениями не представляет трудности, так как большинство муниципальных центров образования взрослых были традиционно открытыми для жителей сел, желающих учиться. Подобные центры наряду с другими организациями оказывают помощь в изучении местной истории, предоставляя материалы и проводя вводные курсы по технике ведения исторического исследования и анализа исторических документов, обеспечивая базами данных, фактами, фотографиями, а также публикуя отчеты о сделанных открытиях.

Участники движения отреставрировали старые здания и превратили пустовавшие школы в помещения для проведения различных общественных мероприятий. Дома престарелых стали комплексами по оказанию помощи, где можно встретить представителей всех поколений.

Культурные мероприятия, и в особенности театр, всегда привлекали множество людей в Финляндии. Жители сел теперь пишут сценарии соци-

альных пьес для постановок на местной сцене. Был даже открыт местный банк. Все эти мероприятия требовали специфических знаний и навыков. Таким образом, возникла естественная мотивация к обучению тому, что необходимо здесь и сейчас.

В Финляндии существует немало возможностей для обучения: кружки, публичные библиотеки, консультационные центры и т.д., даже «телекоттеджи» – сервисные центры, где желающие могут использовать новейшие телекоммуникационные технологии. Подобные центры создаются в Финляндии с 1988 г., и сейчас их около 50.

К важным результатам деятельности «Сельского движения» можно отнести и поднятую им дискуссию об экологическом фермерстве. Главное достижение – в изменении жизненной позиции людей. Прежняя пассивность постепенно сменилась инициативностью и уверенностью в себе перед лицом кризисной ситуации.

Программа «Устойчивое развитие села» в **Австрии**. До начала 80-х гг. XX в. в Австрии наблюдался огромный отток населения из сельской местности. Упадок деревень привел к тому, что здания начали рушиться, рабочие места сокращались, а люди забивали двери своих домов и уезжали в город.

Тогда возникла идея внедрить программы устойчивого развития села, возрождения всех социальных объектов и улучшения качества жизни.

Эта идея родилась как гражданская инициатива, ее сразу же поддержали властные структуры земель и правительство.

Ряд сельских поселков объединили население небольших деревень и составили социальные программы дальнейшего развития. В них вошли следующие вопросы, на которые были даны ответы:

- чем занять людей (для этой цели открывались кооперативы, например, по производству овощей, зерна, кормов для скота, заготовки фруктов, производству мяса и молока и т.д. – так шло объединение сельских жителей по интересам);
- куда сдавать произведенную продукцию (открывались магазины, небольшие цеха по консервированию и переработке мясомолочной продукции, колбасные цеха, сыроварни и т.д.). Властные структуры помогли в организации сбыта;
- как занять тех, кто не занимается производством (молодежь, подростки, инвалиды). Стали создавать производственные бригады по промыслам (плели корзины, делали игрушки, мусорные отходы перерабатывались в удобрения и др.);

- где проводить свободное время (открывались маленькие кафе или рестораны, в которых организовывались семейные праздники, тематические вечера, интересные встречи);
- чем занять молодежь в свободное время (благоустраивали спортплощадки, открывали библиотеки, дискотеки). Из деревень на такси, которые также были созданы из личного транспорта жителей села, возили молодых людей в поселок для проведения досуга;
- как помочь пожилым (рассматривалось несколько путей):
  - а) размещали одиноких пожилых людей на проживание в семьи, местные власти платили этим семьям пособие;
  - б) организовывали обслуживание на дому с помощью соседей (эта работа также оплачивалась);
  - в) создавали небольшие мини-пансионаты в поселке, куда помещали на проживание одиноких пожилых людей;
- как организовать уход за детьми (семья, где не работала жена, брала на 4-5 ч. в день детей из других семей, т.е. создавались семейные детские сады до 7-10 человек. Тому, кто занимался детьми, выплачивалась заработная плата и шел трудовой стаж);
- как развивать сельский туризм (организация экскурсий, агротуризм, что даст возможность открытия частных гостиниц, ресторанов, обустройство территории).

В качестве инвесторов выступали различные организации: проекты ЕС, средства федерального бюджета (минипансионаты), средства земель; средства муниципалитетов; объединение отчислений от всех видов деятельности – на развитие и благоустройство деревень и т.д.

Так создавался совет общественности, в него входили и представители власти, и представители сел, которые совместно разрабатывали минипроекты и вели поиск финансирования.

Таким образом, за 10 лет в Австрии удалось полностью возродить жизнь на селе и социально обустроить деревни.

Чтобы поспевать за происходящим и изменять его в лучшую сторону, надо было заниматься сохранением и улучшением местного обеспечения. Вместо того чтобы просто как-то управляться с постоянным ухудшением окружающей среды, местные руководители должны были подумать, как активно влиять на будущее своего района и искать для этого совершенно новые пути.

Таким образом, анализ институциональных моделей управления сельскими территориями в развитых странах позволяет сделать следующие выводы и предложения:

- механизм институционального управления комплексным развитием сельских территорий и земельными ресурсами представляет собой систему законодательных, организационных, экономических мер, направленных на обеспечение эффективного использования имеющихся ресурсов территорий и повышение качества жизни;
- на период 2014-2020 гг. Европейской комиссией утверждено 118 различных программ развития сельских регионов (Rural Development Programmes – RDP) из 28 государств-членов. Эти программы разработаны, исходя из потребностей территорий и в их рамках государства-члены устанавливают количественные целевые индикаторы для достижения поставленных целей. Затем определяется объем финансирования, при условии, что не менее 30% средств программы должны быть направлены на мероприятия по защите окружающей среды;
- в США институциональные модели управления сельскими территориями базируются на основе Федеральных программ, которые осуществляются довольно активно;
- возможно использование опыта отдельных стран Евросоюза, по планированию сельского развития при создании программ развития сельских территорий в России, что позволит соединить административный подход (сверху-вниз) с субсидиарным (снизу-верх) и даст возможность реализовать принцип «встречных потоков». Таким образом, формирование программ развития сельских территорий смогут войти в эту единую систему, что позволит на сельских территориях избежать дублирования мероприятий и сэкономить средства;
- в основе эффективного развития сельских территорий должно лежать новое, постиндустриальное понимание научно-технического прогресса и экономической деятельности, примером служат скандинавские страны;
- важнейшим направлением институциональных моделей управления сельскими территориями должно явиться содействие масштабному распространению инноваций во всех сферах аграрного бизнеса и сельской экономики [27];
- большое значение имеет научное обоснование развития сельских территорий. Так, Заворотин Е.Ф. предлагает основные направления совершенствования социально-экономического развития сельских территорий региона с точки зрения мер, касающихся правового обеспечения развития экономики и социального партнерства на селе [18].

В итоге можно выделить следующие моменты опыта зарубежных стран, которые могут быть применены в российской практике управления развитием сельских территорий: особое значение принимают исследования многих российских ученых по развитию сельских территорий, а именно формирование специализированных органов, которые будут конкретизировать высококвалифицированные кадры, осуществляющие разработку целевых программ механизмов развития местных сообществ; разработку стратегических планов социально-экономического развития регионов и муниципальных образований как основы формирования целевых программ управления изменениями в деятельности местных сообществ; определение базового состава приоритетных направлений развития местных сообществ, включающего повышение уровня конкурентоспособности бизнеса, в области передовых технологий, биотехнологии, информационных технологий и телекоммуникаций, поддержку его инновационной составляющей, формирование кластеров с участием бизнеса и организаций, имеющих креативный потенциал.

# **3 СТРУКТУРА И СОДЕРЖАНИЕ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ МОДЕЛИ УПРАВЛЕНИЯ КОМПЛЕКСНЫМ РАЗВИТИЕМ СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЙ**

---

## **3.1 Общая схема модели институционального управления комплексным развитием сельских территорий**

В контексте социальных наук моделирование понимается как научный метод исследования социальных объектов путем отображения их основных характеристик, особенностей на специально созданных с этой целью моделях [28]. Модель при этом представляет собой мысленный или условный образ, аналог какого-либо объекта, процесса или явления, воспроизводящий в символической форме их основные типические черты [29].

В нашем исследовании институциональная модель, представленная в виде схемы (рисунок 9), иллюстрирующей группировку институтов в соответствии с авторской концепцией исследования их влияния на процесс разработки решений и выбор соответствующих инструментов необходимых для достижения целевых показателей комплексного развития сельских территорий.

На верхнем уровне группирования институтов мы исходим из достаточно традиционного подхода по разграничению институтов государственного управления и институтов гражданского общества.

Институты государственного управления регламентируют деятельность и взаимоотношение субъектов государственного управления с целью реализации государственной политики. Деятельность институтов гражданского общества направлена на ограничение полномочий власти, которая всегда стремится их расширить (такова природа власти), защиту прав и свобод человека, сбалансированность органов власти в отношении друг друга, создание системы, когда деятельность государства и жизнь общества зависят от общепризнанных законов.

Государственная политика и государственное управление формируются и осуществляются органами государственной власти во взаимодействии с институтами гражданского общества в зависимости от множества факторов. Институты гражданского общества, участвуя в политике и государственном управлении, выполняют универсальные и специфические функции



**Рисунок 9 – Схема институциональной модели управления комплексным развитием сельских территорий**  
[разработан авторами]

и дисфункции, используют разнообразные модели взаимодействия с органами власти. Власть и гражданские институты должны инициировать создание новых коммуникативных площадок в целях преодоления возникающих барьеров, узкогруппового видения ключевых проблем акторами взаимодействия, внедрение конфигуративных методов анализа процессов, производящих плодотворный конкретный результат [30].

В нашей модели взаимодействие институтов государственного управления с институтами гражданского общества осуществляется как в форме прямого влияния государства на институты гражданского общества, так и в форме обратной связи. Государство обеспечивает процесс принятия законов и иных формальных правил, по которым живет общество, тем самым государство устанавливает рамки, в пределах которых может иметь место гражданская инициатива. В этом заключается сущность влияния государства на общество. В свою очередь, институты гражданского общества, являясь носителями общечеловеческих и национальных традиций, влияют на содержание принимаемых государством законов и правовых (формальных) норм. Во все времена законодательство формировалось на базе моральных норм того общества, в котором эти нормы обретали форму законов.

Основываясь на выше изложенных положениях можно констатировать, что законодательное обеспечение комплексного развития сельских территорий в целом отражает отношение общества к данной проблеме.

Институты гражданского общества функционируют в разных формах. Ядро гражданских институтов составляют некоммерческие организации, действующие в современной России в соответствии с законом «О некоммерческих организациях» (1996 г.). Всего в нашей стране около 730 тыс. НКО, и почти половина из них относится к институтам гражданского общества. Свыше 226 тыс. НКО являются общественными организациями. Большинство из них предоставляют населению социальные, культурно-рекреационные, правозащитные и другие услуги. В число гражданских институтов входят также органы местного самоуправления, в России – 23 тыс. муниципальных образований. Кроме того, созданы новые институты в сферах координации взаимодействия гражданских, государственных институтов и бизнес-структур: общественные палаты, трехсторонние комиссии, общественные советы при органах государственного управления, в системах социального, межсекторного и государственно-частного партнерств [30].

В составе институтов гражданского общества мы выделяем три группы институтов: институты самоуправления; институты бизнес-сообщества; ин-



ституты общественных организаций. Такой подход к группированию институтов, по нашему мнению, обеспечивает наиболее удобное разграничение инструментов реализации их целевых функций.

Институты самоуправления рассматриваются в нашем исследовании, прежде всего, как местное самоуправление, хотя самоуправление, как форма организации, характерна для всех институтов гражданского общества. Местное самоуправление является важнейшим звеном модели управления развитием сельских территорий. В соответствии с Федеральным законом от 06.10.2003 N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» местное самоуправление в Российской Федерации является формой осуществления народом своей власти, обеспечивающей в пределах, установленных законами, решение населением вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.

Органы местного самоуправления в сельских поселениях фактически являются низовым звеном системы государственного управления, так как их бюджет и административные возможности полностью регламентируются решениями вышестоящих органов исполнительной власти. Двойственность ситуации заключается в том, что с одной стороны любое самоуправление в государстве ограничивается определенными рамками, но чем жестче эти ограничения, тем меньше инициативы будет исходить от такого самоуправления, тем больше продуцируются иждивенческие настроения территориальных образований.

Выходом из сложившейся ситуации является компромисс, при котором органы местного самоуправления получают максимум возможностей для реализации собственных инициатив, но этот уровень самостоятельности не должен провоцировать сепаратизм и вести к разрушению целостности системы государственного управления. Вопросы баланса взаимоотношений местного самоуправления и эффективности государственной власти относятся к числу вечных проблем любого государства, при этом в каждой конкретной ситуации решения должны обеспечивать гармоничное развитие всех территориальных образований внутри государства. На современном этапе развития в нашей стране явно преобладает тенденция сокращения полномочий органов местного самоуправления, что негативно отражается на развитии сельских территорий.

Существуют разные подходы к поиску модели взаимодействия органов местного самоуправления и государственной власти. Например, Л.А. Треть-

якова считает, что основными системообразующими элементами механизма реализации стратегии устойчивого регионального развития должны быть органы местного самоуправления, наделенные государственными полномочиями, и различные институты развития гражданского общества, которые взаимодействуют на принципах социального партнерства как ключевого направления регулирования социально-экономических отношений [31].

Важной формой самоуправления являются органы территориального общественного самоуправления (ТОС), не входящие в систему органов местного самоуправления, но при этом являющиеся органами, через которые осуществляется власть народа. Являясь самостоятельным уровнем публичной власти, они признаются одним из институтов местного самоуправления. По замыслу законодателя, на этом уровне не требуются инструменты публично властного воздействия и правотворческие полномочия, а достаточно механизмов самоорганизации населения.

Территориальное общественное самоуправление (ТОС) – форма самоорганизации граждан по месту их жительства, являющаяся инструментом реализации права на местное самоуправление, т.е. представляющая собой социальный институт гражданского общества.

Организации ТОС позволяют населению, с одной стороны (пусть и косвенно), влиять на формирование политики органов власти, а с другой стороны – непосредственно принимать участие в практическом решении множества разнообразных вопросов местного самоуправления на подконтрольной им территории (благоустройство дворов, озеленение парков, организация досуга жителей, ведение спортивно-оздоровительной и воспитательной работы и т.д.).

Причем потенциально, по отношению к прочим социальным институтам, выполняющим аналогичные функции, организации ТОС способны выполнять социокультурные функции эффективнее, так как у них, в отличие практически от всех прочих, присутствует такой институциональный признак как доверительность неформальных соседских отношений [32].

В рамках институциональной модели взаимодействие институтов местного самоуправления с институтами государственного управления может развиваться как в форме социального партнерства с передачей местному самоуправлению отдельных государственных полномочий, так и за счет повышения роли органов территориального общественного самоуправления. При этом чем активнее осуществляется это взаимодействие, тем эффективнее может осуществляться комплексное развитие сельских территорий.

Институты гражданского общества в форме общественных организаций, объединений, союзов, ассоциаций являются важнейшими участниками политической системы. Особенно это касается некоммерческих организаций предпринимательского сообщества. Они сочетают в своей деятельности реализацию как экономического, так и политического интереса, что обуславливает более сильную мотивацию к деятельности и высокие требования к качеству управления.

По мнению многих экспертов, в России, где государственное управление в социальной сфере остается не слишком эффективным, альянс бизнеса и НКО поможет решить многие проблемы с меньшими затратами. Объединившись, два сектора могут успешно бороться против административных барьеров и коррупции, которые сегодня являются одними из основных препятствий на пути развития экономики. Некоммерческий сектор должен не только говорить о необходимости диалога и взаимодействия с властью, но и в каждом конкретном случае обосновывать такую необходимость. Это предполагает, во-первых, доказательство существования и общественной значимости проблемы, во-вторых, обоснование необходимости и пользы такого диалога для государства, в том числе путем демонстрации удачных примеров взаимодействия, в-третьих, обоснование и реальные доказательства не только своего желания, но и готовности к диалогу, наличия для этого необходимых внутренних ресурсов – экспертных, имиджевых, информационных [33].

Институты бизнес-сообщества выступают главной движущей силой, формирующей экономическую мотивацию всех звеньев системы управления. Особенность этой группы институтов заключается в том, что их деятельность осуществляется в форме некоммерческих организаций, осуществляющих свою деятельность на принципах самоуправления, и при этом основная задача заключается в развитии бизнеса. Развитие бизнеса является главным фактором комплексного развития сельских территорий. Развитие бизнеса обеспечивает население работой, а люди живут там, где есть работа.

Развитие социально справедливого и социально благополучного общества напрямую зависит от добровольческой активности граждан и, как следствие, деятельности социально ориентированных некоммерческих организаций. Через накопление опыта добровольческой деятельности формируются установки на активную жизненную позицию, духовно-нравственные ценности, сочетающие общественные и личные интересы [34].

Существует масса стереотипов в отношении как общественных организаций к власти, так и власти к общественным организациям. Некоммерческие организации зачастую видят в государственных органах либо неприми-

римых противников, либо источник финансовых и иных материальных ресурсов. Государственные органы часто считают некоммерческие организации «попрошайками», которым нужны только льготы, или конкурентами, которые за большие деньги делают то, что чиновники обязаны делать за свою зарплату. Взаимное недоверие, непонимание необходимости сотрудничества препятствуют созданию эффективно работающих механизмов взаимодействия. Предпочтительным вариантом является вхождение общественных организаций в существующие экспертные и консультативные органы, а не создание новых органов по тем же вопросам, даже в том случае, если деятельность существующих органов не является результативной [33].

В предлагаемой нами модели управления внутренняя связь в организации институтов не снимает вопроса о выделении особенностей каждой группы при выборе инструментов для достижения целей комплексного развития сельских территорий. Детальный анализ инструментов управления, используемых выделенными нами группами институтов, представлен ниже, а при формировании общей схемы функционирования модели необходимо определиться с их составом.

Набор инструментов, представленных таблице (таблица 4), нельзя считать исчерпывающим, так как в рамках конкретного исследования он определяется с одной стороны, задачами этого исследования, а с другой стороны – авторским подходом к формированию модели.

**Таблица 4 – Институты и основные инструменты институционального регулирования комплексного развития сельских территорий\*)**

Группы институтов	Основные инструменты институционального регулирования
Институты государственного управления	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Законодательство</li> <li>2. Государственные программы</li> <li>3. Финансовое регулирование</li> <li>4. Информационное обеспечение</li> <li>5. Государственный надзор и контроль</li> </ol>
Институты самоуправления	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Правовое регулирование в пределах своей компетенции</li> <li>2. Управление муниципальной собственностью и финансами</li> <li>3. Согласование интересов различных групп населения, власти и бизнеса</li> <li>4. Вовлечение населения в разработку предложений, подготовку и реализацию проектов местных инициатив</li> <li>5. Формирование имиджа территории</li> <li>6. Муниципальный контроль</li> </ol>

Группы институтов	Основные инструменты институционального регулирования
Институты бизнес-сообщества	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Инвестиционная деятельность</li> <li>2. Картельные соглашения</li> <li>3. Лоббирование и защита интересов определенных групп или видов предпринимательской деятельности</li> <li>4. Государственно-частное партнёрство</li> </ol>
Институты общественных объединений	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Социальные проекты</li> <li>2. Общественный контроль</li> <li>3. Формирование общественного мнения</li> <li>4. Консолидация членов общества на основе общности интересов</li> </ol>

\*) Разработана авторами

Степень эффективности использования инструментов каждой группой институтов определяется уровнем достижения целевых показателей комплексного развития сельских территорий. Состав этих показателей может быть заимствован из соответствующих государственных программ, а может отражать и авторскую позицию. Приоритет авторского подхода к набору целевых показателей заключается в том, что в этом случае набор показателей может устанавливаться с учетом мнения самих жителей сельских территорий, а показатели госпрограмм больше формализованы и ориентируются на административные процедуры.

В результате сопоставления уровня запланированных показателей с достигнутыми формируется оценка степени достижения целей комплексного развития сельских территорий. Степень достижения целей по разным показателям может очень сильно отличаться, в этом также более приемлем авторский подход к установлению показателей, так как в отчетах чиновников по госпрограммам практически все целевые показатели всегда выполняются, а если они не выполняются, то происходит корректировка целевых показателей. Такой подход в корне противоречит модели развития, так как любой результат будет признан успешным и обратного импульса для внесения корректив в систему управления не возникает. Напротив, при объективной (независимой) оценке результаты никогда не бывают идеальными, и такие результаты становятся основой для конкретных предложений по внесению корректив в механизм функционирования институциональной модели. На нашей схеме модели управления (рисунок 9) импульсы обратной связи показаны пунктиром.

### **3.2 Направления и меры государственной политики формирования институциональной среды комплексного развития сельских территорий**

Государственное регулирование развития сельских территорий имеет свою специфику, которая проявляется в особенностях субъекта, объекта, целей, методов и инструментов регулирования. Устойчивое развитие сельских территорий невозможно при отсутствии организационных и экономических мер государственной поддержки.

В этой связи цель государственного институционального управления развитием сельских территорий заключается в эффективном управлении по обеспечению финансовыми ресурсами и механизмами для достижения саморазвития территории, самоорганизации сельского сообщества.

Институциональные основы государственного регулирования включают правовые, экономические и организационные формы воздействия на процесс социально-экономического развития сельских территорий:

- прямое участие в развитии социальной инфраструктуры сельских территорий посредством прямого бюджетного финансирования, образования и использования внебюджетных средств и фондов и т.д.;
- установление льгот субъектам малого и среднего предпринимательства, работающим в производстве и переработке сельскохозяйственной продукции;
- разнообразная правовая и финансовая поддержка предпринимателей, участвующих в развитии агропромышленного комплекса и обеспечивающих развитие приоритетных отраслей сельскохозяйственного производства, обеспечивающих продовольственную безопасность и импортозамещение продукции.

Направления государственного регулирования развития сельских территорий – это виды регулирующих воздействий государства, отличающихся друг от друга по предмету, содержанию, структуре объекта регулирования и т.д.

Направления государственного регулирования развития сельских территорий можно систематизировать по производственному, продуктовому, финансовому, рыночному и проблемному признакам (рисунок 10).

Для реализации каждого из направлений государственного регулирования развития сельских территорий используются методы: экономические, правовые, административные, идеологические (мотивационные) и социально-психологические (кадровые) методы. Административные и правовые ме-

тоды основываются на авторитете государственной власти, экономические – на использовании различных групп экономических интересов субъектов хозяйственной деятельности;



**Рисунок 10 – Система мер государственного регулирования развития сельских территорий [35]**

идеологические (мотивационные) – на потребности осознания человеком своей общественной роли, а также на понимании важности социальных процессов; социально-психологические (кадровые) – на психологической стороне человеческой деятельности.

Сегодня основным методом государственного регулирования развития сельских территорий в России является программно-целевой.

Государственная политика нацелена на формирование институциональной среды, обеспечивающей регулирование АПК и социальное развитие сельских территорий.

Уровень развития институциональной среды и взаимодействия отдельных ее элементов в значительной степени определяют эффективность осуществления государственной политики по комплексному развитию сельских территорий и достижению целей устойчивого социально-экономического развития.

Законодательной и нормативно-правовой базой осуществления государственной политики по устойчивому развитию сельских территорий являются:

- Федеральный закон 264–ФЗ от 29.12.2006 г. «О развитии сельского хозяйства»;
- Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р;
- Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 30 января 2010 г. № 120;
- Стратегия развития пищевой и перерабатывающей промышленности Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденная Распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 апреля 2012 г. № 559-р;
- Концепция устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденная Распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 ноября 2010 г. № 2136-р;
- Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы;
- Национальный проект «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы на 2019–2024 годы»;
- ряд других федеральных и ведомственных целевых программ по проблемам социально-экономического развития сельских территорий.



В регионах, помимо федеральных целевых программ и национальных проектов, разрабатываются и действуют региональные целевые программы. Так, в Краснодарском крае действуют 17 целевых программ, имеющих прямое или косвенное отношение к развитию сельских территорий. Мероприятия программ реализуются, в том числе, в сельской местности, и нацелены на решение проблем сельского населения.

В зависимости от направленности реализуемых мероприятий целевые программы можно условно разделить на программы поддержки экономического развития территории, развитие социальной инфраструктуры, развитие гражданского общества (рисунок 11).

Инструменты институционального государственного управления развитием сельских территорий можно дифференцировать по сферам регулирования: в сфере производства, потребления, доходов, цен и рынка, социального развития и структурной политики.



**Рисунок 11 – Виды и направления реализации программ развития сельских территорий [36]**

Основными направлениями государственного регулирования развития производственной сферы сельских территорий являются:

- техническая и технологическая модернизации сельского хозяйства;
- развитие подотрасли животноводства, переработки и реализации продукции животноводства;
- развитие малого и среднего предпринимательства;
- диверсификация сельской экономики;
- повышение доступности и качества финансово-кредитного обслуживания сельхозтоваропроизводителей различных организационно-правовых форм;
- налоговое регулирование развития приоритетных направлений производства и переработки сельскохозяйственной продукции и организационно-правовых форм сельхозтоваропроизводителей;
- совершенствование системы земельных отношений;
- содействие занятости сельского населения;
- обеспечение квалифицированными кадрами.

Основными направлениями государственного регулирования развития социально-демографической сферы сельских территорий являются:

- расширение занятости и повышение доходов сельского населения;
- создание условий для переселения в сельскую местность;
- развитие инженерной и транспортной инфраструктуры в сельской местности;
- развитие жилищного строительства на сельских территориях и повышение уровня благоустройства домовладений;
- повышение доступности услуг социальной сферы для сельского населения, развитие системы социальной инфраструктуры в сельской местности;
- обеспечение объектов социальной сферы квалифицированными специалистами;
- благоустройство сельских территорий.

Основными направлениями государственного регулирования развития природно-экологической сферы сельских территорий являются:

- обеспечение восстановления возобновляемых природных ресурсов;
- рациональное использование невозобновляемых природных ресурсов;
- совершенствование системы землепользования;
- развитие безотходных технологий;
- производство экологически чистой сельскохозяйственной продукции;
- экологическое образование и воспитание населения.

Основными инструментами государственного институционального управления развитием сельских территорий являются:

*в сфере развития экономической подсистемы сельских территорий:*

- субсидирование части затрат на техническую и технологическую модернизацию сельскохозяйственного производства;
- субсидирование части затрат на производство сельскохозяйственной продукции по приоритетным направлениям (молочное и мясное животноводство, рыбоводство и др.);
- оказания несвязанной поддержки сельскохозяйственным товаропроизводителям в области растениеводства;
- субсидии на возмещение части затрат по наращиванию поголовья сельскохозяйственных животных по приоритетным направлениям;
- грантовая поддержка сельскохозяйственных потребительских кооперативов для развития материально-технической базы;
- поддержка начинающих фермеров;
- развитие семейных животноводческих ферм на базе К(Ф)Х;
- развитие несельскохозяйственного предпринимательства (сельского туризма);
- налоговые каникулы для впервые зарегистрированных индивидуальных предпринимателей;
- введение налогообложения для самозанятого населения;
- другие;

*в сфере кредитно-финансового обеспечения развития сельских территорий:*

- кредитные программы «Россельхозбанк» для малых форм хозяйствования;
- субсидирование процентной ставки по долгосрочным, среднесрочным и краткосрочным кредитам, полученным малыми формами хозяйствования;
- программы «Росагролизинг» для малых форм хозяйствования;

*в сфере развития социально-демографической подсистемы сельских территорий:*

- компенсация расходов на оплату жилых помещений, отопления и освещения для учителей, проживающих и работающих в сельской местности;
- всероссийский смотр-конкурс среди руководителей и организаторов физкультурно-спортивной работы в сельской местности;

- единовременные компенсационные выплаты медицинским работникам, переехавшим в сельскую местность;
- строительство дорог с твердым покрытием к каждому сельскому населенному пункту;
- газификация сельских населенных пунктов и жилых домов;
- обеспечение сельского населения питьевой водой;
- ремонт и строительство линий электропередач и трансформаторных подстанций;
- дотации на строительство и приобретение жилья в сельской местности;
- грантовая поддержка местных инициатив граждан, проживающих в сельской местности;
- другие;

*в сфере развития природно-экологической подсистемы сельских территорий:*

- налоговые льготы при внедрении малоотходных и безотходных технологий и производств, использовании вторичных ресурсов, осуществлении другой деятельности, обеспечивающей природоохранительный эффект;
- внедрение в сельхозпроизводство наилучших доступных технологий;
- плата за загрязнение окружающей среды;
- штрафы за нарушение экологического законодательства, загрязнение окружающей среды;
- реализация образовательных программ в сфере экологии и природопользования;
- поддержка экологических проектов и местных инициатив, направленных на сохранение окружающей среды;
- другие.

Основным инструментом реализации государственной политики в сфере АПК и социального развития села сегодня является «Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013-2020 годы, включающая в себя подпрограмму «Социальное развитие села до 2013 года» и «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014-2017 годы и на период до 2020 года».

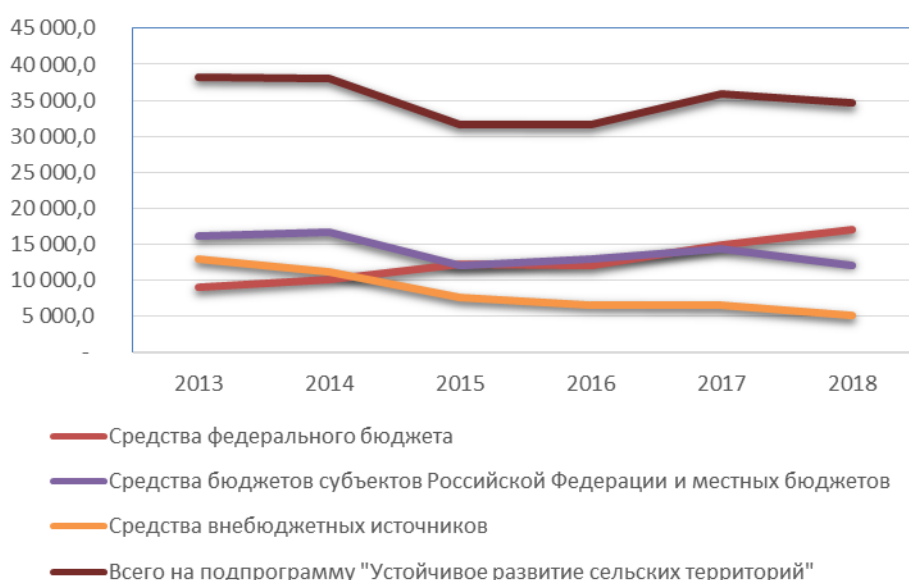
В таблице 5 и на рисунке 12 представлены данные по финансовому обеспечению федеральной целевой программы «Устойчивое развитие сельских территорий» с 2013 по 2018 годы. За указанный период общий объем финансирования сократился на 9,4% и, если учитывать официальные данные по инфляции за 5 лет, сокращение произошло на 33,7%.

**Таблица 5 – Финансирование ФЦП «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014-2017 годы и на период до 2020 года», млн руб.\*)**

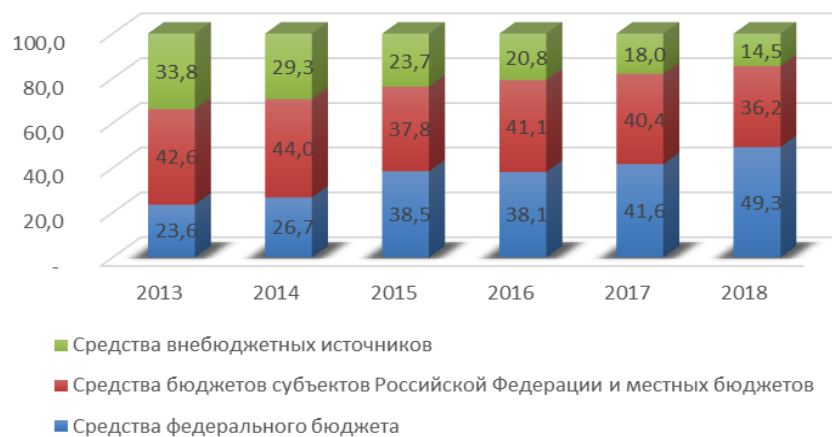
Источник финансового обеспечения	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2018 в % к 2013
Средства федерального бюджета	9 012,3	10 176,6	12 215,0	12 070,9	14 912,4	17 046,5	189,1
Средства бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов	16 255,5	16 746,6	11 999,1	13 036,4	14 463,7	12 528,1	77,1
Средства внебюджетных источников	12 916,8	11 137,4	7 530,9	6 585,0	6 452,3	5 026,4	38,9
Всего на подпрограмму	38 184,6	38 060,6	31 745,0	31 692,3	35 828,4	34 601,0	90,6

\*) Составлена на основе 37, 38, 39, 40, 41, 42

Изменилась и структура финансирования по источникам финансовых ресурсов. Финансирование из консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации сократилось в 2018 году по сравнению с 2017 годом на 1935,6 млн. рублей (13,4%), из внебюджетных источников сократилось на 1425,9 млн рублей (22,1%), удельный вес в общем объеме финансирования уменьшился на 4 п.п. и 3 п.п. соответственно (рисунок 13).



**Рисунок 12 – Динамика финансирования ФЦП УРСТ в 2014-2017 гг. и на период до 2020 года по источникам [составлен на основе 37,38,39,40,41,42]**



**Рисунок 13 – Структура финансирования ФЦП УРСТ в 2014-2017 гг. и на период до 2020 года по источникам**  
[составлен на основе 37,38,39,40,41,42]

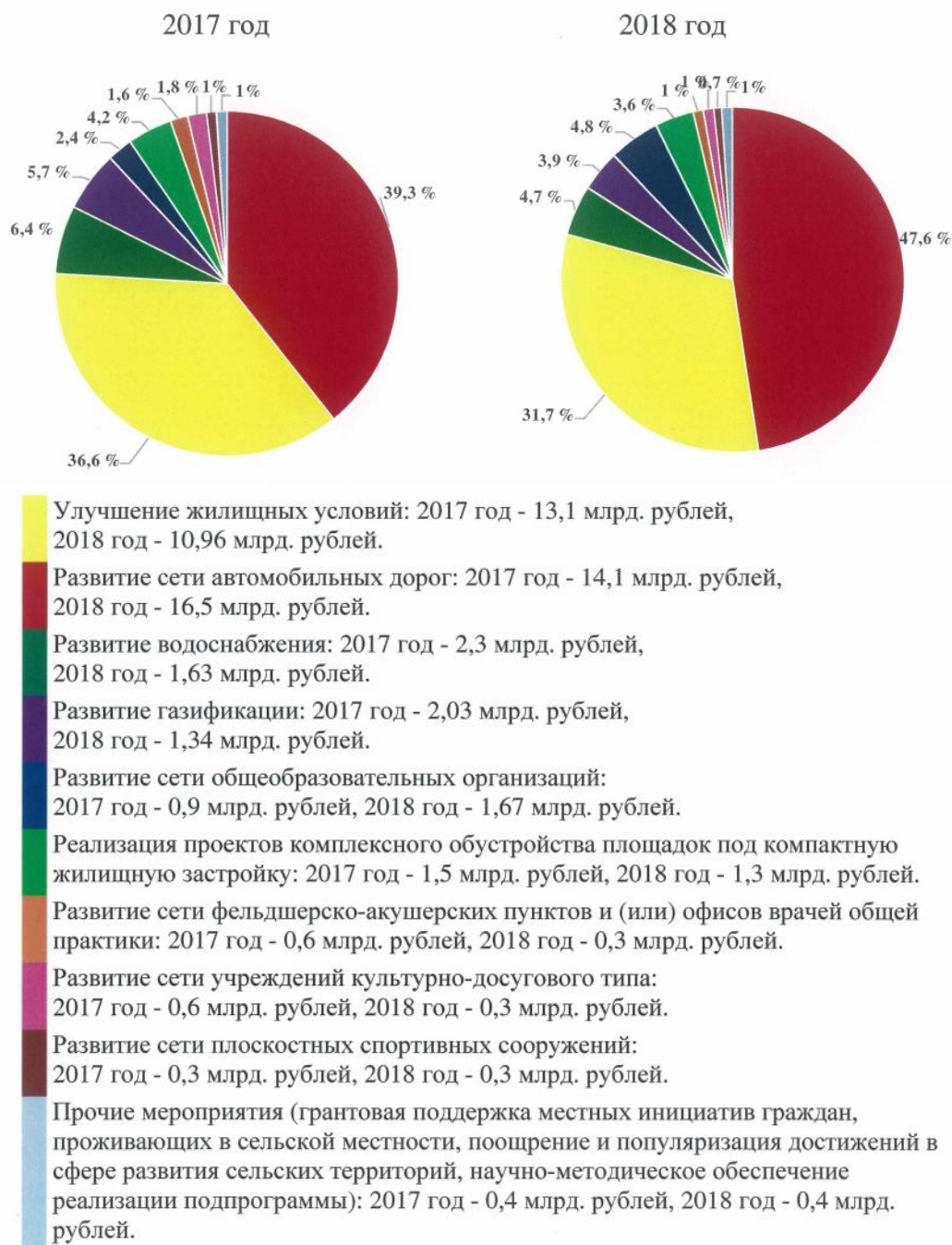
Основной причиной сокращения объема средств в 2018 году явился дефицит средств консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, а также отсутствие средств у населения для участия в газификации и водоснабжении сельских домов.

В среднем, за рассматриваемый период, исполнение мероприятий подпрограммы «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014-2017 годы и на период до 2020 года» составило 95,9% от выделенных средств, наименьшее значение было в 2017 году – 91,8% (рисунок 14).



**Рисунок 14 – Финансовое обеспечение ФЦП УРСТ в 2014-2017 гг. и на период до 2020 года**  
[составлен на основе 37,38,39,40,41,42]

На рисунке 15 представлена структура финансового обеспечения подпрограммы «Устойчивое развитие сельских территорий» в 2017 и 2018 годах. Основными мероприятиями по объему финансирования являются: развитие сети автомобильных дорог, улучшение жилищных условий граждан, проживающих в сельской местности, развитие сети общеобразовательных организаций и развитие водоснабжения.



**Рисунок 15 – Структура финансового обеспечения ФЦП УРСТ в 2014-2017 гг.**

[составлен на основе 37,38,39,40,41,42]

В таблице Приложение А отражены результаты реализации подпрограммы «Устойчивое развитие сельских территорий» за 2013-2018 годы. Значения показателей свидетельствуют о том, что целевые значения достигаются практически по всем индикаторам.

Так, по итогам 2018 года из 22 целевых показателей подпрограммы «Устойчивое развитие сельских территорий» плановые значения достигнуты по 20 позициям.

В результате реализации мероприятий ФЦП в 2018 году введено (приобретено) 507,9 тыс. кв. метров жилья для 5,9 тыс. семей, в том числе 362,3 тыс. кв. метров жилья для 4,1 тыс. молодых семей и молодых специалистов. В совокупности за время реализации программы 265,7 тыс. сельских семей улучшили жилищные условия, в том числе 91,7 тыс. молодых семей и молодых специалистов. Существенно выросли уровень газификации сельского жилищного фонда (с 33,1% до 60,3%) и показатель обеспеченности сельского населения питьевой водой (с 40,7% до 66,4%).

В 2018 году для обслуживания и эксплуатации объектов социальной и инженерной инфраструктуры, введенных в рамках подпрограммы, и на объектах АПК, созданных в процессе осуществления инвестиционных проектов в населенных пунктах, где осуществлялась реализация мероприятий, на объектах АПК было создано 20,2 тыс. рабочих мест.

За период реализации программы сеть общеобразовательных школ на селе увеличилась на 105,8 тыс. ученических мест, культурно-досуговых учреждений – на 24,6 тыс. мест, районных и участковых больниц – на 6,1 тыс. мест, амбулаторно-поликлинических учреждений на 7,5 тыс. посещений в смену, фельдшерско-акушерских пунктов – на 751 единицу, спортивных сооружений и площадок – на 304 единицы. Завершено 55 проектов комплексной компактной застройки, в результате которых создана необходимая социальная и инженерная инфраструктура для строительства индивидуальных жилых домов, в том числе для работников агропромышленного комплекса и социальной сферы села, включая молодых специалистов.

Вклад ФЦП по развитию села в социально-экономическое развитие РФ за весь период её действия (с 2002 по 2018 годы) выражается в следующих показателях: решение жилищной проблемы для 11,1% семей, проживающих в сельской местности и нуждающихся в улучшении жилищных условий, в том числе 20,5% молодых семей и молодых специалистов; удовлетворение потребности организаций агропромышленного комплекса и социальной сферы села в молодых специалистах на 31,5%; создание условий для улучшения



социально-демографической ситуации в сельской местности (прогнозируется увеличение коэффициента рождаемости сельского населения до 19,1 промилле и ожидаемой продолжительности жизни до 72,6 лет.

Судя по опубликованным результатам, ввод в действие фельдшерско-акушерских пунктов и (или) офисов врачей общей практики осуществлялся с большим, порой троекратным, превышением плановых показателей: 159 ФАП (вместо плановых 105) в 2014 году, 146 ФАП (44 по плану) в 2015 году, 129 ФАП (38 по плану) в 2016 году, 102 ФАП (50 по плану) в 2017 году, 78 ФАП (24 по плану) в 2018 году.

По вводу в действие общеобразовательных организаций (в тысячах ученических мест): 4,63 тыс. (2,7 по плану) в 2014 году; 2,82 тыс. (1,14 по плану) в 2015 году; 1,98 тыс. (1,01 по плану) в 2016 году; 1,36 тыс. (1,31 по плану) в 2017 году. В 2018 году введено в действие 2,1 тыс. ученических мест, что составляет 60,9% от планового значения. Основными причинами недостижения целевого индикатора являются невыполнение подрядными организациями строительных работ в установленные сроки, ошибки в проектно-сметной документации, выявленные в ходе строительства, позднее оформление актов приема-сдачи и позднее получение разрешений на ввод в эксплуатацию.

Вместе с тем ресурсное обеспечение программных мероприятий не обеспечивает темпы развития жилищной, социальной и инженерной инфраструктуры села, сети автомобильных дорог, необходимых для осуществления серьезных качественных сдвигов в условиях жизнедеятельности сельского населения.

В реальности ситуация в сфере образования и медицинского обслуживания не выглядит оптимистичной. Результатом оптимизационных мероприятий стало то, что 9,5 тысяч населённых пунктов с населением от 300 до 1,5 тысячи жителей не имеют сегодня детских садов, 877 из них находятся на расстоянии более 25 км от ближайшего ДДУ. В трети этих сёл и деревень нет общественного транспорта. В 6 тыс. населённых пунктов нет школ. Из 940 деревень детям приходится добираться до школы более 25 км. После всех волн «оптимизаций» средний радиус доступности сельской школы более 17 километров, до ФАП – 15 км, до детского сада – 20 км, до больницы – 84 километра. Только за 5 лет – с 2011 по 2016 год – число сельских больниц сократилось на 23,1%, детских садов – на 12%, школ – на 11% [43].

Таким образом, несмотря в целом на успешную реализацию программного подхода к развитию сельских территорий уже на протяжении нескольких лет, ситуация на селе остается сложной и кардинально не меняется, о чем свидетельствуют данные таблицы 6.

**Таблица 6 – Основные показатели развития села в динамике  
за 2010-2017 гг.\*)**

	Наименование показателя	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
1	Численность населения, оценка на 1 января соответствующего года, млн человек	37,6	37,5	37,3	37,2	37,1	38	37,9	37,8
2	Уровень безработицы, %	10,6	9,6	8,5	8,3	7,9	7,9	8	7,9
3	Уровень безработицы среди городского населения, %, %	6,3	5,5	4,5	4,6	4,3	4,8	4,8	4,3
4	Индекс развития социальной сферы	4,6	5,6	5,0	4,9	3,7	4,9	4,1	4,1
5	Доход на душу населения, рублей	9452,4	10810,4	11984,2	12970,1	14444,6	15803,4	16182,5	17145,5
6	Средне-месячная номинальная начисленная заработная плата в сельском, лесном хозяйстве, охоте, рублей	10668,1	12464	14129,4	15724	17724	19721	21755	25671

\*) Составлена на основе данных статистики

В качестве основных факторов, сдерживающих реализацию государственной политики в этой области, можно назвать следующие:

- неразвитость институциональной среды, которая проявляется, прежде всего, в несовершенстве законодательной базы, касающейся вопросов функционирования и развития органов власти на уровне субъектов РФ и местного самоуправления, в т.ч. противоречивость системы разграничения их полномочий, неэффективное взаимодействие с органами государственной власти федерального уровня;
- невысокая доходность сельскохозяйственного производства и смежных видов деятельности;
- ограниченные объемы государственной поддержки и низкая бюджетная обеспеченность муниципальных образований и сельских поселений;

- недостаточное научное, материальное и кадровое обеспечение устойчивого развития сельских территорий;
- невысокая эффективность использования природно-ресурсного потенциала сельских территорий;
- ограниченность и неразвитость рынка труда в сельской местности;
- недостаток информационной и консультационной поддержки;
- бедность и низкий уровень доходов селян, более низкое качество жизни по сравнению с городскими жителями;
- неразвитость инженерно-технической, транспортной и социальной инфраструктуры на селе;
- отсутствие экономического интереса в проживании и работе в сельской местности, мотивации к труду, миграционные настроения селян;
- низкая социальная активность большинства сельского населения.

В этой связи в целях преодоления указанных ограничений по устойчивому развитию сельских территорий важной задачей государства является создание эффективной институциональной среды, обеспечивающей комплексное развитие этих административно-территориальных образований. Среди факторов, обеспечивающих действенную институциональную среду устойчивого развития сельских территорий, кроме прочих, выделяют совершенствование и согласование законодательной базы. При этом одной из главных проблем государственного регулирования на всех уровнях в условиях современного уровня развития социально-экономического развития остается создание системы согласования управляющих воздействий на муниципальном, региональном и общегосударственном уровнях.

Возникает вопрос, насколько российское законодательство обеспечивает институциональные условия для процессов устойчивого развития российской сельской местности, тем самым повышая привлекательность сельской жизни. Федеральная целевая программа «Устойчивое развитие сельских территорий» с 2013 года претерпела множество трансформаций, которые негативно отразились на результатах ее реализации.

Так, анализ реализации региональных программ устойчивого развития сельских территорий показывает, что уже с самого начала наблюдается активное изменение перечня целевых показателей ФЦП. Некоторые целевые показатели Федеральной целевой программы были исключены из программ регионов или изменена их формулировка.

Уже в процессе выполнения Программы часто пересматривались целевые показатели, практически по всем регионам наблюдается снижение целевых показателей относительно первоначальной редакции. Чаще всего сни-

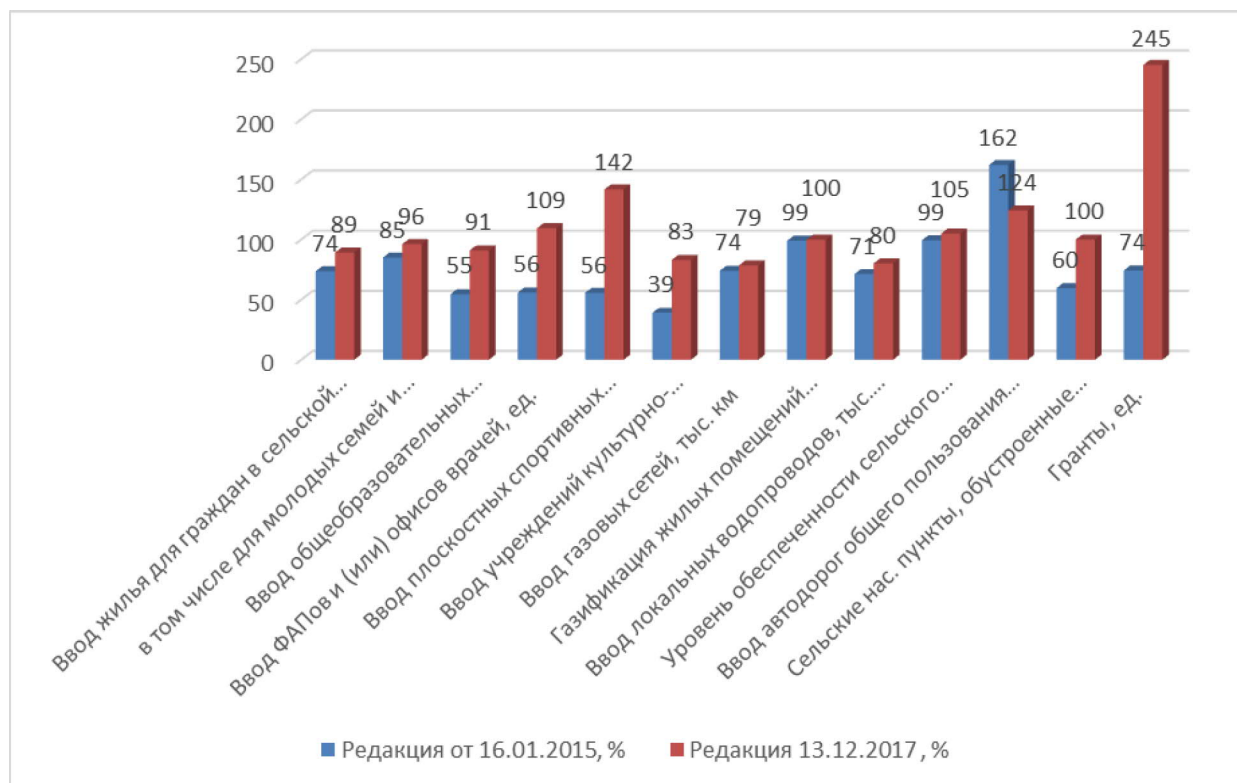
жались значения таких целевых показателей, как: ввод в действие общеобразовательных организаций, фельдшерско-акушерских пунктов, плоскостных спортивных сооружений, учреждений культурно-досугового типа, а также показателя количества выданной грантовой поддержки местных инициатив граждан. Нужно отметить, что перечень субъектов, урезавших показатели, значительно шире, чем перечень наращивавших.

Это свидетельствует о том, что при принятии Федеральной программы не были в полной мере учтены региональные интересы. Это сказывается на выполнении основных целевых показателей самой Федеральной целевой программы. Данные, приведенные в таблице 7, свидетельствуют о том, насколько оказалась далека реализация ФЦП за 2014-2017 гг. от запланированных показателей, а также о том, что гипотеза об улучшающем воздействии российского законодательства на развитие российских сельских территорий подтверждается лишь отчасти. Улучшение есть, но оно значительно ниже изначально запланированного уровня.

**Таблица 7 – Некоторые плановые значения целевых индикаторов и показателей ФЦП УРСТ на 2014–2017 гг.**

	Ввод жилья для граждан в сельской местности, тыс.м <sup>2</sup>	в том числе для молодых семей и молодых специалистов, тыс.м <sup>2</sup>	Ввод общеобразовательных организаций, тыс. учебных мест	Ввод ФАПов и (или) офисов врачей, ед.	Ввод плоскостных спортивных сооружений., тыс.м <sup>2</sup>	Ввод учреждений культурно-досугового типа, тыс. мест	Ввод газовых сетей, тыс. км	Газификация жилых помещений сетевым газом в сельской местности, %	Ввод локальных водопроводов, тыс. км	Уровень обеспеченности сельского населения питьевой водой, %	Ввод автодорог общего пользования с твердым покрытием, тыс. км	Сельские нас. пункты, обустроенные под комплексную жилую застройку, ед.	Гранты, ед.
Редакция от 15.07. 2013	2788	1554	11	424	257	3,3	9	59	6,4	61,3	1,16	52	397
Редакция от 16.01. 2015	2053	1322	6	237	143	1,29	6,66	58,4	4,56	60,9	1,88	31	295
Редакция 13.12. 2017	2483	1496	10	464	364	3	7	59	5	64	1,44	52	973

Рисунок 16 наглядно демонстрирует, что уже через год, в 2015 году в новой редакции произошло снижение всех плановых значений целевых показателей, за исключением «Ввод автодорог общего пользования с твердым покрытием, тыс. км», в среднем оно составило 30%.

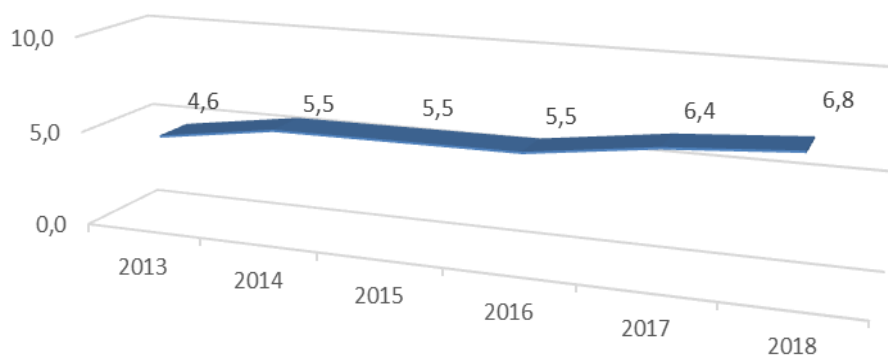


**Рисунок 16 – Изменение плановых показателей ФЦП УРСТ 2014-2017 гг.**

В редакции 2017 года значения целевых показателей были увеличены, однако, относительно 2013 года уменьшение составило 10%, причем, по обеспечению газоснабжением и водоснабжением оно составило 20%.

Подпрограмма «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014-2017 годы и на период до 2020 года» является частью государственной политики по поддержке села. В 2018 году на социальное развитие в рамках подпрограммы затраты бюджета составили 6,8% всей прямой господдержки сельского хозяйства России, остальные 93,2% субсидий в сельском хозяйстве были направлены на производственные цели (рисунок 17).

Таким образом, подпрограмма играет лишь небольшую роль в современной аграрной политике, направленной, в большей степени, на поддержку производства отечественной сельскохозяйственной продукции.



**Рисунок 17 – Динамика доли расходов на устойчивое развитие сельских территорий в структуре государственного финансирования АПК, %**

Законодательство в сфере устойчивого развития сельских территорий подвержено частым изменениям. Частые изменения и сокращение финансирования Федеральной целевой программы устойчивого развития сельских территорий привели к недостижению целевых показателей по строительству на селе жилья, вводу газовых сетей и локальных водопроводов, а также по строительству и организации деятельности общеобразовательных учреждений и учреждений культурно-досугового типа.

Новый импульс развитию сельских территорий должна дать государственная программа Российской Федерации «Комплексное развитие сельских территорий», утвержденная Постановлением Правительства РФ № 696 от 31.05.2019 г. [44]

Этот документ заменил подпрограмму «Устойчивое развитие сельских территорий до 2020 года», носящую несколько общий характер.

В основу Госпрограммы заложен принцип проектного подхода в рамках концепции инициативного бюджетирования. Главной движущей силой реализации программы являются муниципалитеты, которые должны выступать инициаторами заявок, основываясь на реальной необходимости и проектах, которые будут способствовать достижению показателей госпрограммы.

Основные цели госпрограммы – сохранение доли сельского населения в общей численности населения России на уровне не менее 25,3%, достижение соотношения среднемесячных располагаемых ресурсов сельского и городского домохозяйств до 80%, повышение доли общей площади благоустроенных жилых помещений в сельских населённых пунктах до 50%.

Госпрограмма состоит из проектной и процессной частей.

В проектную часть госпрограммы включены пять ведомственных проектов: «Развитие жилищного строительства на сельских территориях и повышение уровня благоустройства домовладений», «Содействие занятости сельского населения», «Развитие инженерной инфраструктуры на сельских территориях», «Развитие транспортной инфраструктуры на сельских территориях», «Благоустройство сельских территорий».

К процессной части госпрограммы отнесены три ведомственные целевые программы: «Обеспечение государственного мониторинга сельских территорий», «Аналитическая и информационная поддержка комплексного развития сельских территорий», «Современный облик сельских территорий».

Ее ключевые показатели – увеличение соотношения доходов сельского населения и жителей городов с 68% в 2018 году до 80% в 2025-м, а также остановка оттока населения из села и удержание численности сельских жителей хотя бы на текущем уровне (около четверти населения РФ).

Сейчас, по данным Минсельхоза, уровень безработицы на селе почти вдвое выше, чем в городах (8% против 4,3%). Доля населения с доходами ниже прожиточного минимума на селе также почти вдвое выше городской (20% против 11,2%).

Общий объём финансирования госпрограммы в 2020–2025 годах – 2,3 трлн рублей, в том числе за счёт федерального бюджета – более 1 трлн рублей (таблица 8, рисунок 18).

**Таблица 8 – Плановый объем финансирования государственной программы «Комплексное развитие сельских территорий» на 2020-2025 гг, млн руб.\*)**

Источник финансового обеспечения	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Итого
Средства федерального бюджета	79 197,8	160 624,0	193 135,5	201 007,6	209 250,5	217 881,9	1 061 097,2
Средства бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов	16 411,4	24 453,7	28 110,4	30 609,1	35 245,8	39 177,2	174 007,7
Средства внебюджетных источников	132 888,1	177 583,0	191 546,4	182 601,4	181 197,3	187 075,5	1 052 891,7
Всего на госпрограмму	228 497,4	362 660,7	412 792,3	414 218,1	425 693,5	444 134,6	2 287 996,6

\*) Источник: [44]

Вместе с тем, глава Минсельхоза России Дмитрий Патрушев назвал гораздо большую сумму затрат, необходимых на решение первоочередных задач села, – это примерно 6 трлн руб. В частности, по его оценке, на развитие инженерной инфраструктуры требуется порядка 2,1 трлн руб., на повышение качества дорожной инфраструктуры – более 2 трлн руб., на улучшение жилищных условий сельского населения – 0,9 трлн руб., на траты в сфере образования, культуры, спорта и здравоохранения – 0,95 трлн руб.



**Рисунок 18 – Структура финансирования государственной программы «Комплексное развитие сельских территорий» по источникам**

Если учесть мероприятия других госпрограмм, финансовое обеспечение строительства инфраструктуры на сельских территориях может достигнуть уже 5,9 трлн руб. Первоначально Минсельхоз закладывал на программу в общей сложности 1,38 трлн руб., однако позже ощутимо вырос объем ее финансирования из внебюджетных источников. В итоге федеральный бюджет обещает потратить на программу 1,06 трлн руб., регионы – 174 млрд, из внебюджетных источников будет привлечено 1,05 трлн руб.

Все это кратно больше нынешних объемов поддержки сельских территорий – за последние пять лет финансирование федерального центра составило 170 млрд руб.

Основные направления новой программы – благоустройство территорий, содействие занятости, развитие инфраструктуры, жилищное строительство (Таблица 9).



**Таблица 9 – Структура государственной программы «Комплексное развитие сельских территорий»\*)**

Наименование проекта	Цель проекта
Ведомственный проект «Развитие жилищного строительства на сельских территориях и повышение уровня благоустройства домохозяйств»	Обеспечение объема ввода (приобретения) не менее 2,34 млн. кв. м жилья для 25,5 тыс. семей, проживающих и работающих на сельских территориях; обеспечение объема ввода не менее 189,67 тыс. кв. м жилых домов, построенных с использованием деревянного домостроения; улучшение жилищных условий 201 тыс. семей, проживающих на сельских территориях, путем предоставления ипотечных кредитов (займов) по льготной ставке от 0,1 до 3 процентов годовых; повышение уровня благоустройства не менее 424,3 тыс. сельских домовладений; обустройство инженерной инфраструктурой и благоустройство не менее 1317 площадок, расположенных на сельских территориях, под компактную жилищную застройку.
Ведомственный проект «Содействие занятости сельского населения»	Обеспечение уровня занятости сельского населения, в том числе прошедшего дополнительное обучение (переобучение), до 80 процентов трудоспособного населения в 2025 году; снижение уровня безработицы сельского населения трудоспособного возраста до 5,7 процента.
Ведомственный проект «Благоустройство сельских территорий»	Реализация не менее 42,25 тыс. проектов по благоустройству сельских территорий: создание и обустройство зон отдыха, спортивных и детских игровых площадок, площадок для занятия адаптивной физической культурой и адаптивным спортом для лиц с ограниченными возможностями здоровья; организация освещения территории, в том числе с использованием энергосберегающих технологий, включая архитектурную подсветку зданий, строений, сооружений; организацию пешеходных коммуникаций и уличных дорог, обустройство территории в целях обеспечения беспрепятственного передвижения инвалидов и других маломобильных групп населения, организацию ливневых стоков; обустройство общественных колодцев и водоразборных колонок, мест размещения твердых коммунальных отходов, обеспечивающих раздельный сбор мусора; сохранение и восстановление природных ландшафтов и историко-культурных памятников.
Ведомственный проект «Развитие инженерной инфраструктуры на сельских территориях»	Обеспечить ввод в действие не менее: 2,08 тыс. км распределительных газовых сетей; 1,65 тыс. км локальных водопроводов; реализовать не менее 20 проектов комплексного обустройства площадок, расположенных на сельских территориях, под компактную жилищную застройку; обеспечение создания комфортных условий жизнедеятельности в сельской местности: доведение доли сельских населенных пунктов, имеющих доступ к информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», до 95 процентов:
Ведомственный проект «Развитие транспортной инфраструктуры на сельских территориях»	Обеспечить ввод в эксплуатацию не менее 2,58 тыс. км автомобильных дорог общего пользования с твердым покрытием, ведущих от сети автомобильных дорог общего пользования к общественно значимым объектам населенных пунктов, расположенных на сельских территориях, объектам производства и переработки продукции.

\*) составлена авторами

Принципиальное отличие новой госпрограммы комплексного развития сельских территорий на 2020–2025 годы, подготовленной Минсельхозом России, от действующей ФЦП – резкий рост запрашиваемого бюджетного финансирования и кардинальное изменение способов его распределения. На действующую программу за последние шесть лет было израсходовано бюджетных средств 191,4 млрд руб., новая же предлагает потратить за тот же срок почти 1,4 трлн руб., то есть в 7,2 раза больше.

Расходы федерального бюджета должны вырасти в 13,4 раза, региональных бюджетов – в 1,4 раза, из внебюджетных источников – в 5,2 раза, причем если в 2017 году региональные и федеральные траты были примерно равны, то теперь эта пропорция составит 1:10.

Целями программы заявлено:

- повышение соотношения среднемесячных доходов сельских и городских домохозяйств с 68% в 2018 году до 80% к 2025 году,
- повышение доли жилья, оборудованного всеми видами благоустройства до 50%,
- сохранение не менее 2,9 тыс. сельских поселений с численностью до 500 человек.

Несмотря на ряд принятых государством нормативно-правовых документов, позволивших на федеральном уровне сформировать основной набор инструментов политики сельского развития, они задействованы не в полной мере, и ориентированы, прежде всего, на обеспечение макро управляемости региональной системы, что в определенной мере привело к ресурсной зависимости от вышестоящего уровня, усилению социальной нестабильности, снижению интереса у органов местного самоуправления к формированию эффективной политики развития села.

Уровень конкурентоспособности административно-территориального образования определяется не только состоянием экономики, но в значительной степени развитием его человеческого потенциала, основой формирования которого являются жилищные условия, благоустройство сельских поселений, качество услуг образования, здравоохранения, культуры, спорта, развитость инженерной и транспортной инфраструктур.

В связи с этим населенный пункт должен представлять собой так называемый социальный кластер, обладающий рядом необходимых объектов. Обеспечение сельского населения услугами социальной инфраструктуры должно носить комплексный характер, так как при наличии всех элементов обслуживания и их согласованного взаимодействия возникает так называе-

мый синергетический эффект. При отсутствии или неразвитости каких-либо служб создается обратный эффект, обусловленный незавершенностью системообразования и резко снижающий эффективность всего воспроизводственного процесса.

Построение системы государственных социальных стандартов должно стать главным звеном современной государственной политики по развитию сельских территорий. Региональные социальные стандарты будут выражать целевые установки органов государственной власти и местного самоуправления в сфере социально-бытового обустройства сельских территорий. Эти стандарты должны носить достаточно долговременный характер, но иметь разумные временные границы, чтобы цели были достижимы за 10-15 летний период.

### 3.3 Институты бизнес-сообщества

Развитие бизнес-сообщества в сфере сельского хозяйства создает основу благосостояния региона, определяя тем самым активность трудоспособного населения и возможности территории проживания. Активность предпринимательства именно в сельской местности имеет стратегический характер и воплощает идеи освоения обширных территорий, предотвращение обезлюдения деревень и обнищания сельского населения, производства безопасной продукции питания, развития регионов и пополнения бюджета. Также развитие частного предпринимательства способствует занятости населения села и поддержанию благосостояния, что подтверждают исследования прошлых лет [45, 46, 47, 48]. Рассмотрим основные показатели, отражающие уровень доходов населения (таблица 10).

**Таблица 10 – Динамика показателей рабочей силы за 2005-2018 гг.\*)**

Показатель	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Уровень участия в рабочей силе населения в возрасте 15-72 лет РФ (по данным выборочных обследований рабочей силы; %)	66	67,7	68,3	68,7	68,5	68,9	69,1	69,5	69,1	68,9

Показатель	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работников организаций РФ, рублей	8555	20952	23369	26629	29792	32495	34030	36709	39167	43445
Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работников организаций сельского хозяйства, рублей	3841	11109	12464	15724	17627	18365	20670	22915	25671	28185
Отношение заработной платы работников сельского хозяйства к среднему по РФ, %	45	53	53	59	59	57	61	62	66	65

\*)Источник [49]

Согласно статистической информации доходы населения в сельской местности уступают средним зарплатам по РФ и в 2018 году составляют всего 65%. При этом отмечается рост участия в рабочей силе, а значит и рост потребности в рабочих местах. В связи с этим необходимость поддержки развития бизнеса имеет еще и социальную направленность.

Деятельность в сельском хозяйстве связана с рисками не только климатическими, но также очень подвержена изменению конъюнктуры. Динамика основных показателей развития организаций в АПК представлена в таблице 11.

За наблюдаемый период происходит сокращение числа предприятий, работающих в сфере сельского хозяйства, и в 2018 г. общее их количество составило 115,4 тыс. Наибольшая рентабельность продукции отмечается в сфере растениеводства, и это наблюдается на протяжении ряда лет. Однако на конец 2017 г. общий финансовый результат животноводческой деятельности на 33% превосходит растениеводство.

**Таблица 11 – Основные финансовые показатели организаций, осуществляющих деятельность в растениеводстве и животноводстве за 2005-2017 гг.\*)**

Показатель	2005	2010	2014	2015	2016	2017
Количество предприятий сельского хозяйства, тыс.	309,5	202,6	159,0	-	141,3	129,4
Сальдированный финансовый результат (прибыль минус убыток) организаций, млн. руб.						
растениеводство	9652	14586	59318	136159	140141	68532
животноводство	20887	50107	117921	123055	93574	102224
Рентабельность проданных товаров, продукции (работ, услуг) организаций, процентов						
растениеводство	6,4	12,4	20,2	35,4	30,3	17,2
животноводство	9,5	8,6	18,3	15,4	9,8	12

\*) Источник [49]

Можно сказать, что деятельность в сфере сельского хозяйства имеет положительную динамику, сумма убытка организаций растет не такими темпами, как по стране, а финансовый результат за 4 года вырос в 4,8 раз. Удельный вес убыточных предприятий сократился, однако на фоне общего уменьшения количества предприятий выводы носят скорее негативный характер (таблица 12).

**Таблица 12 – Сравнение финансового положения предприятий сельского хозяйства и РФ\*)**

Показатель	2013 г.	2017 г.	Отношение 2017 г. к 2013 г.
Сумма убытка организаций, млн. руб.:			
в целом по РФ	1022225	5042249	4,9
в отраслях сельского хозяйства	53442	84108	1,6
Удельный вес убыточных предприятий, % от общего итога:			
в целом по РФ	н-д	31,9	
в отраслях сельского хозяйства	30,4	25,4	0,8
Сальдированный финансовый результат, млн руб.:			
в общем по РФ	6853753	9036848	1,3
в отраслях сельского хозяйства	51637	246946	4,8

\*) Составлена на основе данных: gks.ru

Для поддержания развития бизнес-сообществ на сельских территориях необходимо создание эффективных институтов развития. Складывающаяся тенденция и практика управления сельскохозяйственными предприятиями дают основание утверждать, что достижение устойчивого развития АПК региона требует разработки стратегии институциональной модернизации, необходимость в которой требует компенсации негативных эффектов и обязательного повышения конкурентоспособности национальной экономики при росте или снижении покупательной способности населения.

Модернизация институтов аграрной сферы предполагает обновление и изменение старых и создание новых институтов, заключается как в количественном (массовость новых институциональных практик), так и качественном (способ институциональных преобразований) преобразовании. Модернизация требует преобразований, повышающих эффективности функционирования, при этом учитывает предыдущий опыт и тенденции развития, такое развитие может принимать одну из форм институциональных изменений: проектирование или генерирование новых институтов, рекомбинация или мутирование существующих институциональных форм, импорт и трансплантация заимствованных институтов. Специфика институциональной модернизации аграрной экономики России проявляется в наложении процессов рыночной трансформации национальной экономики на ее ускоренную интеграцию в глобализирующееся мировое хозяйство, что обуславливает функциональные преобразования, реструктуризацию и институциональную реорганизацию системы агрохозяйствования и формирование механизмов взаимодействия субъектов аграрной экономики [50].

Принято разделять финансовые и нефинансовые институты развития бизнес-сообщества. К финансовым относятся банки развития, агентства развития, финансовые корпорации, инвестиционные, венчурные и суверенные фонды и др. К нефинансовым институтам развития относятся особые экономические зоны (ОЭЗ), технополисы, технопарки, бизнес-инкубаторы, научно-внедренческие инновационные центры и т. п.

К финансовым институтам развития федерального уровня, действующим на территории нашей страны, прежде всего, относятся Внешэкономбанк, Инвестиционный фонд РФ, Российская венчурная компания, Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере, Российский фонд технологического развития, Роснано, Российский инвестиционный фонд информационно-коммуникационных технологий, Россельхозбанк и др.

Одним из наиболее известных и активных универсальных институтов развития является государственная корпорация «Внешэкономбанк». Она создана как национальный банк развития и действует в соответствии с Федеральным законом от 17 мая 2007 г. № 82ФЗ и Меморандумом о финансовой политике, утвержденным распоряжением Правительства РФ от 27 июля 2007 г. № 1007р. Главными целями деятельности ВЭБа являются повышение конкурентоспособности российской экономики, ее диверсификация, стимулирование инвестиционной деятельности. В своей работе Банк использует разные механизмы поддержки: долговое и доленое финансирование, гарантии и поручительства, страхование экспортных кредитов, лизинговые операции, инвестиционное консультирование. В структуре направлений деятельности Банка 26% принятых органами управления решений относятся к развитию инфраструктуры, 23 – к развитию инноваций, 21 – повышению ресурсоэффективности, 10% – поддержке экспорта.

Следует отметить, что отвлечение финансовых ресурсов ВЭБа на реализацию масштабных антикризисных мер, погашение задолженности российских организаций перед иностранными финансовыми институтами, поддержку развития ипотеки не позволило в полной мере использовать этот механизм для основного предназначения банка – обеспечение устойчивого инновационного развития России на основе модернизации и повышения конкурентоспособности национальной экономики.

В рамках Российского инвестиционного форума в Сочи Министерство сельского хозяйства Российской Федерации и Внешэкономбанк объявили о необходимости создать федеральную сеть оптово-распределительных центров сельскохозяйственной продукции (ОРЦ) на территории России. Предполагается, что создание федеральной сети ОРЦ будет способствовать обеспечению беспрепятственного доступа отечественных сельскохозяйственных товаропроизводителей, в первую очередь малых и средних форм, к современной агрологистической инфраструктуре; содействию реализации отечественной сельхозпродукции с целью повышения ее конкурентоспособности. Группа ВЭБ в партнерстве с российскими и международными инвесторами готова участвовать в создании федеральной сети ОРЦ, в том числе создании до 2030 года нескольких межрегиональных ОРЦ, а также несколько десятков ОРЦ регионального значения. Пилотная очередь проекта свяжет Новосибирск, Казань и Ростов и обеспечит прямой доступ сельхозпроизводителей и фермеров из Сибири, Поволжья и Юга России к рынкам сбыта и крупным мегаполисам.

Функции поддержки малого и среднего предпринимательства ВЭБ осуществляет через дочерний банк «МСП Банк». Финансовая поддержка МСП осуществляется через банки-партнеры и через организации инфраструктуры поддержки. За весь период реализации программ поддержки ОАО «МСП Банк» (был учрежден в 1999 г. как РосБР) получили финансирование более 24 тыс. субъектов МСБ на общую сумму 179 млрд рублей.

В 2011 году ВЭБом был создан Российский фонд прямых инвестиций (РФПИ) для привлечения капиталов в российскую экономику из-за рубежа. Его задача – привлекать в первую очередь долгосрочные иностранные инвестиции в высокотехнологичных сферах: энергетике, нефтегазовой сфере, освоении космоса, фармацевтике и т. д. В течение пяти лет российское правительство предоставит РФПИ капитал в объеме 10 млрд долл. для осуществления прямых акционерных инвестиций в ведущие компании российской экономики. В том же году ВЭБом было создано Экспортное страховое агентство России (ЭКСАР). Его основные цели – создание условий для продвижения российской продукции на зарубежные рынки, минимизация рисков финансовых потерь при проведении экспортных операций, а также улучшение условий финансирования экспорта со стороны банков.

Инвестиционный фонд РФ (ИФ) образован в январе 2006 г. в соответствии с Бюджетным кодексом РФ и представляет собой часть средств федерального бюджета, которая подлежит использованию в целях реализации ИП. Главная цель использования средств Фонда – поддержка приоритетных для государства и регионов проектов путем создания транспортной, инженерной или энергетической инфраструктуры государственного или муниципального значения, без которой эти проекты не могут быть реализованы. Полномочия по контролю и мониторингу хода реализации проектов Фонда осуществляет Минэкономразвития России. В рамках деятельности ИФ обеспечивается его тесное взаимодействие с ВЭБом, который готовит заключения о достаточной обоснованности бизнес-планов.

ИФ задумывался как инструмент ГЧП, однако на практике риски невыполнения частными инвесторами своих обязательств по софинансированию проектов также ложатся на бюджетную систему, поэтому в настоящее время прорабатывается вопрос о реорганизации ИФ с целью создания на его базе инвестиционного фонда развития инфраструктурных проектов. Создание нового механизма в форме фонда развития, по замыслу Минэкономразвития России, позволит этих рисков избежать и повысить эффективность бюджетных инвестиций. Критериями отбора ИП предлагается сделать их значи-



мость, готовность к исполнению (проектная документация, отвод земли и т.д.) и краткосрочность – во избежание рисков из-за падения доходов.

Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере – старейший ФИР, распределяющий грантовую помощь. Создан постановлением Правительства РФ от 3 февраля 1994 г. № 65, реализует задачу развития МСБ в научно-технической сфере и поощрения конкуренции в этой сфере путем оказания финансовой поддержки высокоэффективным наукоемким проектам, разрабатываемым малыми предприятиями. Правительством РФ установлено, что в Фонд содействия направляется 1,5% средств федерального бюджета на науку. Фонд реализует около 20 программ инновационного развития, которые направлены на создание новых и развитие действующих высокотехнологичных компаний, коммерциализацию результатов научно-технической деятельности, привлечение инвестиций в сферу малого инновационного предпринимательства, создание новых рабочих мест. Основой деятельности Фонда является предпосевное и посевное финансирование начальных этапов инновационного процесса. На этом начальном этапе во всех странах только государственные программы посевного финансирования содействуют предприятию в снижении риска инвестирования в технологический бизнес.

Российский фонд технологического развития (РФТР) образован Указом Президента РФ от 27 апреля 1992 г. № 426 с целью обеспечения условий сохранения и развития научно-технологического потенциала страны. Объектом поддержки этого Фонда являются проекты НИОКР, выполняемые государственными научными центрами, научно-производственными объединениями, научно-исследовательскими институтами и другими инновационно-активными юридическими лицами РФ, в рамках системы приоритета государственной научно-технической инновационной политики. РФТР сосредоточивает свои усилия на этапе жизненного цикла от лабораторного до опытного образца с доведением разработок до выпуска опытной партии продукции, имеющей хорошие коммерческие перспективы. Основным направлением использования средств Фонда является финансирование на договорной основе научных исследований и экспериментальных разработок по приоритетным направлениям науки, утвержденным Президентом РФ, таким как индустрия наносистем и материалов, ИКТ системы, биотехнологии, рациональное природопользование, энергетика и энергоснабжение и др.

Деятельность Российского сельскохозяйственного банка (Россельхозбанка) направлена на приоритетное кредитование АПК, сельских территорий, рыбохозяйственного и лесопромышленного комплексов. Согласно дол-

госрочной стратегии банк к 2020 г. при сохранении контроля государства сохранит значительный уровень отраслевой специализации и усилит свою роль ведущего финансового учреждения для АПК. На период до 2020 г. предусматривается обеспечить лидерство в выдаче субсидируемых кредитов, сфокусировавшись на кредитовании малых форм хозяйствования и ИП по развитию животноводства и обновлению основных фондов, а также удлинении сроков предоставления краткосрочных и долгосрочных кредитов до 3 и 15 лет соответственно.

Анализ финансовой и инвестиционной активности согласно данным статистики представлен в таблицах 13 и 14.

**Таблица 13 – Анализ направлений финансовых вложений предприятий\*)**

Показатель	2014 г.	2017 г.	2018 г.	2018 г. к 2014 г.
Финансовые вложения, млн руб – всего	78604356	165669181	246503384	3,1
в том числе по видам экономической деятельности:				
сельское, лесное хозяйство, охота, рыболовство и рыбоводство	402276	944784	1364320	3,4
обрабатывающие производства	14466402	22632025	30115515	2,1
из них:				
производство пищевых продуктов	1456443	1552969	1592546	1,1
обеспечение электрической энергией, газом и паром; кондиционирование воздуха	3627127	4959613	5536874	1,5
строительство	1259908	4174041	3471513	2,8
деятельность финансовая и страховая	17667260	65919500	71788490	4,1

\*)Источник [49]

**Таблица 14 – Инвестиции в основной капитал, направленные на развитие территорий, млрд руб.\*)**

Показатель	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2018 г. к 2014 г. году
	Миллиардов рублей (в фактически действовавших ценах)					
Инвестиции в основной капитал – всего	13902,6	13897,2	14748,8	16027,3	17595	1,3
из них:						
сельское, лесное хозяйство, охота, рыболовство и рыбоводство	524,3	518,8	623,4	705,5	777	1,5

Окончание таблицы 14

Показатель	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2018 г. к 2014 г. году
	Миллиардов рублей (в фактически действовавших ценах)					
из них:						
растениеводство и животноводство, охота и предоставление соответствующих услуг в этих областях	492,5	483,6	582,6	651,4	707,7	1,4
лесоводство и лесозаготовки	16,6	20,8	20,7	25,4	31,1	1,9
рыболовство и рыбоводство	15,2	14,4	20,1	28,7	38,2	2,5
обрабатывающие производства	2080,9	2167,6	2103,3	2296,5	2584,9	1,2
из них:						
производство пищевых продуктов	196,5	199,8	193	237,1	260,2	1,3
производство напитков	42,1	34,3	34,9	36,5	42,6	1,0
обеспечение электрической энергией, газом и паром; кондиционирование воздуха	1093,9	917,9	866	943,7	1047,5	1,0
водоснабжение; водоотведение, организация сбора и утилизации отходов, деятельность по ликвидации загрязнений	169	128,7	148	147,7	162,6	1,0
строительство	469,3	401,2	443,7	511,5	636,2	1,4
деятельность финансовая и страховая	170,5	195,4	212,6	324,9	356	2,1
деятельность по операциям с недвижимым имуществом	2229,6	2572,3	2604,3	2627,9	2608,4	1,2
деятельность административная и сопутствующие дополнительные услуги	120,7	79,7	90,9	117,8	181,1	1,5
образование	242,7	241	210,5	225,3	270,8	1,1
деятельность в области здравоохранения и социальных услуг	195,3	179,6	186,7	198,8	246,9	1,3
деятельность в области культуры, спорта, организации досуга и развлечений	176,8	182	184,1	239,8	207,1	1,2

\*)Источник [49]

Финансовые вложения предприятий показывают рост, при этом наибольшая активность наблюдается в финансовой и страховой сферах по сравнению с 2014 годом в 4 раза. Производство пищевых продуктов финансируется предприятиями практически на том же уровне, что и в 2014 году, также в 1,5 раз увеличились вложения в сферу ЖКХ.

Исследование инвестиционной активности также отражает заинтересованность инвесторов в сфере финансирования и страхования. По сравнению с 2014 годом вырос в 2,1 раз. Также значительный рост инвестиций наблюдается в рыболовстве и лесозаготовках.

Значительный интерес к финансовой и страховой сферам отражает необходимость развития финансовых инструментов развития, возможность поддержки бизнеса за счет дополнительных гарантий дает производителям возможность минимизировать риски производства.

Отмечается недостаточная заинтересованность инвесторов в сферах, связанных с социальным развитием (обрабатывающие производства пищевой промышленности, сфера ЖКХ), одной из причин может быть долгий срок окупаемости таких проектов.

К инструментам поддерживающего развития можно отнести ассоциации и союзы производителей.

Отраслевые союзы ориентированы на поддержку определенной отрасли и имеют в своем составе экспертов, способных оказать консультации и поддержку практически на любой стадии производства и продвижения. Основные цели союзов сводятся к содействию развитию отрасли, мониторингу рынка и предоставлению информации членам о конъюнктуре, участие в рабочих группах, советах и др. при Правительстве или других органах власти для поддержки и предоставлению информации по отрасли, представляет интересы членов союза перед органами власти, создает предложения по развитию отрасли для МСХ, организует выставки и т.п., проводит мероприятия для информирования о достижениях в отрасли. Данные о числе и активности создания некоммерческих организаций представлено в таблице 15.

В последние годы наблюдается рост числа некоммерческих организаций в стране, при этом объединение юридических лиц происходит даже активнее, чем в общей совокупности.

Отраслевые союзы формируются за счет членских взносов участников, размер взносов определяется на общем собрании.

**Таблица 15 – Число некоммерческих организаций по видам\*)**

Показатель	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.
Некоммерческие организации – всего, ед.	90155	90464	91285	90852	90787
Темп роста показателя		1,003	1,009	0,995	0,999
Объединения юридических лиц (ассоциации, союзы), ед.	5067	6703	8205	9963	10822
Темп роста показателя		1,323	1,224	1,214	1,086
Территориальные общественные самоуправления, ед.	2218	905	840	820	934

\*)Источник [43]

Региональные союзы объединяют производителей в основном для продвижения и реализации продукции, как, например, Ассоциация региональных сельхозтоваропроизводителей (АРСП), созданная для поддержки предприятий, сельскохозяйственных кооперативов, фермерских хозяйств и индивидуальных предпринимателей, относящихся к категории «малый бизнес», и занимается в основном проведением выставок и ярмарок.

Ассоциация крестьянских (фермерских) хозяйств и сельскохозяйственных кооперативов России (АККОР) объединяет производителей для поддержки развития фермерского движения. Цели АККОР:

- защита прав и интересов российского крестьянства и фермерского общества в лице малых и средних форм сельскохозяйственных товаропроизводителей;
- координация их предпринимательской деятельности;
- повышение эффективности крестьянского (фермерского) сектора экономики;
- активное содействие количественному и качественному росту фермерства в России, занятие фермерством достойного места в экономической и общественно-политической жизни страны;
- улучшение условий жизни лиц, занятых в сельском хозяйстве;
- всемерное содействие развитию сельских территорий.

ТПП РФ – негосударственная некоммерческая организация, объединяющая представителей деловых кругов для реализации целей и задач, определенных Законом Российской Федерации «О торгово-промышленных палатах в Российской Федерации» и Уставом Палаты на основе членства. ТПП РФ представляет интересы малого, среднего и крупного бизнеса. Также ТПП оказывает услуги сельскохозяйственным предприятиям. Основные направления деятельности:

- поддержка в продвижении инвестиционных и инновационных проектов, поиске инвесторов и партнеров, в том числе зарубежных;
- участие в работе общественных формирований для выработки инициатив, направленных на развитие экономики;
- выход на мировой рынок и поиск партнеров в России;
- получение консультаций по вопросам ведения предпринимательской деятельности;
- участие в оценке законодательных инициатив, влияющих на бизнес;
- получение рекомендаций для потенциальных партнеров и органов государственной власти;
- участие в публичных мероприятиях, организуемых торгово-промышленными палатами и их партнерами;
- более чем 500 услуг для бизнеса, доступных в том числе в электронном виде.

Сегодня в числе основных инструментов опережающего развития – ОЭЗ, ТОСЭР, зоны территориального развития, туристские кластеры, промышленные парки, технопарки, наукограды, инновационные территориальные кластеры, промышленные кластеры, Свободный порт Владивосток. К развитию сельских территорий можно отнести некоторые из них.

Территории опережающего социально-экономического развития имеют две различные формы, которые часто путают: ТОР на Дальнем Востоке и ТОСЭР в моногородах. Первый формат имеет комплексный характер и по смыслу близок к Особым Экономическим Зонам, а второй формат представляет собой набор налоговых льгот для моногородских территорий без прямой финансовой поддержки и специальных административных процедур. Льготный механизм ТОР прежде всего ориентирован на обеспечение конкурентоспособности с аналогичными зонами. Здесь не предполагается столь жестких ограничений на виды деятельности и размер инвестиций, как в ОЭЗ. Кроме того, значительное внимание уделяется созданию сопутствующей социальной инфраструктуры.

Промышленные кластеры не делают акцент на инновации, а больше – на развитие производственных цепочек и импортозамещение. Инструмент относительно новый, поэтому пока невозможно оценить его эффективность. Но в качестве недостатков можно выделить отсутствие отраслевых приоритетов при отборе кластеров и акцентов в широком перечне возможных направлений субсидирования.

Государственно-частное партнерство также можно отнести к инструментам развития. Выделяют 4 типа распространенных проектов ГЧП в области развития агробизнеса:

- партнерство для развития производственно-сбытовых цепочек в сельском хозяйстве;
- партнерство для совместных сельскохозяйственных исследований, инноваций и трансферта технологий;
- партнерство для строительства и модернизации рыночной инфраструктуры, нацеленное на развитие торговых центров, складов для хранения товаров, логистических систем для сельскохозяйственной продукции, агропарков;
- партнерство для передачи услуг по развитию бизнеса фермерам и малым предприятиям.

Многие из этих направлений могли бы быть использованы для обеспечения устойчивого развития АПК России. Однако анализ проектов, представленных на платформе поддержки инфраструктурных проектов «Росинфра» показал, что из находящихся в базе на конец 2019 г. более 3500 проектов ГЧП только 23 относились к области сельского хозяйства на сумму 38291 млн руб, из них за счет частных средств 35283 млн. руб. (Приложение Б).

Наибольшее количество проектов относится к Челябинской области, на данный момент все проекты в инвестиционной стадии. В стадии эксплуатации 5 проектов, инвестиционной – 15, прединвестиционной – 3 проекта.

Среди причин, препятствующих активному развитию ГЧП в сельском хозяйстве, можно выделить следующие [51]:

- отсутствие интереса к долгосрочным проектам у частного бизнеса, так как большинство собственников не намерено работать в данной сфере долго, их целью является заработать максимально возможное количество денег здесь и выстраивать долгосрочные отношения с людьми, работающими на предприятии и живущими в сельской местности. Те предприниматели, которые имеют желание трудиться на земле, как правило, не имеют возможности планировать на длительную перспективу из-за проблем со сбытом продукции. Как следствие, участие в долгосрочных проектах, в том числе инфраструктурных, не является приоритетом;
- отсутствие свободных денежных средств, необходимых для участия в проектах ГЧП и, часто, невозможность получить кредит в банке, так как, стремясь минимизировать налогооблагаемую базу, участники производственного процесса в сельском хозяйстве лишают себя возможности использовать заемные средства;

- недостаточная квалифицированность специалистов, отсутствие необходимых для работы с проектами ГЧП компетенций, что характерно как для работников АПК, так и государственных чиновников;
- коррумпированность, а также инертность, нежелание брать на себя ответственность, характерная для чиновников всех уровней власти. Часто их заинтересованность в развитии ГЧП носит декларативный характер;
- не до конца проработанная законодательная база, отсутствие широкой практики в ее применении, риски, связанные с возможностью государства менять «правила игры» с течением времени, что также оказывает влияние на желание бизнеса реализовывать долгосрочные проекты.

Финансирование мероприятий ФЦП основывается в основном на государственно-частном партнерстве, внебюджетные источники финансирования дают возможность оценить участие бизнеса в развитии территории (таблица 16).

**Таблица 16 – Мероприятия ФЦП «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014–2017 годы и на период до 2020 года», млн рублей, в ценах соответствующих лет\*)**

Мероприятие	Срок исполнения	Объем финансового обеспечения – всего	За счет средств внебюджетных источников	Доля внебюджетных средств, %	Ожидаемый эффект
1	2	3	4	5	6
<b>I. Прочие нужды</b>					
Улучшение жилищных условий граждан, проживающих в сельской местности, – всего	2014	18400	5520	3	повышение доступности улучшения жилищных условий для граждан, проживающих в сельской местности, в том числе молодых семей и молодых специалистов
	2015	9224,4	2767,3	3	
	2016	8332,8	2499,8	3	
	2017	11480,8	3444,2	3	
	2018	13366,1	4009,8	3	
	2019	15458,1	4637,4	3	
	2020	17758,6	5327,6	3	
в том числе для молодых семей и молодых специалистов	2014	10400	3120	3	
<b>Всего:</b>		<b>94020,8</b>	<b>28206,1</b>		



1	2	3	4	5	6
<b>II. Капитальные вложения</b>					
<b>Комплексное обустройство населенных пунктов, расположенных в сельской местности, объектами социальной, инженерной инфраструктуры и автомобильными дорогами:</b>					
развитие газификации в сельской местности	2014	5866,7	1173,3	20	повышение уровня газификации сетевым газом в сельской местности
	2015	2140,5	428,1	20	
	2016	1796,02	359,2	20	
	2017	2527,3	505,5	20	
	2018	3385,5	677,1	20	
	2019	3993,9	798,8	20	
	2020	4689,5	937,9	20	
Всего:		24399,5	4879,9		
развитие водоснабжения в сельской местности	2014	6733,3	673,3	10	повышение уровня обеспеченности сельского населения питьевой водой
	2015	2165,1	216,5	10	
	2016	1899,21	189,9	10	
	2017	2718,1	271,8	10	
	2018	3424,2	342,4	10	
	2019	4039,9	404	10	
	2020	4743,4	474,3	10	
Всего:		25723,21	2572,2		
реализация проектов комплексного обустройства площадок под компактную жилищную застройку в сельской местности	2014	3333,4	333,4	10	создание условий для развития жилищного строительства в сельской местности
	2015	1612,3	161,2	10	
	2016	1492,58	149,3	10	
	2017	2113,4	211,3	10	
	2018	2550,1	255	10	
	2019	3008,6	300,9	10	
	2020	3532,6	353,3	10	
Всего:		17642,98	1764,4		
<b>Комплексное обустройство населенных пунктов, расположенных в сельской местности, объектами социальной, инженерной инфраструктуры и автомобильными дорогами:</b>					
развитие сети автомобильных дорог, ведущих к общественно значимым объектам сельских населенных пунктов, объектам производства и переработки сельскохозяйственной продукции	2015	7285,8	142,9	2	увеличение протяженности автомобильных дорог, имеющих твердое покрытие, в сельской местности
	2016	11044,0	216,6	2	
	2017	12145,5	238,2	2	
	2018	13023,5	255,4	2	
	2019	13602	266,7	2	
	2020	14175,3	278	2	
Всего:		71276,1	1397,8		

\*) Составлена на основании [52]

Основные направления внебюджетных средств – это строительство инфраструктуры, и вклад тем больше, чем реальнее отдача от вложений и возможность оценить результаты затрат.

Аграрная политика должна быть направлена на эффективное и динамическое развитие не только в сфере производства продукции сельского хозяйства и других отраслей агробизнеса, но также обеспечивать рост качества жизни населения и общественного процесса в стране.

Хозяйственное пространство региона характеризуется высокими барьерами в логистических потоках между различными регионами, а также экономическими разрывами, которые сложились между регионами, чем и объясняется сегментация хозяйственного пространства, что формирует в рамках региона как стабильные, устойчиво развивающиеся, так и депрессивные территории. Как следствие, при согласовании позиционированных на разных уровнях интересов экономических субъектов реализация стратегии модернизации институтов аграрной сферы обеспечивается дифференцированностью применяемых инструментов государственного регулирования [53].

Современной российской экономике присущи следующие основные институциональные ограничения, которые тормозят развитие ключевых секторов экономики.

Во-первых, сохраняется чрезмерный бюрократический контроль за деятельностью предприятий всех форм собственности, что ограничивает их развитие в условиях увеличивающейся конкуренции на внутреннем и внешнем рынках. Во-вторых, неурегулированными остаются права собственности.

Многочисленные бюрократические регламентации приводят к увеличению транзакционных издержек, коррупционного налога и т. д., что в конечном счете отражается на себестоимости продукции, делает ее неконкурентоспособной по сравнению с зарубежными производителями. Кроме того, такой контроль побуждает предпринимателей переводить часть своей деятельности в «теневую» сферу, либо выводить финансовые активы за рубеж. Те же предприниматели, которые все же решают вести свой бизнес в России, вынуждены вступать в неформальные отношения с представителями власти с целью получения индивидуальных привилегий и льгот, а сами представители государственной власти при этом втягиваются в полукommerческие и «теневые» операции.

Институциональные ограничения, выступающие причинами слабой вовлеченности российского предпринимательского сектора в развитие аграрной сферы. Во-первых, отсутствие механизма взаимной сцепленности и

функционирования как единого целого всех производств сельскохозяйственной продукции. Во-вторых, отсутствие у национального бизнеса достаточных финансовых ресурсов для развития, как правило, аграрное производство относится к высокорискованному и затратному. В-третьих, неспособность российского банковского сектора осуществлять долгосрочное кредитование. В-четвертых, чрезмерная зависимость инвестиционного обеспечения АПК страны от государственных расходов [54].

Действенное влияние на развитие сельских территорий, среди указанных выше инструментов, оказывают доступность инвестиций и повышение привлекательности территорий, как за счет проектов банковского и страхового секторов, так и предоставления территории статуса опережающего развития. Определенные преференции для сельскохозяйственного бизнеса формируют условия для наполнения проектов развития частным капиталом и повышают интерес инвесторов к отрасли. Также при предоставлении особых условий сельскому предпринимательству снижается влияние ограничителей деятельности, что дает возможность снизить издержки и вывести деятельность из «тени».

Объединения производителей сельскохозяйственной продукции представляют собой сильный инструмент развития бизнеса в сельской территории. Такие объединения несут в себе не только информационную поддержку, но и отстаивают интересы развития отраслей АПК, формируя стратегические направления поддержки и условий повышения активности частного капитала в развитии сельских территорий на уровне государственного управления.

В соответствии с международными соглашениями, правительство ограничено в прямой поддержке производителей сельскохозяйственной продукции, поэтому создание и развитие эффективных инструментов и институтов бизнес-сообщества способствует развитию территорий. Привлекательность региона для развития частного капитала дает возможность создавать среду, благоприятную для жизни и хозяйствования населения. Это подтверждают исследования прошлых лет [55, 56, 57, 58, 59].

### **3.4 Институты общественных объединений**

Становление гражданского демократического общества невозможно без развития общественного сектора – обширной сети неправительственных, некоммерческих объединений самой различной направленности: экономических и творческих, ветеранских и молодежных, профессиональных союзов и клубов по интересам.

Сейчас Россия на распутье. Необходимо определиться, по какому пути идти: по корпоративно-авторитарному или по гражданско-правовому? Очевиден ответ – создавать институты самоорганизации граждан, представляющие интересы самых разных групп населения. Расширять местное самоуправление и права общественных организаций [60].

Общественные объединения – это добровольные некоммерческие неправительственные объединения людей, имеющих схожие интересы и преследующих одинаковые цели.

Социологи выделяют несколько причин возникновения общественных организаций:

- наличие нерешенных социальных проблем, например, ухудшение экологии, эпидемия ВИЧ, исчезновение редких видов животных;
- дискредитация в глазах общественности органов государственной власти, политических партий и профсоюзов. Кризис доверия населения к данным структурам приводит к созданию общественных объединений из представителей этого самого населения. В качестве примера можем привести народный контроль, общество по защите прав потребителей, ассоциацию журналистов;
- неудовлетворенность современной формой демократической системы, предполагающей опосредованное участие граждан в управлении государством и, как результат, создание альтернативной структуры, позволяющей напрямую влиять на решение государственных вопросов. Так появились на свет союзы предпринимателей, антикоррупционные ассоциации и фонды гражданских инициатив.

Будучи социальным формированием общественные объединения выполняют ряд социально значимых функций:

- предоставляют возможность рядовым гражданам участвовать в принятии политических решений;
- представляют интересы определенных слоев населения;
- осуществляют общественный контроль за деятельностью органов власти;
- влияют на формирование общественного мнения.

Влияя на общественное мнение, они часто вынуждают органы власти принимать нужные им решения.

К сожалению, общественные объединения иногда используются как прикрытие. Поскольку общественные объединения считаются некоммерческими (неприбыльными) структурами, существующими за счет членских

взносов, добровольных пожертвований и спонсорской помощи, их доходы не облагаются налогами. Этим пользуются коммерсанты, уводящие свои доходы от налогов [61].

Закон о некоммерческих организациях был принят в 1996 году, и до настоящего времени в него 84 раза вносились изменения и дополнения, это примерно по три поправки в год. В соответствии с этим законом некоммерческие организации могут создаваться для достижения социальных, благотворительных, культурных, образовательных, научных и управленческих целей, в целях охраны здоровья граждан, развития физической культуры и спорта, удовлетворения духовных и иных нематериальных потребностей граждан, защиты прав, законных интересов граждан и организаций, разрешения споров и конфликтов, оказания юридической помощи, а также в иных целях, направленных на достижение общественных благ [62].

В соответствии с этим законом для осуществления деятельности некоммерческих организаций предусмотрено 15 организационно-правовых форм:

- 1) общественные организации (объединения);
- 2) религиозные организации (объединения);
- 3) общины коренных малочисленных народов РФ;
- 4) казачьи общества;
- 5) некоммерческие партнерства;
- 6) автономные некоммерческие организации;
- 7) социальные фонды;
- 8) благотворительные и иные фонды;
- 9) ассоциации и союзы, в том числе профессиональные;
- 10) государственные компании;
- 11) государственные корпорации;
- 12) государственные учреждения;
- 13) муниципальные учреждения;
- 14) частные учреждения;
- 15) бюджетные учреждения.

В составе некоммерческих организаций выделяются социально ориентированные некоммерческие организации, осуществляющие деятельность, направленную на решение социальных проблем и развитие гражданского общества. Основные сведения о деятельности некоммерческих организаций представлены в таблице 17.

По данным Росстата, в 2018 г. в Российской Федерации действовало около 140 тыс. СОНКО, при этом их количество возросло с 2011 года на

41 тыс. Средняя численность работников, занятых в одной СОНКО является стабильной на протяжении 2011-2018 гг. и составляет от 4 до 7 человек, поступление денежных средств и иного имущества, в среднем на одну организацию составляет 6 миллионов рублей.

**Таблица 17 – Основные сведения о деятельности социально ориентированных некоммерческих организаций по Российской Федерации, федеральным округам и субъектам федерации в ЮФО\*)**

Субъект федерации	Общее количество организаций, единиц		Поступило денежных средств и иного имущества – всего, тысяч рублей		Средняя численность работников всех организаций, человек		Средняя численность добровольцев всех организаций, человек	
	2013	2018	2013	2018	2013	2018	2013	2018
1	2	3	4	5	6	7	8	9
<b>Российская Федерация</b>	113237	140247	516421	851687	625882	588590	1346341	2937318
Центральный федеральный округ	26533	26533	219420	417049	209296	196269	239834	1260352
Северо-Западный федеральный округ	11811	13483	44455	61865	55868	57850	122553	182373
Южный федеральный округ	13600	15872	38362	70818	65415	50513	137992	249956
Республика Адыгея (Адыгея)	553	457	491	567	2255	796	4942	4403
Республика Калмыкия	174	241	141	502	447	487	1211	2412
Краснодарский край	6408	5772	2684	48853	38896	22111	53240	111288
Астраханская область	953	841	1563	2926	4192	4085	8407	8147
Волгоградская область	4027	2521	4212	6310	9059	9621	49860	38262
Ростовская область	1485	2875	5113	7787	10566	9533	20332	38012
Северо-Кавказский федеральный округ	4914	7615	14092	20037	33545	32130	60449	215625
Приволжский федеральный округ	24396	30867	8897	138927	117734	111367	283452	404599
Уральский федеральный округ	5187	11355	42672	60372	49443	48762	119325	151134

1	2	3	4	5	6	7	8	9
Сибирский федеральный округ	18417	18298	41534	50548	74200	59510	304398	312742
Дальневосточный федеральный округ	8379	11110	26910	32067	20381	32189	78338	160537

\*) Составлена авторами на основе данных gks.ru

Анализ динамики форм работы социально ориентированных некоммерческих организаций показывает, что в 2018 году почти половина населения страны – 60 млн человек стали получателями их услуг, при этом количество услуг за пять лет увеличилось более чем в 3 раза (таблица 18).

**Таблица 18 – Формы работы социально ориентированных некоммерческих организаций и ее результаты, тыс. чел.\*)**

Социальная услуга	2013 год	2018 год
Количество человек, которым оказаны социальные услуги	17883	60377
В том числе получивших юридическую помощь на безвозмездной или льготной основе	1659	2874
получивших благотворительную помощь в натуральной форме, за исключением оказания социальных услуг и юридической помощи на безвозмездной или льготной основе	5237	6898
получивших благотворительную помощь в денежной форме	2324	1937

\*) Составлена авторами на основе данных gks.ru

В последние годы в Российской Федерации наблюдается устойчивый рост числа граждан и организаций, участвующих в добровольческой деятельности, расширяются масштабы реализуемых программ и проектов с их участием. Для оценки точного количества волонтеров важно отметить, что граждане вовлекаются в добровольческую деятельность как организованно через некоммерческие организации, так и самостоятельно. По данным исследования фонда «Общественное мнение» число добровольцев в Российской Федерации в 2018 году составило более 14 млн человек, при этом 34% граждан старше 18 лет разделяют ценности добровольчества.

Государственная поддержка добровольчества осуществляется по разным направлениям, включающим финансовую, консультационную, организационную и информационную помощь.

Министерство культуры России в рамках реализации национального проекта «Культура» реализует программу «Волонтеры культуры». В рамках указанной программы предусмотрено 600 млн руб. на достижение следующих задач: формирование сообщества волонтеров, задействованных в добровольческой деятельности в сфере культуры, поддержка волонтерских проектов, организация и проведение массовых мероприятий в сфере культуры, а также обеспечение участия общественных организаций по сохранению культурного наследия.

Минстроем России создан 21 региональный центр компетенций по вопросам городской среды, в функции которых в том числе включены поддержка и развитие добровольческих молодежных объединений в сфере формирования комфортной городской среды. В рамках Всероссийского конкурса лучших проектов создания комфортной городской среды оказана поддержка 3 добровольческим организациям на сумму 205 млн рублей. К сожалению сельские территории пока не охвачены этой формой поддержки.

МЧС России в 2018 году оказана поддержка 9 организациям на сумму 88,2 млн рублей.

На федеральном уровне социально ориентированным некоммерческим организациям в 2018 году финансовая поддержка оказана в объеме 12,9 млрд рублей, основная доля которых распределяется в форме президентских грантов – 8,0 млрд руб. Данные о выделении средств другими органами федеральной власти представлены в таблице 19.

**Таблица 19 – Финансировании СОНКО в 2017-2018 гг. на федеральном уровне\*)**

Государственный орган Российской Федерации, оказывающий финансовую поддержку СОНКО	Объем государственной финансовой поддержки, представленной СОНКО (млн.руб.)		Из него на конкурсной основе (млн.руб.)		Количество СОНКО, получивших финансовую поддержку	
	2017 г.	2018 г.	2017 г.	2018 г.	2017 г.	2018 г.
1	2	3	4	5	6	7
Управление делами Президента Российской Федерации (Фонд президентских грантов)	6 653, 8	8 016, 8	6 653, 8	8 016, 8	3 213	3 573
Минтруд России	1 319, 1	2 294,2	-	-	25	29
МЧС России	90	88,2	90	88,2	6	9



1	2	3	4	5	6	7
Минкультуры России	2 115,3	2 483,3	985	1 418,7	179	184
Роспечать	0,1	12	-	12	138	4
Росмолодежь	113,5	68,90	113,5	68,90	96	5
ИТОГО	10 292,0	12 963,4	7 842,3	9 604,6	3 657	3 804

\*) Составлена авторами на основе данных gks.ru

В соответствии с данными, представленными субъектами Российской Федерации в Минэкономразвития России, по сравнению с 2017 годом в 2018 году наблюдался рост предоставляемой финансовой поддержки. Так, общее количество СОНКО, которым была оказана финансовая поддержка из бюджета субъектов Российской Федерации, в 2018 году составило 7,4 тыс. организаций, увеличившись по сравнению с 2017 г. на 8% (в 2017 году было поддержано 6,8 тыс. организаций). При этом объем финансовой поддержки, предоставляемой СОНКО в виде субсидий на конкурсной основе в 2018 году, составил 18,5 млрд рублей, рост составил 53 % (в 2017 году – 8,7 млрд рублей, в 2016 году – 6,2 млрд рублей).

В целом, финансирование некоммерческих организаций из федерального бюджета в 2018 году составило 57 млрд руб., что составило всего 6,7% от общего объема денежных средств, полученных социально ориентированными некоммерческими организациями. При этом по сравнению с 2013 годом доля федерального бюджета в общем объеме источников финансирования сократилась почти на 4%, хотя сумма возросла на 2,8 млрд рублей. Основным источником финансирования являются доходы от реализации товаров, работ и услуг некоммерческих организаций. Поступления от результатов деятельности в 2018 году составили 274 млрд руб. и выросли по сравнению с 2013 годом на 81 млрд руб., хотя удельный вес этой группы сократился почти на 5%. Основным источником изменений в структуре доходов некоммерческих организаций стал рост поступлений (включая пожертвования) от российских коммерческих организаций. Их удельный вес вырос с 13,8% до 20,6%, а в количественном выражении этот рост составил 104,7 млрд руб. Увеличение вклада коммерческих организаций является позитивным явлением в развитии социально ориентированной некоммерческой деятельности, хотя в ряде случаев является способом оптимизации налогообложения коммерческой деятельности. На третьем месте по объемам финансирования находятся гранты от российских физических лиц – 120 млрд руб. в 2018 году.

Их рост за последние 5 лет превысил 50 млрд руб., а удельный вес вырос с 12,9 до 14,2%. Тревожная тенденция наметилась с финансированием СОНКО со стороны местных бюджетов. За анализируемый период их удельный вес снизился с 2,3 до 0,9%, а объем сократился на 4 млрд руб. Это единственный источник, по которому произошло снижение объемов финансирования.

Все эксперты сходятся на том, что несколько источников дохода – идеальная модель для современной НКО. Но далеко не все организации могут себе это позволить, а не получая президентские гранты, они вынуждены закрываться [63].

Последние несколько лет в России происходят серьезные изменения условий финансирования объединений гражданского общества. Сокращаются гранты иностранных фондов, крупный бизнес так или иначе находится под контролем государства и предпочитает поддерживать только «разрешенные» проекты. В этих условиях фактически существует одна альтернатива: с одной стороны, различные формы государственной поддержки, а с другой – прямой общественный спрос на деятельность некоммерческих организаций, который может выражаться в виде пожертвований и волонтерской помощи, оплаты (хотя бы частичной) предоставляемых услуг. Перспективы развития гражданского общества в России во многом будут зависеть от того, готово ли население сотрудничать с некоммерческими организациями, участвовать в их работе или напрямую поддерживать их деятельность, и насколько упорядоченными будут взаимоотношения гражданской сферы и государства [64].

**Таблица 20 – Источники финансирования социально ориентированных некоммерческих организаций\*)**

Источник формирования денежных средств и иного имущества организации	2013 год		2018 год	
	млн. рублей	в % к общему количеству поступлений	млн. рублей	в % к общему количеству поступлений
1	2	3	4	5
Всего поступило	516422	100	851687	100
поступления из федерального бюджета	54283	10,5	57088	6,7
гранты в развитие институтов гражданского общества (предоставленные за счет субсидий из федерального бюджета)	1160	0,2	6360	0,7
поступления из бюджетов субъектов Российской Федерации	21460	4,2	38833	4,6

1	2	3	4	5
поступления из муниципальных (местных) бюджетов	11934	2,3	7940	0,9
поступления из бюджетов государственных внебюджетных фондов	3138	0,6	7440	0,9
поступления (включая пожертвования), гранты от российских физических лиц	66680	12,9	120558	14,2
поступления (включая пожертвования), гранты от российских некоммерческих организаций	28067	5,4	77366	9,1
поступления (включая пожертвования) от российских коммерческих организаций	71148	13,8	175828	20,6
поступления от иностранных государств, их государственных органов, международных и иностранных организаций	14852	2,9	17046	2
поступления от иностранных граждан и лиц без гражданства	225	0	1848	0,2
доходы (выручка) от реализации товаров, работ, услуг, имущественных прав (кроме доходов от целевого капитала)	193299	37,4	274334	32,2
внерезультационные доходы (кроме доходов от целевого капитала)	11648	2,3	24685	2,9
иные поступления	27298	5,3	39059	4,6

\*) Составлена авторами на основе данных gks.ru

Важным направлением в деятельности общественных организаций является развитие общественного контроля. Власть не может добросовестно и эффективно выполнять свои обязанности при отсутствии обратной связи и контроля со стороны общества. Бесконтрольная власть подвержена коррупции, работает нерационально и злоупотребляет инструментами принуждения. Общественный контроль – это как раз тот механизм, который позволяет обществу контролировать власть, как на этапе принятия, так и на этапе реализации решений и оценки полученного результата.

Федеральный закон от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» относит к субъектам общественного контроля Общественную палату Российской Федерации, общест-

венные палаты субъектов Российской Федерации, общественные палаты (советы) муниципальных образований и общественные советы при федеральных органах исполнительной власти, общественные советы при законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации.

Говорить о том, что в нашей стране сложилась действенная система общественного контроля, пока нельзя. Тем не менее, в некоторых областях есть значимые примеры общественного контроля, которые позволяют изменить ситуацию к лучшему.

В сфере общественного контроля есть и другие значимые результаты. В октябре 2017 года Общественная палата Российской Федерации открыла горячую линию по вопросам деятельности медико-социальной экспертизы.

В Вологодской области создана система общественного контроля за использованием и содержанием дорог, сформировано информационное поле с указанием принадлежности дорог и база, куда любой человек может направить информацию о неисправности того или иного участка дороги [65].

Не смотря на большие возможности для развития общественного контроля, в настоящее время деятельность в этом направлении находится в зачаточном состоянии. Эксперты отмечают следующие проблемы развития общественного контроля:

- недостаточная проработка процедур (механизмов) реализации существующих форм общественного контроля;
- слабая нормативно-правовая база, обеспечивающая реализацию существующих форм общественного контроля;
- отсутствие необходимых компетенций у представителей субъектов общественного контроля;
- слабо налаженный обмен практиками деятельности в сфере общественного контроля;
- отсутствие системы финансирования обеспечения мероприятий общественного контроля;
- отсутствие единых процедур формирования общественных советов при органах власти [66].

Общественные объединения редко ограничивают сферу своей деятельности определенной территорией, тем ни менее есть ряд организаций, чья деятельность непосредственно связана с развитием сельских территорий.

Наиболее значимой для развития сельских территорий является Ассоциация крестьянских (фермерских) хозяйств и сельскохозяйственных коопе-

ративов России (АККОР). Ассоциация включает 69 региональных крестьянских союзов и ассоциаций, которые объединяют более 600 фермерских организаций районного уровня, в которые входит более 93 тыс. фермерских хозяйств. В перечне целей деятельности АККОР значится «всемерное содействие развитию сельских территорий». На основе анализа ситуации в АПК и информации из регионов о деятельности крестьянских (фермерских) хозяйств и проблемах на селе осуществляет выработку предложений, которые направляются в Правительство РФ, Минсельхоз России, «Россельхозбанк», «Росагролизинг» и другие министерства и ведомства для решения неотложных вопросов. Разветвленная сеть региональных и районных структур АККОР позволяет вести широкую информационно-консультационную работу с крестьянскими (фермерскими) хозяйствами, личными подворьями и сельскохозяйственными потребительскими кооперативами.

Огромное количество сельских жителей являются членами Профсоюза работников АПК. В настоящее время Профсоюз работников агропромышленного комплекса Российской Федерации объединяет более миллиона рабочих сельского хозяйства и смежных отраслей, пищевой и перерабатывающей промышленности, студентов и учащихся учебных заведений отрасли в 80 регионах Российской Федерации и является членской организацией Федерации Независимых Профсоюзов России. В структуру Профсоюза входят более 8 тыс. первичных организаций и более 800 организаций, созданных по территориальному принципу – районных, межрайонных, городских, областных, краевых и республиканских. Основные задачи Профсоюза работников АПК РФ – защита социально-трудовых прав и представительство интересов работников и ветеранов отрасли, учащейся молодежи профильных высших и средних учебных заведений, участие в формировании и реализации социальных программ, направленных на улучшение качества жизни тружеников агропромышленного комплекса. К глубочайшему сожалению декларируемые профсоюзом цели и задачи остаются только лозунгами.

Определенный интерес к развитию сельских территорий можно отметить в деятельности Общественной палаты. В 2018 году Общественная палата Российской Федерации совместно с Российским союзом сельской молодежи провела мониторинг и приступила к формированию общественного стандарта доступности социальной и инженерной инфраструктур в сельских населенных пунктах «Стандарт села». Проблемой является не только то, что во многих селах нет социальных объектов, но на основании существующих нормативов трудно обосновать их необходимость. В стандарте предполагается разделение сельских населенных пунктов на пять категорий – по чис-

ленности жителей: до 100, до 2000, до 5000, до 10 000 человек и более, а требования установлены по таким направлениям, как «Доступность объектов социальной сферы», «Доступность организаций торговли, бытового обслуживания, досуга», «Доступность инженерной инфраструктуры», «Состояние дорог», «Обеспеченность жильем и его состояние», «Доступность инфраструктуры утилизации бытовых отходов». На итоговом форуме «Сообщества» было предложено закрепить в нормативном акте обозначенные в «Стандарте села» минимальные требования к обеспечению развивающихся сельских территорий инфраструктурой [67].

Особо важное значение в деятельности общественных организаций принадлежит молодежным движениям. Российский союз сельской молодёжи (РССМ) имеет обширную сеть региональных и местных отделений более чем в 77 субъектах Российской Федерации.

Основными задачами РССМ являются: поддержка социальных, творческих, образовательных и предпринимательских инициатив сельской молодежи, осуществление мер по развитию сельских территорий, возрождению села, его духовного и культурного наследия, традиций сельской жизни. Активисты и члены данной организации – это учащиеся, студенты, молодые специалисты агропромышленного комплекса, начинающие фермеры. Союз реализует ряд очень интересных для развития села проектов, таких как: «Инкубатор сельских инициатив», направленный на создание, обучение и сопровождение команд развития сельских населённых пунктов; «Выбираем профессию!», призванный популяризировать сельскохозяйственные профессии среди молодежи; информационный портал «Культурно-историческое наследие села»; игра «Начинающий фермер» [68].

Анализ деятельности общественных организаций позволяет сделать вывод о том, что развитие сельских территорий связано не только с экономикой, но и гражданской активностью населения. Самоорганизация сельских жителей, участие в разработке и принятии решений – самый действенный из механизмов развития территорий.

### **3.5 Институты самоуправления**

Местное самоуправление является важнейшим элементом конституционного строя демократических стран. Оно представляет собой ветвь власти, максимально приближенную к народу, учитывающую его интересы, и в то же время обеспечивающую соблюдение государственного правопорядка. Благо-

даря этой власти осуществляется проверка на практике и корректировка принятых на более высоких уровнях власти решений. Местное самоуправление способствует формированию и развитию гражданского общества.

Согласно данным [69] количество муниципальных образований в течение 2017, 2018 годов и первых двух месяцев 2019 года сократилось на 919 ед., в том числе сельских поселений – на 797 (Таблица 21).

**Таблица 21 – Количество муниципальных образований в разрезе федеральных округов (по состоянию на 1 марта 2019 г.)\*)**

Федеральный округ	Количество муниципальных образований, единиц	в том числе				
		Муниципальных районов	городских поселений	сельских поселений	городских округов	прочие муниципальные образования
Центральный	4 168	372	378	3 133	139	146
Северо-Западный	1406	143	201	895	56	111
Южный	1 981	157	96	1 677	41	10
Северо-Кавказский	1 588	104	30	1 411	39	4
Приволжский	5 673	430	323	4 817	93	10
Уральский	1 271	92	77	984	110	8
Сибирский	3 349	266	182	2 830	71	-
Дальневосточный	1 972	164	185	1 557	66	-
<b>ВСЕГО</b>	<b>21 408</b>	<b>1 728</b>	<b>1 472</b>	<b>17 304</b>	<b>615</b>	<b>289</b>

\*) Источник [69]

Одновременно число городских округов увеличилось на 51 ед. (Таблица 22). Это подтверждает тенденцию роста степени урбанизации страны. В то же время создание крупных муниципальных образований все более отдаляет местное самоуправление от населения муниципального образования и возможности влияния интересов граждан на процесс муниципального управления.

Законом ФЗ-131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусматриваются следующие функции местного самоуправления:

- обеспечение участия населения в решении вопросов местного значения;
- управление муниципальной собственностью, финансовыми средствами местного самоуправления;

**Таблица 22 – Изменение количества муниципальных образований, единиц \*)**

Количество муниципальных образований	по состоянию			
	на 1 января 2017 г.	на 1 января 2018 г.	на 1 января 2019 г.	на 1 марта 2019 г.
муниципальных районов	1784	1 759	1 731	1 728
городских поселений	1589	1 539	1 488	1 472
сельских поселений	18101	17 756	17 331	17 304
городских округов	564	588	613	615
прочие муниципальные образования	289	289	289	289
<b>ВСЕГО</b>	<b>22327</b>	<b>21 931</b>	<b>21 452</b>	<b>21 408</b>

\*) Источник [69]

- обеспечение комплексного развития территории муниципального образования;
- обеспечение удовлетворения потребностей населения в социально-культурных, коммунально-бытовых и других жизненно важных услугах;
- охрана общественного порядка;
- представительство и защита интересов и прав местного самоуправления, гарантированных Конституцией РФ и федеральными законами.

Выполнение предписанных функций возможно при соблюдении определенных условий:

- наличие выборных органов местного самоуправления;
- использование в муниципальной деятельности институтов прямой демократии;
- материально-финансовая база для решения вопросов местного значения.

Органами местного самоуправления являются представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольно-счетный орган муниципального образования, иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

В представительный орган местного самоуправления его члены избираются прямым голосованием.



В соответствии с законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований главы муниципальных образований могут быть избраны:

- на муниципальных выборах;
- из состава депутатов;
- по конкурсу;
- на сходах (таблица 23).

**Таблица 23 – Действующие главы муниципальных образований по способу избрания (по состоянию на 1 марта 2019 г.)\*)**

Муниципальное образование	Количество избранных глав муниципальных образований				ВСЕГО
	на муниципальных выборах	из состава депутатов	по конкурсу	на сходах	
главы муниципальных районов	249	633	827	-	1 709
главы городских поселений	402	719	339	1	1 461
главы сельских поселений	4 748	6 989	5 389	67	17 193
главы городских округов	71	153	375	-	599
прочие муниципальные образования	-	269	14	-	283
<b>ВСЕГО</b>	<b>5 470</b>	<b>8 763</b>	<b>6 944</b>	<b>68</b>	<b>21 245</b>

\*) Источник [69]

Глава администрации может быть нанят по контракту. Подтверждения такой практики пока нет.

Таблица наглядно свидетельствует, что более 2/3 (71,95%) глав сельских поселений избраны не прямым голосованием, а из состава депутатов (40,65%) и по конкурсу (31,3%).

Хотя способы избрания глав сельских поселений легитимны, вопросы остаются. Особенно это касается избрания по конкурсу. Процедура далеко не прозрачная. Причем этот способ во всех типах муниципальных образований стоит на втором месте.

Законом предусмотрено совмещение функций председателей представительных органов муниципальных образований и глав местных администраций. Из 17193 избранных глав сельских поселений совмещают эти функции 9512.

Эта практика отмечается в целом по всем формам муниципальных образований. Так, из 21 245 избранных глав муниципальных образований:

- 5 136 глав избраны по конкурсу и возглавляют местные администрации;
- 4 479 глав избраны из состава депутатов и совмещают функции председателей представительных органов и глав местных администраций;
- 4 159 глав избраны из состава депутатов и исполняют полномочия председателя представительного органа муниципального образования;
- 3 317 глав избраны на муниципальных выборах и совмещают функции председателей представительных органов и глав местных администраций;
- 2 128 глав избраны на муниципальных выборах и возглавляют местные администрации;
- 1 808 глав избраны по конкурсу и совмещают функции председателей представительных органов и глав местных администраций;
- 125 глав избраны из состава депутатов и возглавляют местные администрации;
- 25 глав избраны на муниципальных выборах и исполняют обязанности председателей представительных органов муниципальных образований;
- 68 глав избраны на сходах граждан и возглавляют местные администрации.

К институтам прямой демократии относятся:

- местные референдумы, которые делятся на обязательные и консультативные. Решения обязательных референдумов исполняются всеми субъектами муниципально-правовых отношений. Консультативный референдум проводится с целью учета мнения населения в муниципальных образованиях, насчитывающих большое число жителей и не носит обязательного характера. В 2016 году было проведено 1555 местных референдумов в 10 субъектах Российской Федерации. В подавляющем большинстве случаев местные референдумы были связаны с введением механизма самообложения (1554 референдума) [70];
- выборы в системе местного самоуправления предназначены для формирования органов местного самоуправления и избрания должностных лиц местного самоуправления;
- отзыв выборных лиц местного самоуправления является одной из форм прямого волеизъявления граждан, присущих демократическому государству;
- сходы граждан способствуют развитию инициативы граждан в решении вопросов местного значения, повышению уровня знаний граждан

в деле управления. Их посредством вырабатывается чувство ответственности за последствия, которые несут в себе эти решения. И в то же время каждый гражданин ощущает результаты своего участия в управлении делами местного значения;

- правотворческая народная инициатива предполагает совокупность регулируемых нормами права общественных отношений, складывающихся в результате деятельности граждан по поводу разработки и внесения в органы местного самоуправления проектов правовых актов по вопросам местного значения;
- обращение граждан в органы местного самоуправления;
- митинги, демонстрации, шествия, пикетирование, опросы. Эти формы участия в реализации непосредственной демократии используются в системе местного самоуправления для привлечения внимания органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления к проблемам местной жизни. Субъектами отношений, складывающихся по поводу проведения митингов, демонстраций, шествий, пикетирования, опросов, являются граждане, общественные объединения, органы местного самоуправления.
- территориальное общественное самоуправление. Территориальное общественное самоуправление является одной из форм осуществления местного самоуправления. Согласно ст. 27 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» территориальное общественное самоуправление – это самоорганизация граждан по месту жительства на части территории муниципального образования для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственной инициативы в вопросах местного значения непосредственно населением или через создаваемые им органы территориального общественного самоуправления;
- собрания (в 2016 г. было проведено 85,9 тыс. раз, в среднем за год в каждом сельском населенном пункте прошло 5 собраний), публичные слушания (95,6 тыс. раз и 5 соответственно), конференции (5,5 тыс.) [70].

Успешное выполнение местным самоуправлением своих функций невозможно без достаточной экономической базы. В соответствии с главой 8 Закона № 131-ФЗ экономическую основу МСУ составляют:

- находящееся в муниципальной собственности имущество;
- средства местных бюджетов;
- имущественные права МО.

Средства местных бюджетов складываются из:

- средств самообложения граждан – разовые платежи граждан для решения конкретных внутримunicipальных задач (определяются на местном референдуме, сходе) (ст. 56 Закона № 131-ФЗ);
- доходы от местных налогов и сборов (ст. 57 Закона № 131-ФЗ). Местными являются земельный налог и налог на имущество физических лиц;
- доходы от региональных налогов и сборов (ст. 58 Закона № 131-ФЗ);
- доходы от федеральных налогов и сборов (ст. 59 Закона № 131-ФЗ);
- безвозмездные поступления из других бюджетов бюджетной системы РФ, включая дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности МО, субсидии и иные межбюджетные трансферты (ст. 62 Закона № 131-ФЗ), и другие безвозмездные поступления;
- доходы от имущества, находящегося в муниципальной собственности;
- часть прибыли муниципальных предприятий, остающейся от уплаты налогов и сборов, и осуществлении иных обязательных платежей в размерах, устанавливаемых нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований, и часть доходов от оказания органами МСУ и муниципальными учреждениями платных услуг, остающаяся после уплаты налогов и сборов;
- штрафы, установление которых в соответствии с федеральным законом отнесено к компетенции органов МСУ;
- добровольные пожертвования;
- иные поступления в соответствии с федеральными законами, законами субъектов РФ и решениями органов МСУ.

В доходы местных бюджетов также зачисляются субвенции, предоставляемые на осуществление органами МСУ отдельных государственных полномочий (таблица 24).

Анализ, представленный в таблицах 24 и 25, проведен за 2 года, так как Минфин России в 1917 году впервые начал выделять сельские территории из всей совокупности местных бюджетов.

Как видно из таблицы 24 доходы местных бюджетов за 2018 год достигли 4245,7 млрд рублей. Их рост составил 10,4% к аналогичному периоду прошлого года. Доходы бюджетов сельских поселений за 2018 год составили 208,5 млрд рублей или выросли на 3,6 % к аналогичному периоду прошлого года. Доля доходов бюджетов сельских поселений в общем объеме доходов местных бюджетов составила в 2017 году 5,23 % и в 2018 году 4,91 %, что на 0,32 % меньше отчетного года.

**Таблица 24 – Анализ доходов местных бюджетов за 2017-2018 гг.,  
млрд руб. \*)**

Показатель	2017 г.		2018 г.		2018 к 2017 в %	
	Всего местные бюджеты	Бюджеты сельских поселений	Всего местные бюджеты	Бюджеты сельских поселений	Всего местные бюджеты	Бюджеты сельских поселений
1	2	3	4	5	6	7
Доходы, всего	3845,7	201,2	4 245,7	208,5	110,4	103,6
Собственные доходы	2 504,8	198,5	2 791,2	205,7	111,4	103,6
<i>Налоговые и неналоговые доходы</i>	13 92,8	83,2	1 500,1	80,5	107,7	96,8
<i>Налоговые доходы</i>	1122,9	75,3	1 231,4	72,8	109,7	96,7
<i>в % к собственным доходам</i>	44,8	37,9	44,1	35,4	-	-
в том числе: налог на доходы физических лиц	701,2	17,5	780,9	17,7	111,4	101,1
налоги на совокупный доход	149,2	3,1	163,0	3,4	109,3	109,7
из них: единый налог на вмененный доход	70,5	0,0	64,3	0,0	91,2	0,0
единый сельскохозяйственный налог	11,8	2,6	13,6	2,8	114,8	107,7
налог при патентной системе	6,3	0,0	6,9	0,0	110,2	0,0
земельный налог	165,3	42,2	166,7	38,9	100,9	92,2
налог на имущество физических лиц	37,0	5,0	42,3	5,0	114,5	100,0
другие налоги	70,2	7,5	78,5	7,8	111,7	104,0
из них: налог на прибыль организаций	7,3	0,0	8,4	0,0	114,9	0,0
акцизы на нефтепродукты	32,4	7,0	35,4	7,3	109,1	104,2
<i>Неналоговые доходы</i>	269,9	7,9	268,7	7,7	99,6	97,5
<i>В % к собственным доходам</i>	10,8	4,0	9,6	3,7	-	-
<i>Межбюджетные трансферты из бюджетов других уровней (без субвенций) и другие безвозмездные поступления</i>	1112,0	115,3	1 291,1	125,2	116,1	108,6

1	2	3	4	5	6	7
<i>в % к собственным доходам</i>	44,4	58,1	46,3	60,9	-	-
в том числе:	342,3	54,4	390,8	57,3	114,2	105,3
<i>в % в межбюджетных трансфертах</i>	30,8	47,2	30,3	45,8	-	-
субсидии	594,7	26,9	688,6	27,8	115,8	103,3
<i>в % в межбюджетных трансфертах</i>	53,5	23,3	53,3	22,2	-	-
иные межбюджетные трансферты	173,6	31,7	203,7	37,4	117,3	118,0
Другие безвозмездные поступления (в т.ч. возврат остатков)	1,4	2,3	8,0	2,7	660,8	117,4
<i>Субвенции</i>	140,9	2,7	1454,5	2,8	108,5	103,7
<i>в % к доходам</i>	34,9	1,3	34,3	1,3	-	-

\*) Источник [71]

Собственные доходы бюджетов сельских поселений (без учета других безвозмездных поступлений, в т.ч. возвратов остатков прошлых лет), которые используются местными образованиями для финансового обеспечения решения вопросов местного значения, поступления в 2018 году выросли на 3,6 % по сравнению с показателями прошлого года.

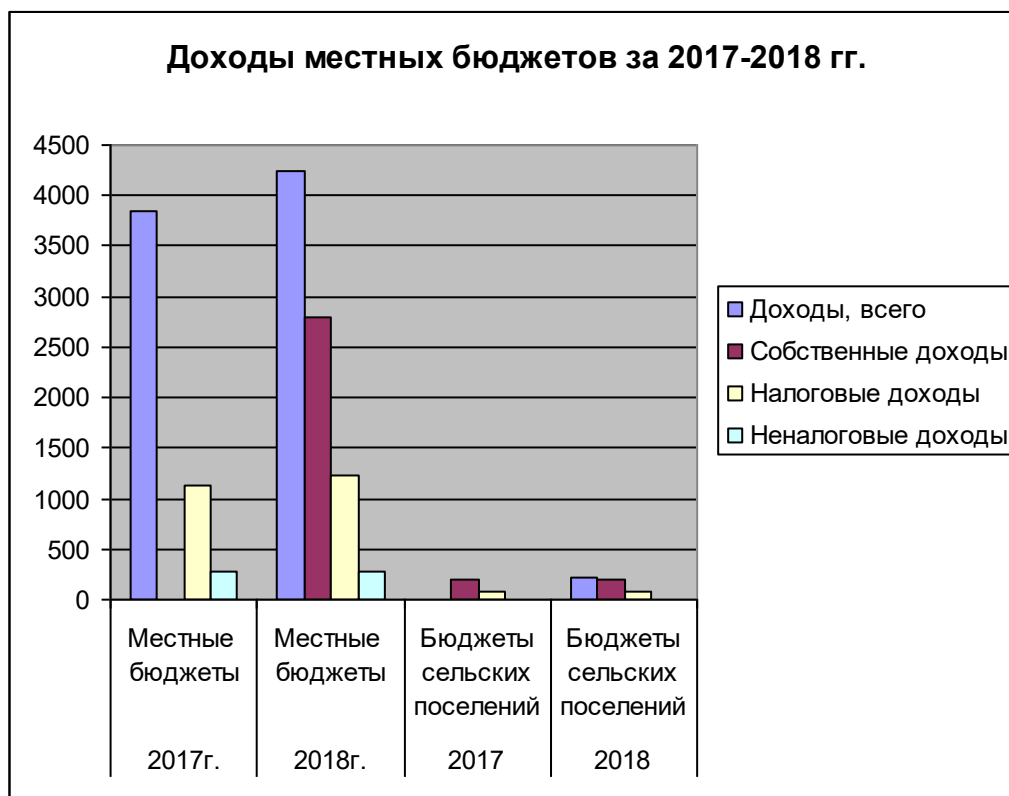
В объеме поступивших в 2018 году доходов в бюджеты сельских поселений налоговые доходы составили 72,8 млрд рублей, неналоговые – 7,7 млрд рублей и безвозмездные поступления, в т.ч. межбюджетные трансферты из бюджетов других уровней с учетом субвенций, составили 128 млрд рублей.

Земельный налог в 2018 году составил 38,9 млрд рублей и уменьшился по сравнению с 2017 годом на 7,8 %.

Поступления от основного бюджетобразующего налога – налога на доходы физических лиц – увеличились, что выше аналогичного показателя за 2017 год на 1,1% и составили 17,7 млрд рублей.

Надо отметить, и таблица 24 это подтверждает, что доходы бюджетов сельских поселений растут значительно медленнее, чем доходы всех муниципальных образований страны. Более наглядно это представлено на рисунке 19.

В таблице 25 представлен анализ расходов местных бюджетов за 2017-2018 гг.



**Рисунок 19- Доходы местных бюджетов за 2017-2018 годы**  
[разработан авторами на основе данных: gks.ru]

**Таблица 25 – Анализ расходов местных бюджетов за 2017-2018 гг., млрд руб.**

Показатель	2017 г.		2018 г.		2018 г. к 2017 г. в %	
	Всего местные бюджеты	бюджеты сельских поселений	Всего местные бюджеты	бюджеты сельских поселений	Всего местные бюджеты	бюджеты сельских поселений
1	2	3	4	5	6	7
Расходы, всего	3 882,2	200,1	4 226,9	205,7	108,9	102,8
<i>расходы на решение вопросов местного значения</i>	2 41,3	197,5	2 772,5	203,0	109,1	102,8
расходы по сферам деятельности, в том числе: общегосударственные вопросы	351,1	58,9	383,8	62,8	109,3	106,6
национальная безопасность и правоохранительная деятельность	27,6	3,1	30,5	3,5	110,6	112,9

1	2	3	4	5	6	7
национальная экономика	443,1	30,9	473,3	31,2	106,8	100,9
ЖКХ	473,5	54,1	469,9	53,3	99,2	98,5
образование	1 56,9	2,3	2 075,5	2,0	111,8	86,9
культура, кинематография	218,5	39,0	253,4	40,5	116,0	103,8
здравоохранение	15,1	0,0	14,7	0,0	97,7	0,0
социальная политика	294,8	2,9	298,1	3,4	101,1	117,2
физическая культура и спорт	79,1	4,1	92,9	4,0	117,4	97,5
средств массовой информации	7,3	0,1	7,7	0,1	106,2	100,0
обслуживание муниципального долга	24,5	0,0	21,1	0,0	85,8	0,0
межбюджетные трансферты	82,8	2,7	92,0	2,6	111,1	96,2
другие расходы	7,9	2,0	14,0	2,3	177,1	115,0
Дефицит/профицит	-36,5	1,1	18,8	2,8	251,4	254,5

\*) Источник [71]

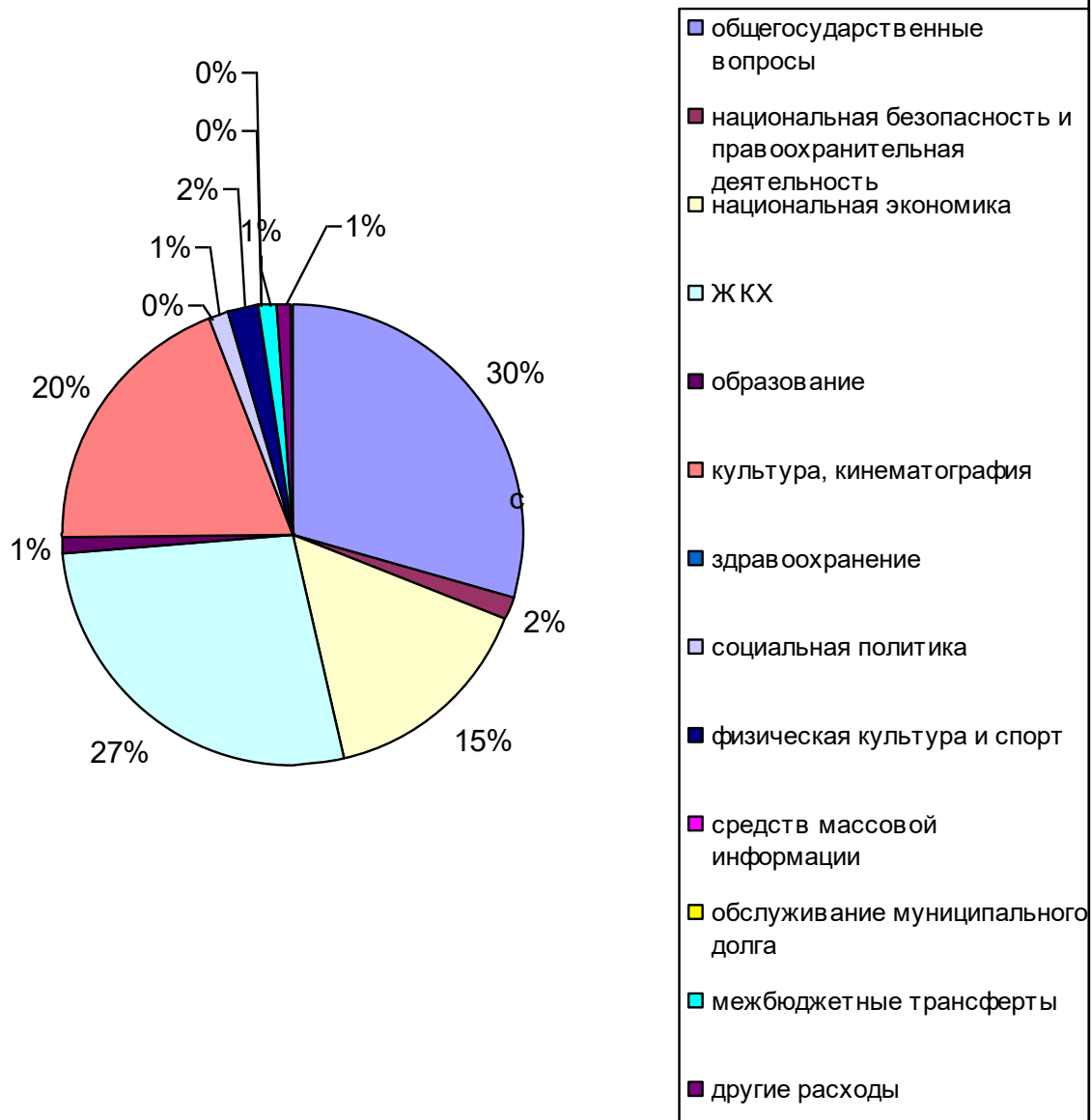
Как видно из таблицы 25 общий объем расходов местных бюджетов в 2018 году составил 4226,9 млрд рублей, что выше на 8,9% объема расходов местных бюджетов за 2017 год. Объем расходов в бюджетах сельских поселений в 2018 году составил 205,7 млрд рублей, что выше на 2,8% объема расходов местных бюджетов за 2017 год. Доля расходов бюджетов сельских поселений в общем объеме расходов местных бюджетов составила в 2018 году 4,87 %, что на 0,28 % меньше, чем в 2017 г.

Наибольший удельный вес в структуре расходов в 2018 году занимают расходы на ЖКХ – 53,3 млрд рублей и культуру, кинематографию и СМИ – 40,5 млрд. рублей. Значительно выросли по сравнению с предыдущим годом расходы на социальную политику. Рост составил 17,2 %. Расходы на образование снизились на 13,1 %. Наименьшее число расходов занимает здравоохранение, как в 2017 году, так и в 2018 году расходы бюджетов сельских поселений равнялись нулю, так как эта статья расходов финансируется за счет средств федерального бюджета или за счет средств региональных бюджетов.

Структуры расходов бюджетов сельских поселений за 2017 и 2018 годы представлены на рисунках 20 и 21.



## Расходы бюджетов сельских поселений за 2017



**Рисунок 20 – Структура расходов бюджетов сельских поселений в 2017 году**

[разработан авторами на основе данных: gks.ru]



**Рисунок 21 – Структура расходов бюджетов сельских поселений в 2018 году**  
 [разработан авторами на основе данных: gks.ru]

Профицит бюджета сельских поселений увеличился в отчетном году в 2,5 раза по сравнению с 2017 годом.

Несмотря на сложившийся некоторый профицит бюджетов сельских поселений, зависящий в основном от поступлений в течение года из федерального бюджета, в среднем на отдельное сельское поселение приходится в год 161, 8 тыс. руб., что крайне недостаточно. Поэтому в условиях недостаточной бюджетной обеспеченности муниципальных образований сельских территорий одним из путей решения вопросов, направленных на развитие объектов социальной инфраструктуры, является грантовая поддержка местных инициатив. ФЦП УРСТ предусматривает эту форму поддержки по трем приоритетным направлениям:

- создание и благоустройство зон отдыха, спортивных и детских игровых площадок;
- сохранение и восстановление природных ландшафтов, историко-культурных памятников;
- поддержка национальных культурных традиций, народных промыслов и традиций. [52]

На практике воплощение данной формы поддержки развития сельских территорий осуществляется в следующем:

- ремонт местных домов культуры;
- реконструкция сельских дорог;
- организация водоснабжения;
- строительство детских площадок, благоустройство территории, организация уличного освещения;
- противопожарные мероприятия и сооружения и др.

Названное направление призвано также способствовать активизации участия сельского населения в реализации общественно значимых проектов не только путем выбора объектов для этих целей, но и вложения собственных финансовых, материальных, трудовых ресурсов. В данном случае население это не только отдельные граждане, но и их объединения, общественные организации, предпринимательское сообщество. Кроме того, вкладывая собственные средства в тот или иной проект, население осознает свою сопричастность, ответственность, приходит понимание, что от тебя многое зависит. Тем самым преодолевается иждивенческое отношение к власти.

Начало использованию данного метода было положено в ФЦП «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014-2017 гг. и на период до 2020 г.» [52]. Он позволяет вовлечь население в выбор приоритетной проблемы, в реализацию микропроектов и обеспечение сохранности и эффективной эксплуатации объектов. В основе лежит соблюдение прозрачности всех процедур, широкое информирование населения на всех этапах, эффективное использование финансовых и прочих ресурсов, включая бюджетные средства, местное софинансирование, вклады всех заинтересованных сторон в решение проблемы, обеспечение долговременного и устойчивого функционирования объекта. Кроме решения конкретной проблемы данный метод способствует непрерывному обучению участников работе с населением, подготовке необходимых документов, мониторингу проектов, консультационному сопровождению и мониторингу.

Это направление развития сельских территорий было позаимствовано из опыта ЕС, где поддержка местных инициатив осуществляется с 1991 г. сна-

чала в рамках программы LEADER, а с 2014 г. – программы CLLD (Местное развитие по инициативе общин). В странах ЕС направления реализации названных программ значительно шире, чем в РФ. Средства в рамках этих программ используются на реализацию местных проектов по увеличению производства сельскохозяйственных и иных местных продуктов, их брендингу и маркетингу, улучшению окружающей среды, развитию информационных технологий, диверсификации экономики, созданию и сохранению рабочих мест, в том числе в области туризма, строительству инфраструктурных объектов и повышению доступности местному населению различных услуг [72]. В нашей стране даже недолгое использование этого инструмента позволяет говорить о его эффективности. На 1 руб. средств, вложенных федеральным бюджетом, в 2018 г. было привлечено 2,89 руб. консолидированных бюджетов субъектов РФ и внебюджетных средств, а за 2014-2017 годы – 2,66 руб. (таблица 26). Внебюджетные средства – это средства населения, местных бюджетов, бизнеса и других заинтересованных сторон.

**Таблица 26 – Характеристика состояния грантовой поддержки местных инициатив на сельских территориях РФ \*)**

Показатель	2014-2017 гг.	В среднем за 2014-2017 гг.	2018 г.
Количество субъектов	53	13	54
Объем финансирования, млн руб. – всего	1078,2	269,6	295,8
в том числе:			
федеральный бюджет	294,7	73,7	76,0
консолидированные бюджеты субъектов РФ	476,7	119,1	133,8
внебюджетные средства	306,8	76,7	86,0
На 1 руб. федерального бюджета привлечено средств консолидированных бюджетов субъектов РФ и внебюджетных источников, руб.	2,66	2,66	2,89
Реализовано местных инициатив, получивших грантовую поддержку, ед.	1287	322	319
Средняя стоимость 1 проекта, млн руб.	-	0,8	0,9
В реализации проектов приняли участие, тыс.чел.	-	-	57,1
Получили пользу от реализации проектов, тыс.чел.	-	-	476,9

\*) Составлено авторами по 46, 67

Следует отметить, что на поддержку местных инициатив в ФЦП УРСТ выделялось 0,8% от общей стоимости программы. Во вновь принятой государственной программе «Комплексное развитие сельских территорий» (ГП КРСТ) размер ассигнований значительно расширен: затраты на реализацию местных проектов из всех источников составляют 35,5% от ресурсного обеспечения всей программы, а субсидии из федерального бюджета – 63% от всех ассигнований федерального бюджета на реализацию ГП КРСТ.

Критериями отбора проектов по грантовой поддержке местных инициатив являются:

- востребованность – проект должен быть направлен на решение наиболее значимой проблемы местного сообщества и отвечать интересам широкого круга его представителей, учитывая при этом интересы наиболее социально незащищенных групп (детей, людей пожилого возраста);
- локальность и краткосрочность – реализация проекта должна осуществляться в границах отдельно взятого сельского поселения в течение одного финансового года;
- разумные затраты – реализация проекта не должна быть связана со значительными вложениями средств, не обеспеченных источниками финансирования (максимальный размер гранта – 2 млн руб.);
- социальное партнерство – реализация проекта должна предусматривать привлечение местных трудовых, финансовых, материально-технических ресурсов;
- социальный эффект – реализация проекта должна обеспечить улучшение социальной среды обитания в сельском поселении.

В таблице 27 приводятся регионы, реализовавшие в 2018 году наибольшее количество проектов.

**Таблица 27 – Регионы, реализовавшие в 2014-2018 гг. наибольшее количество проектов \*).**

Регион Российской Федерации	Количество проектов
Ульяновская область	323
Вологодская область	141
Алтайский край	141
Иркутская область	92
Пензенская область	78
Республика Крым	60
Новгородская область	56

Регион Российской Федерации	Количество проектов
Республика Саха (Якутия)	51
Волгоградская область	50
Курганская область	38
Тамбовская область	36
Республика Коми	34
Республика Бурятия	34
Калужская область	29
Брянская область	27
Кемеровская область	26
Липецкая область	21
Пермский край	18
Рязанская	12
Республика Удмуртия	11
Ростовская область	10

\*) Составлено авторами по 73

Перечисленные регионы находятся в разных федеральных округах, не только в европейской части страны. Т.е. постепенно формируется сопричастность населения к преобразованиям на их территории.

Обычная практика отбора проекта осуществляется в несколько этапов. Покажем на примере Алтайского края. На первом этапе проводится общее собрание жителей сельского населенного пункта, на котором в процессе обсуждения выбирается наиболее востребованный объект. Здесь же принимается решение о доле финансирования проекта населением, о возможности трудового участия населения в его осуществлении.

На втором этапе инициативная группа совместно с сотрудниками местной администрации готовят заявку, включая сметную документацию, на региональный конкурс. Все заявки поступают в Министерство финансов Алтайского края и краевое автономное учреждение «Алтайский центр финансовых исследований», где обрабатываются на основании установленных критериев. Выбираются проекты, набравшие наибольшее количество баллов. Оценивается социальная эффективность реализации проекта, вовлеченность граждан в определение и решение проблемы, объемы софинансирования, открытость работы и привлечение средств массовой информации к информированию населения. Проект должен быть завершен в течение года, в котором предоставляется субсидия. В этом субъекте РФ принято, что финансовое участие муниципального образования не менее 10 процентов общей стоимо-

сти проекта, денежный вклад населения не менее 5 процентов общей стоимости проекта.

Интересный опыт накоплен в Оренбургской области. Привлечение граждан к решению вопросов местного значения осуществляется в трех формах:

- социально значимые мероприятия (наказы избирателей);
- народный бюджет на муниципальном уровне;
- инициативное бюджетирование на региональном уровне.

Форма «Наказы избирателей» используется уже несколько лет, и результаты подтверждают эффективность этого механизма. Руководство области считает, что они стали важным и мощным инструментом реализации проблем муниципальных образований. С 2011 по 2016 год было отобрано и профинансировано из областного бюджета 2,7 тысячи инициатив на общую сумму 1,2 млн рублей. Предложения касались благоустройства территории школ, парков и скверов, ремонта детских садов и школ искусств, приобретения спортивного инвентаря, медицинского оборудования и т. д. В регионе нет муниципалитета, где не реализовывались бы социально значимые мероприятия. В начале 2016 года муниципалитетам была рекомендована эта модель.

Вторая форма – это проект «Народный бюджет», инструмент, используемый муниципальными образованиями для поддержки инициатив населения. Его смысл заключается в распределении на конкурсной основе части средств местного бюджета. В начале ее поддержали и реализовали шесть муниципальных образований области. Общая стоимость проектов, отобранных населением, составила 16,7 млн рублей. В 2017 году общее количество муниципальных образований, нормативно закрепивших положение о реализации «Народного бюджета», возросло до 23, что составило 55% от общего количества городских округов и муниципальных районов области.

Третье, новое направление – поддержка местных инициатив региональным бюджетом. В 2016 году Оренбургская область вошла в перечень регионов-участников федерального проекта «Развитие инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации в 2016-2018 годах». Проект реализуется в рамках международного соглашения между Минфином России и Всемирным банком. Внедрение инициативного бюджетирования в Оренбургской области в 2017 году реализуется посредством проектного управления.

В областном бюджете на 2017 год на эти цели было заложено 30 млн рублей. На конкурсной основе было отобрано 32 инициативы жителей сельских поселений из 15 муниципальных районов области и на реализацию каждой направлено до миллиона рублей средств областного бюджета.

При решении вопроса направления средств жители отдали свое предпочтение ремонту дорог. На втором месте – ремонт водопроводов и благоустройство парков и скверов, на третьем – спортивные площадки .

Общая стоимость проектов составила 46,7 млн рублей. При этом вклад областного бюджета – 62% от их стоимости. Для реализации проектов привлечены следующие источники финансирования: субсидия из областного бюджета – 28,8 миллиона рублей; средства бюджетов поселений – 12 миллионов рублей; средства населения – 3 миллиона рублей; средства спонсоров – 2,9 миллиона рублей.

Степень вовлечения жителей в процесс выбора проекта составляет 9% от общей численности сельских поселений, прошедших конкурсный отбор (7,7 из 89,1 тысячи человек). При этом число благополучателей составило 45%, или 40,3 тысячи человек.

Особенностью проекта поддержки местных инициатив сельского населения в области является то, что минимальный взнос жителей поселения в реализацию проекта установлен в размере 5% от суммы запрашиваемой субсидии из областного бюджета, а не от стоимости проекта. Это значительно снижает порог прохождения конкурсной документации, а также способствует достижению главной цели – вовлечению жителей в бюджетный процесс.

Накопленный, пусть и не очень продолжительный опыт местного самоуправления, позволяет говорить о выработанных инструментах. Хотя некоторые из них еще требуют совершенствования.

Инструменты института самоуправления:

- правовое регулирование в пределах своей компетенции;
- управление муниципальной собственностью и финансами;
- согласование интересов различных групп населения, власти и бизнеса;
- вовлечение населения в разработку предложений, подготовку и реализацию проектов местных инициатив;
- формирование имиджа территории;
- муниципальный контроль.

Наибольшее внимание следует уделить управлению муниципальной собственностью и финансами. Здесь требуется пересмотреть направления и размеры средств, перечисляемых в вышестоящие бюджеты. Мировые практики формирования местных бюджетов свидетельствуют, что на местах должно зарабатывать не менее 75% требуемых для развития территории средств.



Необходимо законодательное закрепление распоряжения субъектами местного самоуправления общераспространенными полезными ископаемыми (такими как глина, песок, мел, щебень, известняк). Передача полномочий в этом вопросе сельским поселениям позволит за счет этих дополнительных средств пополнять местные бюджеты и направлять их на развитие своих территорий.

Расширение направлений финансирования в рамках поддержки проектов местных инициатив. В частности пропагандируемый в настоящее время агротуризм требует разработки и продвижения брендов продукции, производимой в той или иной территории, даже может быть отдельно взятого поселения.

Местное самоуправление должно направить усилия на принятие и закрепление положения о занятости местного населения на вновь создаваемых предприятиях. Особенно это касается работников массовых профессий, приглашение которых со стороны должно быть сведено к минимуму. Подготовка таких работников должна проводиться заранее при непосредственном участии служб занятости населения.

Еще одним инструментом должна стать подготовка специалистов для работы в органах местного самоуправления, так как она требует знания приемов работы с населением. Возможно, что это прерогатива государственных институтов, но подача сигнала должна идти снизу.

Практика выбора и реализации проектов должна приобрести постоянный характер для каждого отдельного сельского поселения. При общем количестве сельских поселений 17304 за 2014-2018 годы было осуществлено только 1606 проектов местных инициатив. Объемы выделяемых на эти проекты средств не обязательно должны быть большими, но уверенность в завтрашнем дне собственного села, рост активности населения может обеспечиваться только непрерывной работой по улучшению условий проживания в сельском населенном пункте. Кроме того, регулярное участие граждан в реализации проектов является фундаментом институционального обеспечения социально-политического единства в обществе.

Вовлечение населения в решение местных проблем должно носить постоянный и повсеместный характер. Пять собраний в год в среднем по стране на одно поселение – это данные из официальных отчетов администраций, а фактически во многих поселениях такая работа не проводится вовсе.

### **3.6. Основные направления институционального регулирования использования земельных ресурсов сельских территорий**

#### ***3.6.1 Анализ развития и современное состояние системы управления земельными ресурсами***

Важной составной частью институциональной методологии является анализ развития как формальных, так и неформальных общественных отношений, происходящих на протяжении длительных временных периодов. Институты формируются, существуют, развиваются, исчезают, и при этом изменения в институциональной системе являются ключом к пониманию эффективности экономики в конкретной исторической эпохе. Лауреат Нобелевской премии по экономике Д. Норт писал: «История имеет значение. Она имеет значение не просто потому, что мы можем извлечь уроки из прошлого, но и потому, что настоящее и будущее связаны с прошлым непрерывностью институтов общества. Выбор, который мы делаем сегодня или завтра, сформирован прошлым. А прошлое может быть понято нами только как процесс институционального развития» [74].

Влияние социальных традиций на содержание законов, регулирующих земельные отношения и особенно оценка эффективности их реализации, наглядно прослеживается в периоды осуществления реформ. Успех в осуществлении реформ зависит от нахождения гармонии между законодательными инициативами, социально-этническими традициями и экономической целесообразностью. Анализ земельных реформ, проводимых в России, показывает, что такой гармонии не удалось достичь ни разу. Всегда приоритет отдавался одному из направлений, что приводило к возникновению новых диспропорций и формировало базу для новой реформы [75].

Первичной формой организации землепользования на территории России считается «вотчина», которая в процессе становления государства трансформировалась в поместную систему. Сущность поместной системы заключалась в том, что государство предоставляло служивым людям, преимущественно военным, поместья на срок их службы и на определенных условиях. По мере укрепления централизованной государственной власти возникла необходимость в наведении порядка и в системе землепользования. Отсутствие достоверной информации о количестве и качестве земель поместий, вотчин, дворцовых, государственных, монастырских, церковных, кре-

стьянских земель создавало серьезные проблемы в общей системе государственного управления. Этим определилась насущная потребность в осуществлении государственной властью специального вида земельно-учетных работ, которые в истории России были названы *писцовыми межеваниями*. Большое значение при этом имело Соборное уложение 1649 г. – первый свод законов России, где *межевание рассматривается как самостоятельное юридическое действие*. В этом документе были названы два основных вида межевания:

- спорное и беспорное межевание земель, еще не межеванных писцами;
- спорное и беспорное восстановление межевых знаков.

Указ о единонаследии от 23 марта 1714 г. ликвидировал различие между вотчинами и поместьями, объединив их под общим названием «недвижимая собственность» или «имение», а в 1721 г. Поместный приказ был заменен Вотчиной коллегией [76]. Таким образом, Поместный приказ – как институт, реализующий государственную политику в области землепользования – существовал практически без изменений более 150 лет.

Следующим важным этапом в развитии системы управления земельными ресурсами стало Генеральное межевание. Юридической основой генерального межевания был Правительственный манифест, опубликованный 19 сентября 1765 г. Манифестом закреплялось фактическое, на момент его выхода, землевладение беспорным. В случаях возникновения споров землевладельцам предлагалось самостоятельно его урегулировать, а чтобы стимулировать этот процесс, правительство могло изъять большую часть этих земель в казну. Генеральное межевание проводилось по инициативе государства и носило обязательный для всех землевладельцев характер. Работы осуществлялись землемерными партиями, которые подчинялись губернским межевым конторам. Руководство и надзор за ними, а также разрешение земельных споров, которые не решались в губерниях, осуществляла Московская губернская межевая канцелярия. При Сенате была образована Межевая экспедиция – высший специальный орган по проведению Генерального межевания и последняя (высшая) инстанция по спорным судебно-межевым делам.

В результате осуществления государственной земельной политики сформировался институт – межевая служба, которая обеспечивала проведение этой политики в жизнь.

Отмена крепостного права, как следующий этап реформирования системы управления земельными ресурсами, базировалась на сохранении традиционной общинной формы землепользования, но, отдавая экономический

приоритет интересам дворянства, не создавала базы для роста эффективности использования земель крестьянами. Психология общины являлась главным тормозом в осуществлении столыпинской реформы, имевшей ярко выраженную экономическую направленность. Социалистические преобразования, целенаправленно утверждавшие идеи коллективистской психологии, слабо стимулировали личную экономическую инициативу, а директивные (часто диктаторские) сверх всякой меры идеологизированные формы управления подрывали основу общинности – самоуправление. Современные земельные преобразования, определившие среднерайонную земельную долю высшей формой социальной справедливости, создали серьезные экономические, юридические и технические проблемы на пути формирования эффективного земельного собственника. Переход к поддержке крупных холдингов решает ряд вопросов, связанных с эффективностью использования земель, но обостряет социальную напряженность и ведет к разрушению сельского образа жизни, который является фундаментом национальной культуры.

Оценивая состояние институциональной системы регулирования земельных отношений, сложившуюся в стране к концу 2002 года, Европейская экономическая комиссия сделала заключение, что поскольку реформы проводятся всего лишь несколько лет, неудивительно, что имеют место противоречащие друг другу цели, дублирование обязанностей и разрозненность услуг. Для институциональной структуры государственного управления земельными ресурсами в Российской Федерации характерны неопределенность ведомственных обязанностей, глубокие противоречия интересов различных ведомств и распыление полномочий на принятие решений. В результате этого для принятия решения требуются многочисленные межведомственные согласования, что затягивает решение главных экономических проблем и дезориентирует других партнеров и граждан, обращающихся в органы управления земельными ресурсами [77]. Прошло 17 лет, но мало что изменилось.

В современной системе управления земельными ресурсами, сложившейся в результате постоянного реформирования, основные функции распределены между следующим органами управления. Министерство экономического развития Российской Федерации (Минэкономразвития России) с подведомственными ему Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр) и Федеральным агентством по управлению государственным имуществом (Росимущество); Министерство сельского хозяйства Российской Федерации (Минсельхоз России) с подведомственной Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору

(Россельхознадзор); Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации (Минприроды России) с Федеральной службой по надзору в сфере природопользования. Кроме того, определенными функциями наделены органы власти субъектов федерации, органы муниципальной власти и местного самоуправления.

Минэкономразвития являясь федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере оценочной деятельности, земельных отношений (за исключением земель сельскохозяйственного назначения, а также перевода земель водного фонда и земель особо охраняемых территорий и объектов (в части, касающейся земель особо охраняемых природных территорий) в земли другой категории), ведения Единого государственного реестра недвижимости, осуществления государственного кадастрового учета недвижимого имущества, государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, предоставления сведений, содержащихся в Едином государственном реестре недвижимости, и кадастровой деятельности, государственной кадастровой оценки, государственного мониторинга земель (за исключением земель сельскохозяйственного назначения), геодезии и картографии, создания и развития инфраструктуры пространственных данных [78].

Росреестр осуществляет функции по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, по оказанию государственных услуг в сфере осуществления государственного кадастрового учета недвижимого имущества, землеустройства, государственного мониторинга земель, геодезии и картографии, а также функции по государственной кадастровой оценке, осуществлению федерального государственного надзора в области геодезии и картографии, государственного земельного надзора, государственного надзора за деятельностью саморегулируемых организаций кадастровых инженеров, национального объединения саморегулируемых организаций кадастровых инженеров, надзора за деятельностью саморегулируемых организаций оценщиков, организации единой системы государственного кадастрового учета недвижимого имущества и государственной регистрации прав на недвижимое имущество [79].

Росимущество осуществляет функции по управлению федеральным имуществом (земельными участками, находящимися в федеральной собственности), по оказанию государственных услуг и правоприменительные функции в сфере имущественных и земельных отношений, осуществляет

контроль за управлением, распоряжением, использованием по назначению и сохранностью земельных участков, находящихся в федеральной собственности, принимает решения о предоставлении земельных участков и о прекращении прав на земельные участки, находящиеся в федеральной собственности, определяет существенные условия договоров купли-продажи земельных участков, выступает организатором торгов при продаже находящихся в федеральной собственности земельных участков или права на заключение договоров аренды таких земельных участков, заключает договоры аренды и купли-продажи земельных участков по результатам торгов [80].

Минсельхоз России осуществляет функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере земельных отношений (в части, касающейся земель сельскохозяйственного назначения), по государственному мониторингу таких земель, мелиорации земель, плодородия почв [81].

При колоссальной важности значения земельных отношений для развития сельского хозяйства в Положении о Минсельхозе России, изложенном на 23 страницах, вопросы регулирования земельных отношений занимают всего 4 строки.

Россельхознадзор осуществляет функции по контролю и надзору в сфере обеспечения плодородия почв, земельных отношений в части, касающейся земель сельскохозяйственного назначения, оборот которых регулируется Федеральным законом «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения».

Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации осуществляет функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию земельных отношений, связанных с переводом земель водного, лесного фондов и земель особо охраняемых территорий и объектов (в части, касающейся земель особо охраняемых природных территорий) в земли другой категории.

Росприроднадзор осуществляет функции по контролю и надзору в сфере природопользования, включающий в себя государственный земельный надзор.

Субъекты федерации осуществляют управление и распоряжение земельными участками, находящимися в их собственности, занимаются резервированием, изъятием земельных участков для собственных нужд, разрабатывают и реализуют региональные программы использования и охраны земель, находящихся в границах этих субъектов.

Органы местного самоуправления осуществляют управление и распоряжение земельными участками, находящимися в муниципальной собствен-

ности, занимаются резервированием земель, изъятием земельных участков для муниципальных нужд, установлением правил землепользования и застройки территорий городских и сельских поселений, разрабатывают и реализуют местные программы использования и охраны земель.

Теперь рассмотрим, как на практике реализуются функции управления.

Состояние планово – картографических материалов и данные о прочих видах обследований (функция изучения и картографирования земельных ресурсов), характеризующих состояние земельных ресурсов, в Государственных (национальных) докладах О состоянии и использовании земель в Российской Федерации не представлены. Имеются фрагментарные сведения о работах, выполненных на отдельных территориях.

На территорию Ростовской области имеется планово-картографический материал масштаба 1:25 000 съемки 1976–1986 гг. – 57,6%, 1986–1990 гг. – 31,5%, 1991–1995 гг. – 11,8%, который не может служить актуализированным доброкачественным материалом для решения задач управления земельными ресурсами. Планово-картографический материал масштаба 1:10000 съемки 1991–1995 гг. имеется на площадь 1080,89 тыс. га, что составляет 10,7% от общей площади области. В Докладе Управления Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Ростовской области о состоянии и использовании земель в Ростовской области в 2017 году представлены данные о том, что материалы почвенных и геоботанических обследований, проведенных до 1989 года, имеются на 98,3% площадей земель сельскохозяйственного назначения и на 99,8% площадей кормовых угодий. Требуется переобследование или корректировка материалов почвенного обследования на 8161,2 тыс. га площадей земель сельскохозяйственного назначения и первичное обследование кормовых угодий на площади 2404,4 тыс. га. [82].

Осуществлению второй функции – ведение кадастра и мониторинга земель – дать однозначную оценку невозможно. С одной стороны, для осуществления исполнительных функции по ведению государственного кадастра создана специализированная организация ФГУ «Кадастровая палата», имеющая на территории Российской Федерации 81 филиал, в которых работает более 30 тысяч сотрудников и 2 ведомственных центра телефонного обслуживания. Формируется автоматизированная система ведения Единого государственного реестра недвижимости, внедряются современные технологии работы с базами данных. С другой стороны, регистрация землевладений и землепользований осуществляется по заявительному принципу, а учет зе-

мель базируется на устаревшем планово-картографическом материале. В Государственных (национальных) докладах по Российской Федерации и в Докладах по субъектам федерации широко представлены данные о количестве участков, поставленных на кадастровый учет, но нигде нет данных о том, сколько участков поставлено на кадастровый учет, сколько обработано запросов, но без сплошного учета земель и обязательной регистрации землепользований кадастровая информация носит фрагментарный характер, что неизбежно ведет к росту количества земельных споров и судебных разбирательств по вопросам границ земельных участков. Результаты кадастровой оценки земель не отражают реального уровня ценности сельскохозяйственных угодий. Попытки передать функции по проведению кадастровой оценки земель независимым организациям оценщиков, отбираемых по результатам аукционов, привели к тому, что стоимость оценочных работ в процессе аукциона снижалась в 3 и более раз. В итоге средств на качественное выполнение оценочных работ не хватало, и результаты такой оценки стали массово оспариваться в судах. Создание государственного учреждения для проведения очередных туров оценочных работ пока еще себя никак не проявило. В итоге огромная работа по созданию и ведению кадастра не может обеспечивать органы управления достоверной и полной информацией о земельных ресурсах.

Для обеспечения Министерства сельского хозяйства Российской Федерации и подведомственных ему учреждений и организаций актуальной и достоверной информацией о землях сельскохозяйственного назначения и землях, используемых или предоставленных для ведения сельского хозяйства в составе земель иных категорий, включая информацию о местоположении, состоянии и фактическом использовании таких земель и состоянии сельскохозяйственной растительности разработана Единая федеральная информационная система о землях сельскохозяйственного назначения (ЕФИС ЗСН). Система представляет собой вертикально-интегрированную структуру автоматизированных рабочих мест пользователей, в том числе в субъектах Российской Федерации, позволяющую осуществлять ведение реестра сельскохозяйственных земель в пределах территории субъекта Российской Федерации («фронт-офисы») и учет сведений о сельскохозяйственных землях на федеральном уровне («бэк-офис»). Система включает четыре подсистемы: подсистему учета сельскохозяйственных земель; подсистему учета землепользователей; подсистему учета мелиоративных систем и гидротехнических сооружений; подсистему защиты информации. Наполнение этой системы информацией и ее поддержание в актуальном состоянии может стать очень важным элементом ин-



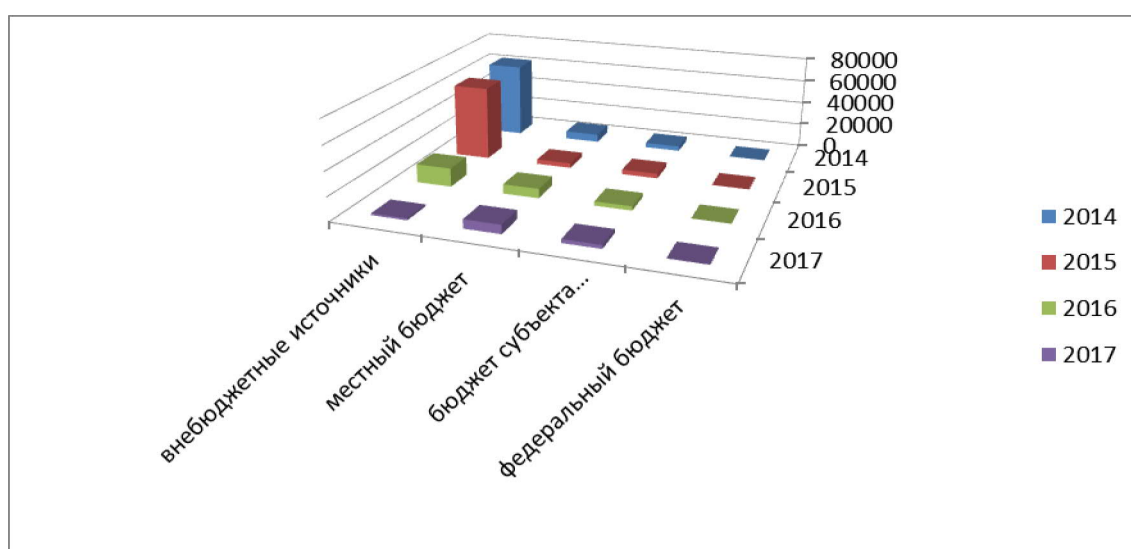
формационного обеспечения управления земельными ресурсами. Вместе с тем, заполнение форм ЕФИС ЗСН базируется на оцифровке устаревшего планово-картографического материала, актуализация которого предусматривает только опрос работников районных отделов сельского хозяйства. Увязка данных, представленных в ЕФИС ЗСН, с данными, представленными в Едином реестре объектов недвижимости, который ведет Росреестр, не предусматривается. Из всех видов полевых обследований, на основе которых и можно судить о качественном состоянии земельных ресурсов, предусмотрено только продолжение агрохимических обследований, но в результате этих обследований изучается только наличие в почве элементов питания, а структурное состояние, состояние почвенных горизонтов, степень развития эрозионных процессов, засоленности почв, и проявление других деградационных процессов можно отслеживать только по результатам специальных полевых обследований, которые не проводятся с начала девяностых годов.

Функция прогнозирования и планирования использования земельных ресурсов вообще выпала из поля зрения органов государственной власти и реализуется только в исследовательско-экспериментальных работах и деятельности отдельных хозяйствующих субъектов.

Землеустроительное проектирование фактически сведено к межеванию и не случайно в Государственных (национальных) докладах о состоянии использовании земель в Российской Федерации и Докладах о состоянии и использовании земель в субъектах Федерации землеустройству отводится только по две-три страницы. По информации, представленной территориальными органами Росреестра, в 2017 году в субъектах Российской Федерации в основном выполнялись работы по описанию местоположения границ объектов землеустройства, в том числе границ населенных пунктов и муниципальных образований. При этом по сравнению с предшествующими до 2016 годами отмечается устойчивое финансирование выполнения землеустроительных работ за счет средств местного бюджета (рисунок 22).

Основными инструментами реализации функции экономического стимулирования рационального использования земельных ресурсов выступает система налогообложения, компенсационные платежи и разного рода дотации, стимулирующие выполнение работ, направленных на повышение плодородия почв. Действующая система налогообложения нацелена на выполнение фискальных функций и слабо связана с механизмами экономического регулирования землевладения и землепользования. Важнейший инструмент экономической защиты сельскохозяйственных угодий от перевода в другие категории –

компенсация потерь за изъятие земель из сельскохозяйственного производства – отменен вообще. Компенсации затрат на удобрения составляли не более 15% от объемов, необходимых для воспроизводства в почвах основных элементов питания растений, после принятия системы погектарной поддержки и эти средства потеряли адресность, растворившись в общей величине дотационного платежа, который действует не во всех субъектах Федерации.



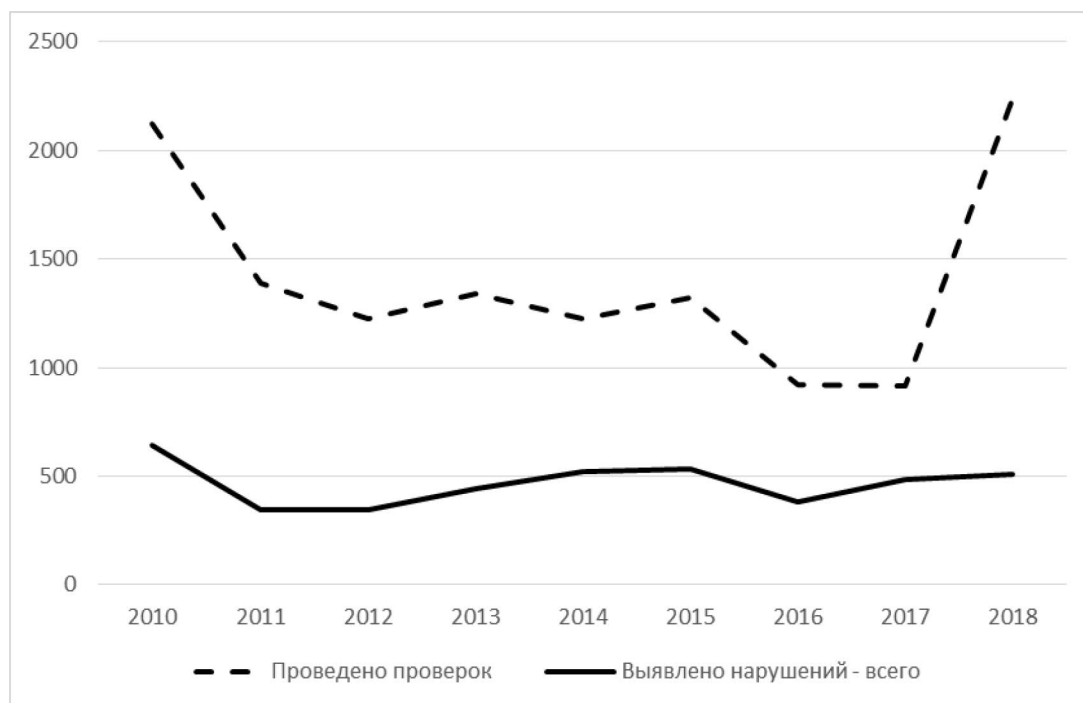
**Рисунок 22 – Выполнение землеустроительных работ за счет средств бюджетов различных уровней и внебюджетных средств в 2014, в 2015, в 2016 и в 2017 годах**  
[Источник 82]

Совершенно иная ситуация сложилась в осуществлении земельного контроля. Вопросами земельного контроля занимаются не менее шести федеральных органов исполнительной власти, из них три носят статус специально уполномоченных органов, областные и муниципальные власти, органы местного самоуправления наделяют свои структуры функциями по осуществлению земельного контроля. Большое количество контролирующих органов порождает проблемы дублирования и приводит к необходимости создания координирующих органов. Например, в Ростовской области Постановлением губернатора была создана межведомственная комиссия по организации взаимодействия органов исполнительной власти при осуществлении контроля за соблюдением земельного законодательства, требований охраны и использования земель сельскохозяйственного назначения.

Увеличение количества контролирующих органов далеко не всегда ведет к повышению эффективности в их работе. Основными видами выявляемых

нарушений является использование земель без надлежащим образом оформленных правоустанавливающих документов – 65%, и не использование земельных участков – 12%. Причиной этих нарушений стали действия тех же органов исполнительной власти по бюрократизации процедур оформления документов и отсутствие эффективных механизмов по принудительному изъятию неиспользуемых земель. Все контролирующие органы нацелены на визуальные формы фиксации нарушений и совершенно ничтожную долю занимают методы, опирающиеся на лабораторные анализы и прочие технические средства диагностики состояния почв. Такие нарушения, как невыполнение обязательных мероприятий по улучшению земель и предотвращению процессов, ухудшающих состояние земель, составляет только 0,9% от выявленных нарушений, а их и нельзя выявить из-за отсутствия проектов, в которых должны быть предусмотрены почвосберегающие мероприятия.

Анализ результатов муниципального земельного контроля по Ростовской области показывает бессистемность в работе муниципальных контролеров. Этот вывод можно сделать на основе сопоставления результатов (рисунки 23 и 24) о проведенных проверках, количестве выявленных нарушений и взыскании штрафов за период с 2010 по 2018 годы.



**Рисунок 23 – Результаты муниципального земельного контроля на территории Ростовской области**

[разработан авторами по материалам Минсельхозпрода Ростовской области]

Анализ результатов функционирования современной системы управления земельными ресурсами свидетельствуют о комплексности и взаимосвязи функций управления. Отсутствие внимания к реализации функций прогнозирования, планирования и проектирования использования земель приводит к снижению эффективности контроля. Кроме того, контролирующие структуры исполнительной власти препятствуют развитию органов общественного контроля, без которого не может сформироваться полноценная система, адекватная принципам современного гражданского общества.



**Рисунок 24 – Взыскано штрафов по результатам муниципального земельного контроля в Ростовской области**  
[разработан авторами по материалам Минсельхозпрода Ростовской области]

Функция управления по разрешению земельных споров относится исключительно к компетенции судебных органов, что исключает дублирование, но при современном уровне оперативности в деятельности судов и состоянии правоустанавливающих документов у оспаривающих сторон, процесс разрешения земельного спора может длиться годами. При отсутствии механизмов досудебного или внесудебного разрешения земельных споров эффективность в реализации данной функции управления будет оставаться крайне низкой.

Представленный обзор положений, регламентирующих деятельность органов управления, позволяет сделать ряд выводов: отсутствует орган управления, наделенный полномочиями по координации деятельности всех других

органов, участвующих в регулировании земельных отношений; сохраняется дублирование функций; ряд функций выпадают из сферы полномочий органов управления; полномочия органов местного самоуправления крайне ограничены и носят в основном декларативный характер; действующие структуры не обеспечивают реализацию главных задач системы управления земельными ресурсами.

### ***3.6.2 Цель, задачи, структура и принципы функционирования системы управления земельными ресурсами***

Радикальные изменения в земельных отношениях, произошедшие в начале девяностых годов, принципиально изменили систему правоотношений, но они не могли привести к моментальному изменению социальных традиций и автоматическому возникновению адекватной системы управления. Попытки копирования опыта институционального и экономического регулирования, хорошо зарекомендовавшие себя в странах с развитой рыночной экономикой, не обеспечили повышения эффективности производства в уникальных для мировой практики условиях коллективно-долевой собственности на землю и сложившейся системы социально-экономических отношений.

Формирование институциональной среды и адекватного ей экономического механизма – процесс длительный и многогранный, на исправление ошибок в его построении требуются десятилетия. Именно эти обстоятельства актуализируют необходимость глубокой проработки основных элементов организационно-экономической системы управления земельными ресурсами. В условиях обостряющейся мировой потребности в продовольствии система управления земельными ресурсами должна стать адекватным инструментом реализации формирующейся модели социально-экономического развития, способной обеспечивать стабильное повышение эффективности использования сельскохозяйственных угодий.

Важнейшей проблемой в формирующейся институциональной структуре является практически полное отсутствие внимания к неформальным институциональным нормам и их влиянию на поведение субъектов земельных отношений.

Институциональный подход к формированию системы управления земельными ресурсами реализуется через функции и инструменты управления. Вопросам содержания функций управления посвящено достаточно много публикаций [83, 84, 85, 86, 87].

Сущность управления земельными ресурсами, по мнению основоположника этого направления С.А. Ткачука, заключается в регулировании всей совокупности системы земельных отношений посредством целенаправленного воздействия на них на основе сознательного использования действующих экономических законов в целях приведения земельных отношений в соответствие с производительными силами. При этом объектом воздействия выступают не только формы проявления земельных отношений (вещные и волевые), но и – опосредованно – их материальная основа. С внешней, видимой, стороны управление землей предстает как совокупность преимущественно организационно-хозяйственных и административно-правовых мероприятий [87].

Варламов А.А. несколько шире подходит к толкованию сущности управления земельными ресурсами, считая, что в их основе лежат общие экономические, экологические и социальные законы, присущие любой социально-экономической формации, а также законы природы. Реализация социально-экономического и экологического аспектов является внутренней (глубинной) стороной содержания управления земельными ресурсами. Внешняя (видимая) сторона содержания управления представляет собой совокупность организационно-хозяйственных, технических и правовых мероприятий государства по управлению землей [88].

Главное, в чем совпадают представленные выше точки зрения, заключается в формулировании «внешних» («видимых») форм проявления, на которые направлены конкретные действия – это организационно-хозяйственные, технические и правовые мероприятия. Вместе с тем, как это следует из институциональной методологии, конкретные действия в системе управления земельными ресурсами не исчерпываются только деятельностью государства. Значительное влияние на разработку и осуществление управленческих действий оказывают национальные традиции, коммерческие и общественные организации.

Система управления земельными ресурсами, как совокупность взаимосвязанных элементов, образующих определенную целостность, направленных на достижение конкретной цели, значительно шире системы органов государственного управления земельными ресурсами. Органы государственного управления являются частью этой системы, они обладают инструментами, которые могут и должны обеспечивать основные направления развития и реализацию целей управления. В целом, система управления состоит из трех составных частей (рисунок 25): институциональной среды, экономического механизма и ресурсного обеспечения. Взаимодействие составных частей структурируется в

функциях управления, обладающих своим специфическим набором инструментов, необходимых для достижения целей управления.



**Рисунок 25 – Общая схема системы управления земельными ресурсами**  
[разработан авторами]

Важнейшим принципом системного анализа является целенаправленность и, рассматривая сущность системы управления земельными ресурсами, необходимо определиться в первую очередь с ее целью. Формулируя цель системы управления земельными ресурсами, Варламов А.А. пишет, что «...основная цель управления земельными ресурсами – создание и функционирование системы земельных отношений и землепользования, позволяющей при обеспечении достаточно высокого уровня экологических и социальных условий жизни, развитию эффективной предпринимательской, общественной и иной деятельности, формировании условий сохранения и вос-

становления свойств земли, получить максимум поступления финансовых средств в федеральный, региональный и местный бюджеты» [88].

Предложенная формулировка достаточно полно охватывает основные направления, характеризующие рациональное использование земель, но в итоге сводит все к росту доходов бюджетной системы. Мы считаем, что многовариантность использования земель является основанием для возникновения различных целей. У государства одни цели, у собственников земельных участков – другие, у общественных организаций – свои цели.

*Основной целью системы управления является эффективное использование земельных ресурсов в интересах всех социальных слоев общества.* Кроме того, система управления земельными ресурсами имеет частную (внутреннюю) цель – обеспечение эффективного функционирования органов управления земельными ресурсами. Развитие системы в соответствии обозначенными целями заключается в решении двух основных задач:

*формирование механизма реализации социально-экономического потенциала земельных ресурсов;*

*оптимизация структуры органов управления земельными ресурсами на основе функций управления.*

Из представленной на рисунке 26 схемы видно, что на достижение этой цели направлены действия как государственных органов управления, так и большого числа коммерческих и некоммерческих организаций. В отличие от общей схемы системы управления, отражающей *состав* образующих ее элементов, схема функционирования системы управления отражает *процесс* управления.

Объединение в одном блоке государственных органов с различными организациями вызвано тем, что первые принимают решения и контролируют исполнение законов, а вторые принимают активное участие в их подготовке и обеспечивают реализацию. В основании схемы расположен блок экономических условий использования земельных ресурсов. Именно экономические условия и социально-политические приоритеты определяют действия органов власти и возможности для функционирования организаций, связанных с обеспечением деятельности системы управления земельными ресурсами.

Деятельность государственных органов управления и организаций по реализации цели – повышению эффективности использования земельных ресурсов – постоянно приводит к изменениям, как в экономических условиях, так и в организации управления.

Реализация функционального подхода к формированию системы управления земельными ресурсами заключается в построении иерархической мо-



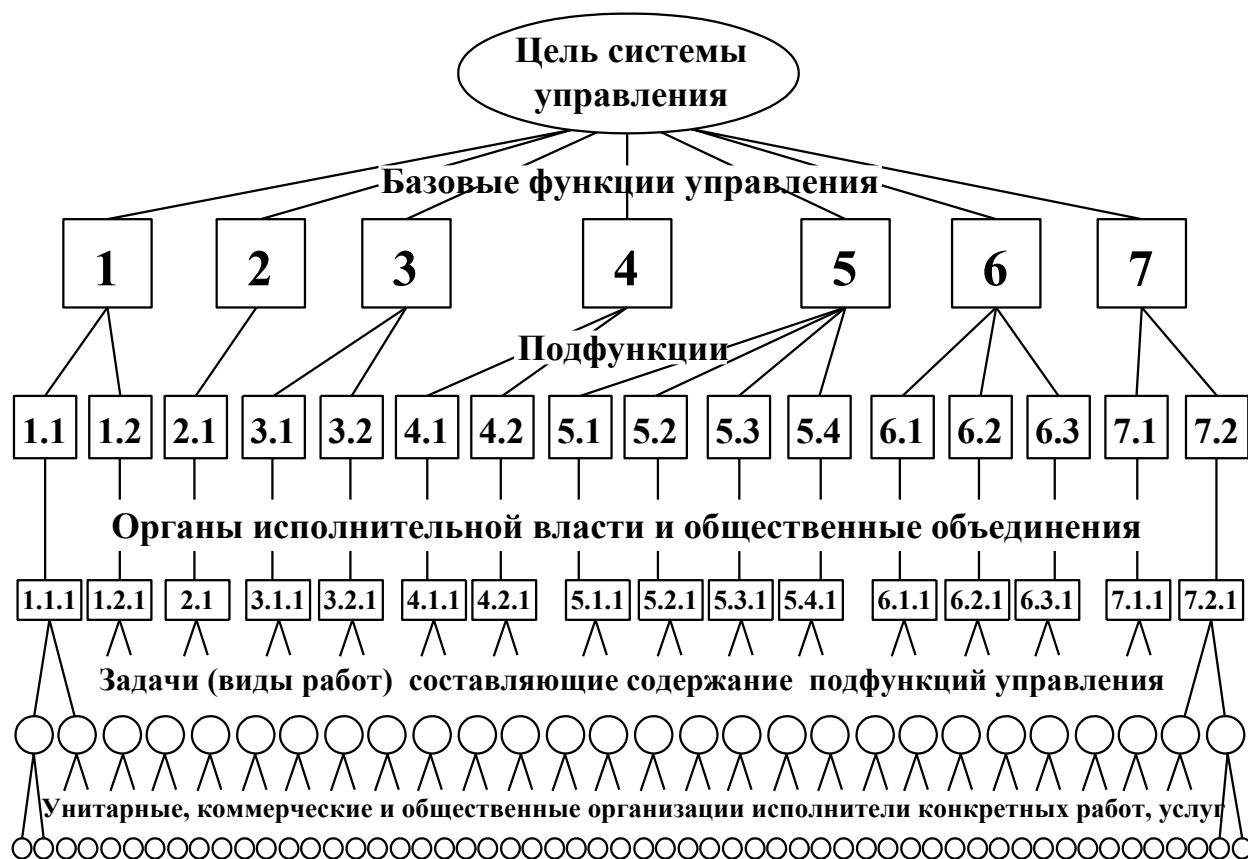
дели, отражающей последовательную декомпозицию функций управления в конкретные задачи (виды работ) и определение конкретных структур которые должны обеспечить их исполнение.



**Рисунок 26 – Схема функционирования системы управления земельными ресурсами**  
 [разработан авторами]

На высшем уровне иерархической модели (рисунок 27) формулируется цель системы управления, первый уровень декомпозиции цели составляют базовые функции управления. Систему базовых функций управления составляют: 1) изучение и картографирование земельных ресурсов; 2) ведение

земельного кадастра и мониторинга; 3) прогнозирование и планирование использования земель; 4) проектирование рационального использования земельных ресурсов; 5) экономическое стимулирование рационального использования земельных ресурсов; 6) контроль за использованием и охраной земельных ресурсов; 7) разрешение земельных споров.



**Рисунок 27 – Функционально-иерархическая модель организации системы управления земельными ресурсами**  
[разработан авторами]

На втором уровне иерархической модели в составе базовых функций представлены подфункции (функции второго порядка). Дробление функций до их закрепления за исполнителями необходимо из-за внутренней неоднородности видов работ, связанных с их осуществлением. На схеме подфункции обозначены двумя цифрами, разделенными точкой. Первая цифра обозначает номер функции, вторая – номер подфункции:

1.1 организация создания и поддержания в актуальном состоянии картографо-геодезического фонда;

1.2 организация специальных видов обследования (почвенных, геоботанических и т.д.) и их картографирование;

2.1 ведение земельного кадастра и мониторинга земель (эта функция не подлежит дроблению);

3.1 разработка схем территориального планирования;

3.2 разработка правил землепользования и застройки;

4.1 разработка системы нормативных требований к содержанию проектов землеустройства, составу документов и их экспертиза;

4.2 разработка стандартов профессиональной деятельности и этики поведения при землеустройстве;

5.1. разработка критериев оценки эффективности использования земель;

5.2. разработка методики оценки, механизмов налогообложения, субсидирования и определения размеров компенсационных платежей;

5.3 регулирование банковской деятельности в сфере ипотечного кредитования;

5.4 регулирование рынка ипотечных ценных бумаг;

6.1 контроль за соблюдением земельного законодательства;

6.2 контроль рациональности и эффективности использования земель;

6.3 контроль за соблюдением экологических норм при использовании земель;

7.1 разрешение земельных споров в судебном порядке;

7.2 урегулирование земельных споров во внесудебном порядке.

На третьем уровне подфункции закрепляются за органами власти и общественными объединениями. На схеме (рисунок 27) они обозначены трехзначными цифрами – две первых обозначают функцию и подфункцию, а третья обозначает название исполнительного органа власти:

1.1.1 Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии;

1.2.2 Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии;

2.1.1 Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии;

3.1.1 Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, Министерство экономического развития Российской Федерации;

3.2.1 Органы местного самоуправления;

4.1.1 Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии;

4.2.1 Саморегулируемые организации кадастровых инженеров и землеустроителей;

- 5.1.1 Отраслевые министерства и федеральные агентства;
- 5.2.1 Министерство финансов и Министерство экономического развития Российской Федерации;
- 5.3.1 Центральный Банк Российской Федерации;
- 5.4.1 Министерство финансов Российской Федерации;
- 6.1.1 Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии;
- 6.2.1 Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору;
- 6.3.1 Федеральная служба по надзору в сфере природопользования;
- 7.1.1 Суды в соответствии со своей компетенцией;
- 7.2.1 Общественные объединения граждан.

Представленный перечень органов власти и управления не является исчерпывающим, в нем названы основные из них, но не учитывается дублирование функций у органов управления и структурное содержание подфункций.

На четвертом уровне подфункции конкретизируются в задачи (виды работ) и на пятом определяются унитарные, коммерческие и общественные организации, которые могут выполнить эти работы. Перечисление конкретных задач и организаций выходит за рамки данного исследования. Более важно сформулировать основные принципы построения функционально-иерархической модели.

Функции управления, являясь важнейшим элементом системы управления, выступают и исходной базой для группирования инструментов управления. На рисунке 28 представлен авторский подход к группировке инструментов управления земельными ресурсами в соответствии с базовыми функциями управления.

Важное значение в формировании системы управления земельными ресурсами отводится принципам управления. Под принципами управления понимают основные правила, положения, которыми руководствуются в управленческой деятельности. Управленческие принципы подразделяются по субъектам, их осуществляющим, и объектам их применения. По этому критерию можно классифицировать принципы управления на: общие для всех видов управления; специфические для управления конкретным видом деятельности; относящиеся к отдельным частям системы управления. Принципы управления земельными ресурсами являются частными, специфическими. Они должны конкретизировать и развивать общие принципы управления применительно к сфере использования земли, не дублировать или повторять эти общие принципы, а, опираясь на них, предметно отражать специфику управления земельными ресурсами.

Функции управления	Инструменты управления
Изучение и картографирование земель	1. Публичная кадастровая карта. 2. Фонд пространственных данных.
Ведение земельного кадастра и мониторинга	1. Единый государственный реестр недвижимости (ЕГРН). 2. Государственный реестр саморегулируемых организаций кадастровых инженеров. 3. Государственный реестр кадастровых инженеров. 4. Апелляционные комиссии
Прогнозирование и планирование использования земель	1. Стратегия территориального развития РФ. 2. Схемы территориального планирования РФ. 3. Схемы территориального планирования субъектов федерации и муниципальных районов. 4. Правила землепользования и застройки. 5. Государственные программы
Проектирование рационального использования земельных ресурсов	Проекты землеустройства
Регулирование оборота земель	1. Порядок предоставления и изъятия земель. 2. Сервитуты и обременения.
Экономическое стимулирование рационального использования земельных ресурсов	1. Оценка земель (кадастровая, рыночная, и т.д.). 2. Земельный налог. 3. Арендная плата. 4. Возмещение убытков. 5. Кредитование под залог земельных участков (ипотека). 6. Дотации (несвязанная поддержка и пр.) 7. Налогообложение сделок с земельными участками.
Контроль за использованием и охраной земельных ресурсов	1. Административное обследование объектов земельных отношений. 2. Плановые и внеплановые проверки. 3. Санкции за нарушения использования земель
Разрешение земельных споров.	1. Суды 2. Апелляционные комиссии

**Рисунок 28 – Основные функции и инструменты управления земельными ресурсами, участвующими в управлении земельными ресурсами**  
[разработан авторами]

Главный принцип формирования организационной структуры заключается в том, что базовые функции (и подфункции) выступают основой для распределения полномочий между органами исполнительной власти.

При этом право координации деятельности всех органов исполнительной власти закрепляется только за одним из них.

Второй принцип – недопустимость дублирования функций и полномочий органами исполнительной власти. Третий принцип – развитие механизмов взаимодействия органов исполнительной власти с гражданским обществом на основе информационной открытости, в том числе при подготовке и принятии общественно значимых решений. Четвертый принцип – обеспечение общедоступности информационных ресурсов для использования в управленческой, коммерческой, научной и общественной деятельности. Пятый принцип – создание условий для развития конкурентной среды при выполнении работ (услуг) в сфере управления земельными ресурсами.

Задачи экономической составляющей системы управления заключаются в следующем:

- обеспечивать свободу выбора форм землевладения или землепользования при разнообразии форм организации производства;
- создавать условия для свободного перераспределения земель между категориями, землепользователями и угодьями, обеспечивая повышение эффективности их использования;
- стимулировать рациональное использование земель;
- обеспечивать расширенное воспроизводство земельных ресурсов.

Перечисленные задачи являются внешними по отношению к экономическому механизму управления земельными ресурсами, то есть детализируют его целевое назначение. Его внутреннее содержание составляет набор методов решения этих задач. Их полный перечень достаточно широк и составляет набор общепринятых методов экономического регулирования с учетом специфики их приложения к земельным отношениям. Наиболее важными (базовыми) составными частями экономического механизма являются: ценовое, налоговое и кредитное регулирование. Эти методы – основа экономического регулирования не только для земельных отношений, но здесь они обретают специфические формы проявления и нуждаются в специальных методах регулирования.

Цена как инструмент рыночной экономики выступает главным измерителем ценности земельных ресурсов, которыми обладает конкретный собственник, пользователь или государство в целом. Земля как природный объект не имеет стоимости, но как только она становится объектом экономических отношений эта стоимость возникает и в зависимости от сферы деятельности и институциональных условий ценность одного и того же

участка земли может сильно различаться. Обладание правом собственности на землю всегда содержит в себе огромные потенциальные возможности, но эти возможности реализуются только при определенных условиях. Следовательно, и цена земли как экономического ресурса воплощает в себе всю гамму социально-экономических условий конкретного времени, страны и территории. Ценность земли как экономического ресурса реализуется в двух формах: для государства в количестве налогов, которые может приносить земельный участок, а для собственника это инвестиционный ресурс, позволяющий постоянно наращивать эффективность использования земельного участка.

Цена земельного участка зависит от величины рентного дохода, который может быть изъят полностью или частично через налоговую систему, а увеличить размер рентного дохода можно за счет дополнительных вложений, используя данный земельный участок в качестве залога. Чем больше вложений, тем выше становится стоимость земельного участка и тем больше с него можно получить налоговых поступлений, но чем выше доля налоговых изъятий, тем ниже инвестиционная привлекательность земли как объекта инвестиций, что неизбежно ведет и к снижению стоимости этого земельного участка.

Взаимосвязь и взаимовлияние цены земель, налогообложения и возможность выступать залогом для привлечения инвестиций образуют основу экономического механизма управления земельными ресурсами.

Возможности для реализации потенциала земельных ресурсов зависят от институциональной среды, в которой функционирует экономический механизм. Институциональная среда может способствовать повышению эффективности использования земельных ресурсов, а может выступать и в качестве сдерживающего фактора (рисунок 29). Вместе с тем экономический механизм нельзя считать абсолютно зависимым от состояния институциональной среды, ведь она функционирует и постоянно изменяется под воздействием экономических условий использования земельных ресурсов.

Оценка эффективности системы управления земельными ресурсами начинается с определения критериев эффективности. Оценка эффективности управления всегда субъективна, поэтому критериев эффективности может быть столько же, сколько существует владельцев у земли. Формирование критериев и механизма оценки эффективности управления осуществляется сверху вниз, начиная с самых общих государственных целей, и заканчивая целями землевладельцев, землепользователей и арендаторов конкретных земельных участков.



**Рисунок 29 – Схема взаимодействия институциональной среды с экономическим механизмом управления земельными ресурсами**  
[разработан авторами]

Наличие четких и однозначно понимаемых всеми заинтересованными сторонами целей позволяет использовать самый простой и самый корректный критерий эффективности управления – достижение поставленных целей, и эти цели должны быть не только формализованы, но и представлены в измеряемом виде. Это значит, что при определении целей должны использоваться не качественные показатели – лучше, больше, – а количественные характеристики, которые легко поддаются сравнению и оценке. Таких количественных характеристик не должно быть много, но являясь ключевыми информативными показателями, они позволят собственнику сделать вывод о том, насколько эффективно осуществляется управление.

В учебном пособии чл. кор. РАН А.А.Варламова основным критерием эффективности системы управления земельными ресурсами выступает увеличение доходной части федерального, региональных и муниципальных бюджетов за счет операций, связанных с земельными участками и иными объектами недвижимости, контроль за субъектами и объектами земельных



отношений при разумной экономии бюджетных средств, направляемых на осуществление функций управления [88].

Такой подход к формулированию критерия учитывает только интересы государства, а для конкретного собственника увеличение налоговых изъятий ведет к росту затрат, снижению доходности от использования земель и, в конечном счете, к снижению стоимости самой земельной собственности. Экономические интересы всегда персонифицированы, но это не может служить основанием для противопоставления критериев эффективности управления, которые должны отражать изменения в трех основных компонентах экономического механизма. Рост налоговых поступлений должен сопоставляться с уровнем роста доходов землепользователя и динамикой изменения залоговой стоимости земельных участков. Если один из критериев показывает снижение, то считать управление эффективным нельзя.

По результатам представленных исследований можно сформулировать принципы построения и функционирования системы управления земельными ресурсами:

- организационно-экономическая система управления земельными ресурсами должна обеспечивать возможности для реализации экономических, правовых и организационных условий эффективного использования и охраны земельных ресурсов;
- институциональная система должна обеспечивать учет интересов всех субъектов земельных отношений;
- основой формирования системы экономических регуляторов в организационно-экономической системе является земельная рента;
- главными компонентами экономического механизма являются: цена земельных ресурсов, налоговое регулирование землепользования и механизм кредитования под залог земельных участков.

Институциональная система и экономический механизм находятся в процессе постоянного взаимодействия, приводящего к динамично изменяющимся формам и методам регулирования земельных отношений.

## **4 КОГНИТИВНАЯ МОДЕЛЬ В СИСТЕМЕ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ КОМПЛЕКСНЫМ РАЗВИТИЕМ СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЙ**

---

Стратегической целью сельского развития сегодня является обеспечение качественного прорыва в повышении уровня и качества жизни сельского населения и устойчивого развития сельских территорий. Это предполагает преодоление разбалансированности в развитии экономической, социальной, экологической, бюджетной подсистем сельских территорий на основе наиболее эффективного использования природных ресурсов, обеспечения занятости населения путем создания диверсифицированной экономики при сохранении отраслей специализации, формирования современной социальной, инженерной, рыночной инфраструктуры, а также поддержки и улучшения экологического состояния территории. Важная роль в решении названных вопросов отводится качеству управления, обоснованности применяемых методов и инструментов принятия стратегических и оперативных решений [89].

Институциональное управление комплексным развитием сельских территорий заключается в создании системы норм, направленных на сбалансированное развитие всех сфер жизнедеятельности социально-экономической системы сельских территорий и организации механизмов эффективного их исполнения с целью повышения уровня и качества жизни сельского населения. Объектом такого управления является множество подсистем, расположенных в пределах административно-территориального образования и образующих институциональную структуру, обеспечивающую воспроизводство сельского социума.

Как было рассмотрено выше, в качестве субъектов институционального управления комплексным развитием сельских территорий выступают институты государственного управления и гражданского общества.

В рамках исследований базовую конструкцию социально-экономических отношений в сельских территориях образуют экономическая, социально-демографическая, природно-экологическая подсистемы, которые развиваются в рамках институциональной среды.

Характерным признаком развитости институциональной среды является самоорганизация социально-экономической системы по взаимному согласию участников процессов во всех сферах жизнедеятельности сельских

территорий. В качестве обеспечивающих подсистем выступает наличие органов и организаций, способствующих установлению контактов между потенциальными партнерами, облегчающих выбор наиболее эффективных из них и наличие общих правил, законов, нормативных актов, регулирующих отношения между участниками процессов.

Взаимосвязь указанных процессов организации и самоорганизации, как отражение государственного институционального регулирования, с одной стороны, и доступной субъектам свободы самоопределения, с другой, в рамках эффективной модели управления осуществляется через создание и функционирование действенной институциональной структуры.

Таким образом, неотъемлемым элементом институциональной модели управления комплексным развитием сельских территорий выступают механизмы согласования интересов субъектов рассматриваемой социально-экономической системы.

Эффективная институциональная среда способствует обеспечению благоприятного инвестиционного климата, развитию инноваций, согласованного развития социальной сферы сельских территорий и инновационного развития сельского хозяйства, сбережению природного богатства, развитию человеческого капитала.

Формирование эффективной институциональной среды на селе предполагает реальное участие в этом процессе не только государства и представителей бизнес-сообщества, но и сельского населения через институты местного самоуправления и объединений граждан.

Описание свойств сельских территорий с позиции институционального подхода к их управлению заключается в выявлении институтов, институциональных форм соглашений, пространственного и отраслевого распределения организаций, норм регулирования деятельности, организации и культуры, которые отражают специфические аспекты функционирования среды и организуют коллективные действия по развитию социально-экономической системы в целом.

Поскольку сельские территории являются сложной слабоструктурированной социально-экономической системой, то для формирования их институциональной модели используются положения теории систем и синергетики:

- обязательный обмен с внешней средой энергией, веществом и информацией;
- когерентность поведения, которое приводит к умножению конечного результата;
- множественность составляющих элементов;

- единство главной цели для всех элементов;
- наличие устойчивых связей между элементами;
- целостность и единство элементов;
- наличие структуры и иерархичности;
- относительная самостоятельность элементов и наличие управления этими элементами.

В ранее проведенных исследованиях авторский коллектив определяет структуру институтов сельских территорий, обеспечивающую устойчивость их комплексного социально-экономического развития. Институциональные подсистемы сельских территорий структурированы по видам охватываемой ими деятельности и имеющей свою институциональную специфику: институционально-инфраструктурная сфера, социально-демографическая сфера, экономическая сфера, экологическая сфера.

Сельские территории, как управляемая социально-экономическая система, характеризуются иерархичностью управления и активностью отдельных ее подсистем, имеет сложную внутреннюю структуру, взаимодействие элементов которой определяется формально заданными и неформальными связями.

Формальные институты создаются сознательно действиями органов государственного управления и социальных групп и признаются государством как нормативно-правовые акты. Неформальные институты являются продуктом спонтанных действий экономических субъектов. Совокупность формальных и неформальных правил, регулирующих деятельность экономических и социальных субъектов принято считать «институциональной средой».

С точки зрения применения управляющего воздействия, в институциональную модель управления комплексным развитием сельских территорий включены формальные институты и инструменты государственного регулирования и гражданского общества.

Система управления сельскими территориями задается перспективной моделью их развития. Методологической основой моделирования социально-экономического развития сельских территорий является понимание их как слабоструктурированной сложной системы, в составе которой декомпозированы такие основные подсистемы, как: население, производственная сфера, социальная инфраструктура, экология, институты управления сельскими территориями.

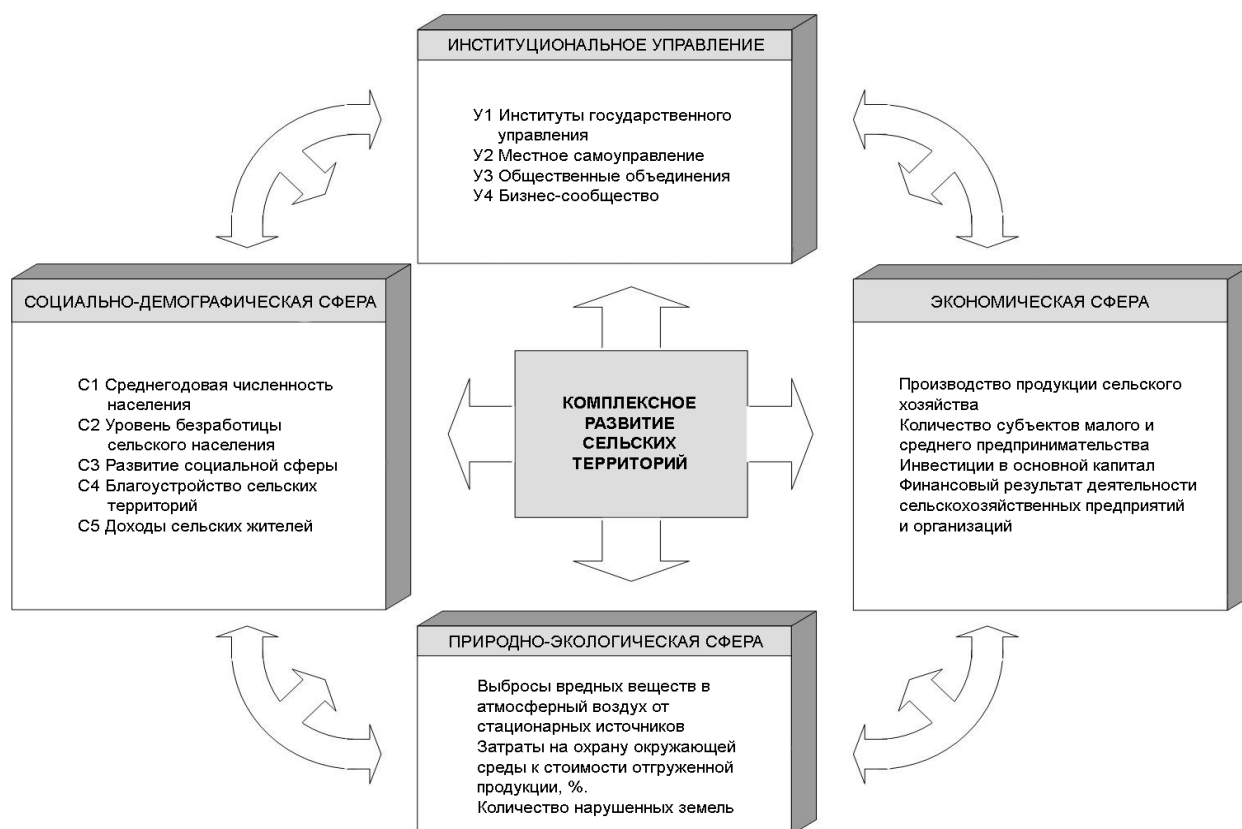
Институциональная модель управления комплексным развитием сельских территорий включает следующие взаимосвязанные и согласованные блоки: субъекты управления с набором мер управляющих воздействий; социально-демографическую подсистему, включающую численность сельско-

го населения и качество его жизнедеятельности; экономическую подсистему; экологическую подсистему с характеристикой состояния природной среды сельской местности.

Таким образом, сельские территории являются многоцелевой системой, имеющей неоднородные внутренние и внешние цели, самостоятельные подцели отдельных подсистем, систему показателей измерения целей, многообразие стратегий их достижения и т. д.

В этой связи, как и любая модель, когнитивная институциональная модель управления комплексным развитием сельских территорий не может включать все структурные элементы и взаимосвязи между ними. Поэтому мы определили только те, которые, по нашему мнению, во-первых, в известной степени являются ключевыми концептами, лежащими в основе институциональной системы управления развитием сельских территорий, во-вторых, являются объектами, управление поведением которых задает систему первичных импульсов, предопределяющих развитие всей структуры.

Факторы, оказывающие прямое или косвенное воздействие на достижение указанной цели сгруппированы по четырем основным блокам (рисунок 30).



**Рисунок 30 – Состав и взаимодействие блоков модели институционального управления развитием сельских территорий [разработан авторами]**

В рамках системного подхода основной целью развития сельских территорий является повышение уровня и качества жизни сельского населения, обусловленного сбалансированным развитием современной социальной инфраструктуры и производственной сферы села, сохранением природной среды и культурного наследия.

Эвристическое описание влияния мер институционального управления на состояние и развитие основных параметров, характеризующих социально-экономическую систему сельских территорий, представлено на рисунках 31-34.

Для исследования влияния управленческих воздействий на комплексное развитие сельских территорий с целью поиска эффективных решений для обеспечения их устойчивого развития предлагается использовать методологию нечеткого когнитивного моделирования.

В практических задачах моделирования и анализа слабоструктурированных систем хорошо зарекомендовали себя нечеткие когнитивные карты (НКК) В.Б. Силова, впервые предложенные в работе [90] и представляющие собой развитие знаковых когнитивных карт [91].

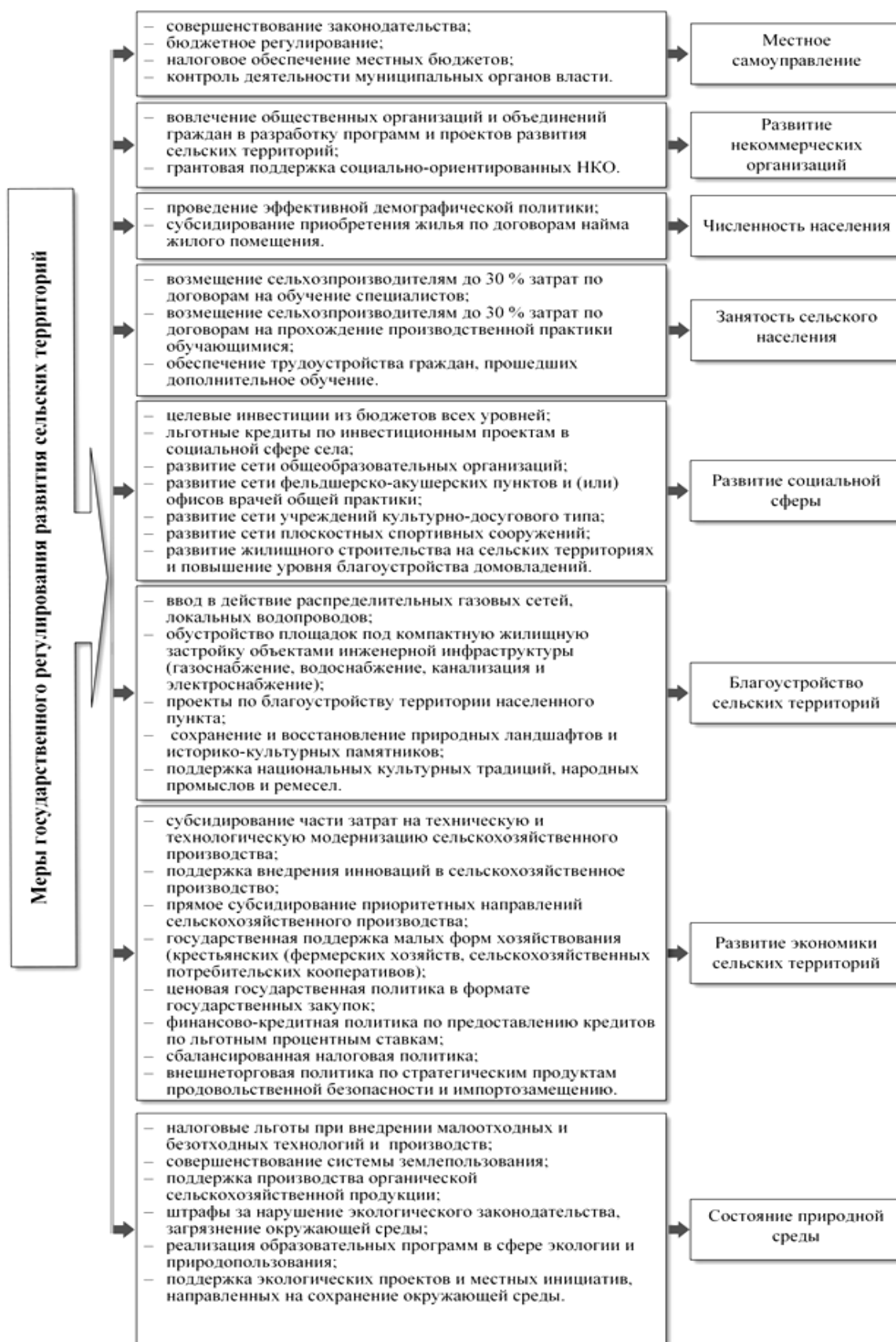
Теоретические положения нечеткого когнитивного моделирования на основе НКК Силова подробно изложены в авторской работе [92]. Приведем справочную информацию о наиболее важных из них.

Нечеткая когнитивная карта Силова имеет вид:

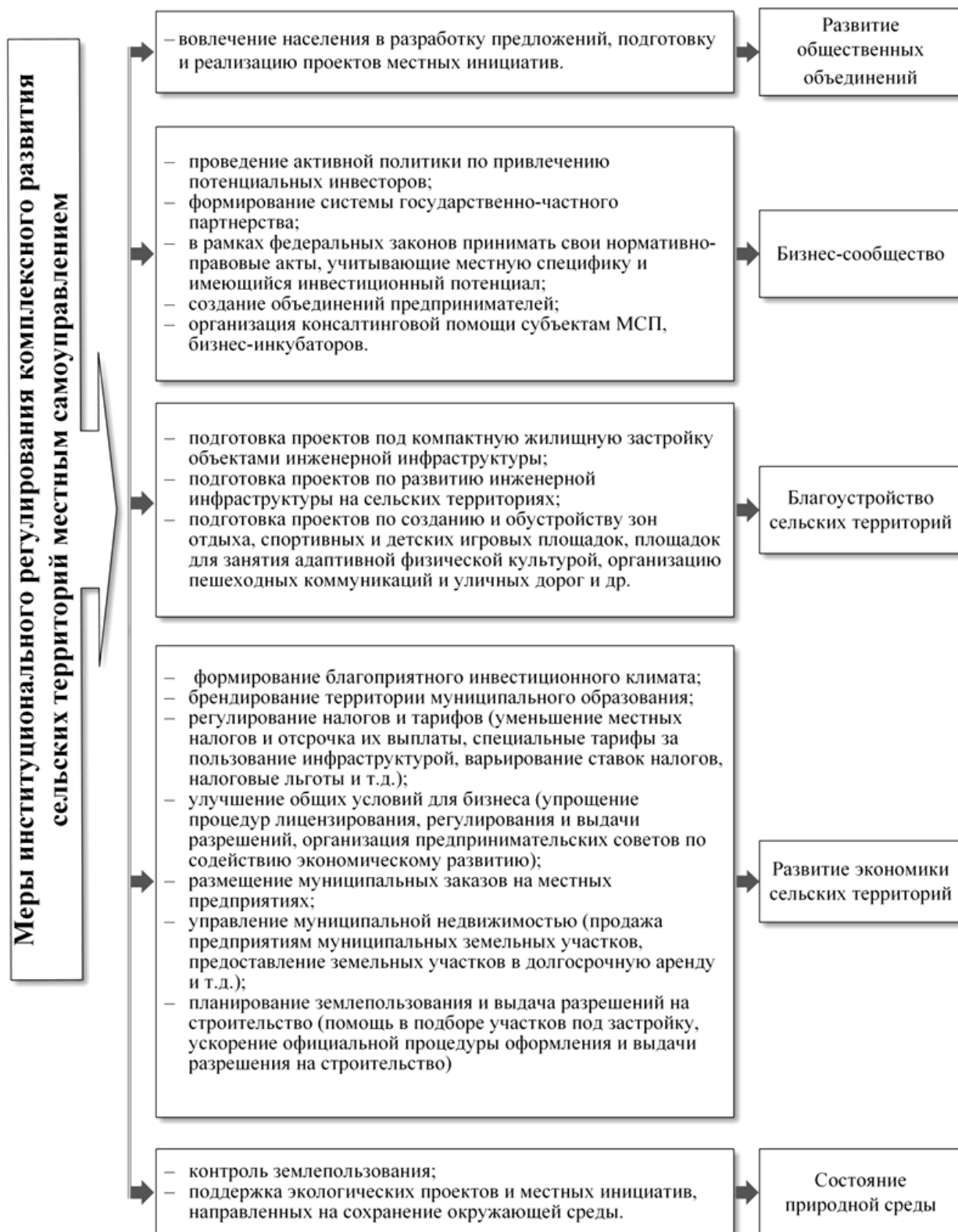
$$G = \langle E, W \rangle,$$

где  $E = \{e_1, e_2, \dots, e_K\}$  – множество факторов (концептов),  $W$  – бинарное отношение на множестве  $E$ , которое задает набор связей между его элементами и представляется в виде набора чисел  $w_{ij}$ , характеризующих направление и степень интенсивности (вес) влияния между концептами  $e_i$  и  $e_j$  (при этом полагается, что  $-1 \leq w_{ij} \leq 1$ ).

После построения нечеткой когнитивной карты выполняют моделирование, при этом решаемые в его рамках задачи разделяются на две группы:

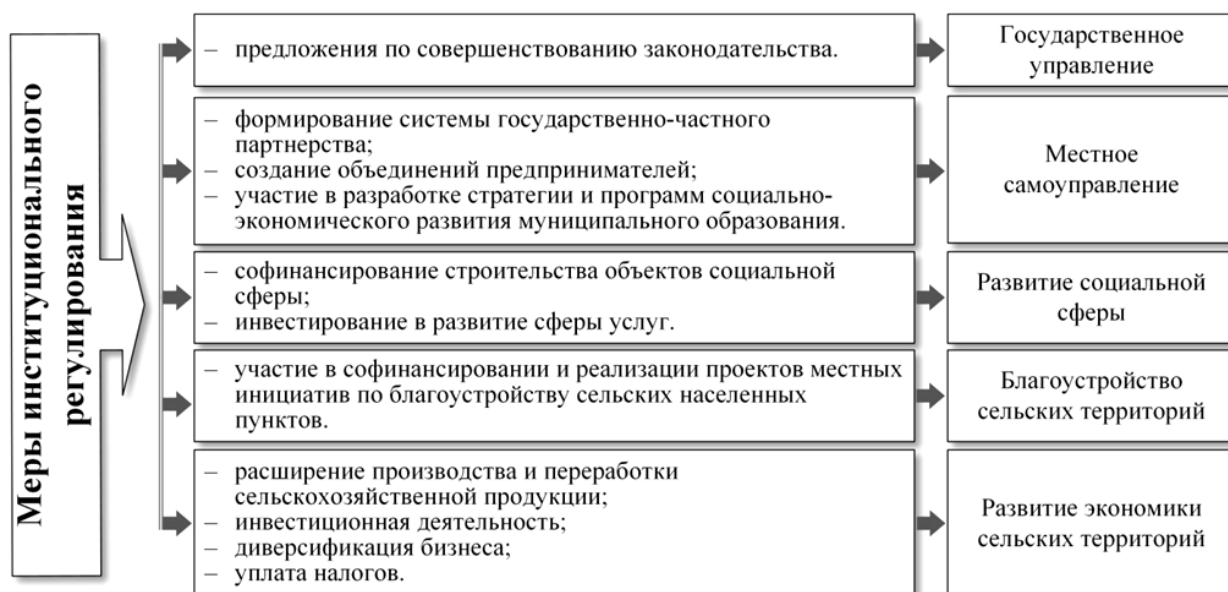


**Рисунок 31 – Институциональное регулирование комплексного развития сельских территорий государством**

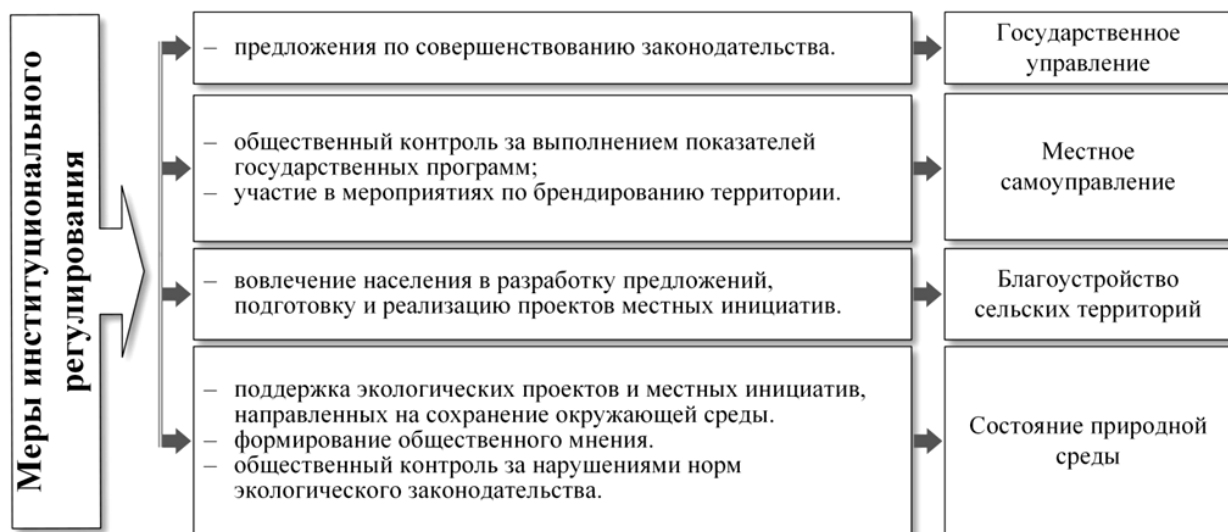


**Рисунок 32 – Институциональное регулирование комплексного развития сельских территорий органами местного самоуправления**





**Рисунок 33 – Институциональное регулирование комплексного развития сельских территорий бизнес-сообществом**



**Рисунок 34 – Институциональное регулирование комплексного развития сельских территорий общественными объединениями**

- структурно-целевой (статический) анализ, целью которого является нахождение факторов, оказывающих наиболее значимое влияние на целевые, выявление противоречий между целями, анализ циклов обратной связи и др.;
- динамический (сценарный) анализ, направленный на прогнозирование состояния системы при различных управляющих воздействиях и

поиск решений по приведению системы в целевое состояние (при этом для описания динамики поведения системы во времени применяются различные модели импульсного процесса) [93].

При построении нечеткой когнитивной модели институционального управления развитием сельских территорий, как слабоструктурированной системы, типичной является ситуация, при которой в составе исследуемой системы одновременно имеются как количественные (измеримые) факторы, так и факторы относительной, качественной природы. Таким образом, для построения модели использовались как статистические данные, описывающие количественные факторы, так и качественные факторы, единственным доступным источником информации для которых остаются экспертные знания.

В этой связи при параметрической идентификации взаимосвязей между концептами когнитивной модели применялся весь комплекс методов: непосредственное задание весов на основе прямых экспертных оценок, метод парных сравнений, метод множеств уровня, статистических методов регрессионного анализа и коэффициента эластичности, анализа временных рядов, обработка данных, а также авторских методик согласования обработки экспертной и статистической информации. Описание методов относительно их применения для определения весов нечеткой когнитивной модели комплексного развития сельских территорий приведено в работах [89, 92].

Концепты блока институционального управления невозможно идентифицировать количественно и аналитически определить их влияние на другие концепты. Поэтому степень влияния инструментов институционального управления на развитие ключевых сфер жизнедеятельности сельских территорий определялась экспертным методом на основе анкетирования специалистов в области социально-экономического развития села.

Анкетирование было проведено среди 10 докторов и кандидатов наук ФГБОУ ВО «Донской государственной аграрный университет», ФГБНУ «Поволжский научно-исследовательский институт экономики и организации агропромышленного комплекса», АО «Казахский агротехнический университет им. Сакена Сейфуллина», ВНИИЭиН–филиала ФГБНУ Федеральный Ростовский аграрный научный центр. Шкала формализации оценок экспертов включала семь интервалов (таблица 28).

Степень согласованности мнений экспертов определялась на основании расчета коэффициента конкордации или коэффициента ранговой корреляции Кендалла.

**Таблица 28 – Шкала формализации оценок экспертов**

Качественная оценка (уровень влияния)	очень низкий	низкий	ниже среднего	средний	выше среднего	высокий	очень высокий
Диапазон балльной оценки	0,1	0,2-0,3	0,4	0,5-0,6	0,7	0,8-0,9	1,0

Степень взаимовлияния таких концептов, как «Численность населения», «Уровень безработицы», «Доход на душу населения», интегральные показатели «Развитие социальной сферы», «Благоустройство сельских территорий» и «Развитие экономики», значения которых имеют статистическую информацию, на основании данных Росстата за 2000-2018 гг. определялась путем применения парного и множественного регрессионного анализа.

Для повышения достоверности стоимостных показателей и нивелирования фактора инфляции применяли коэффициенты дефляторов, рассчитанные на основании следующих индексов за 2000-2018 гг.: по показателю «Доход на душу населения» – индекс потребительских цен, по показателю «Производство продукции сельского хозяйства» – индекс цен производителей сельскохозяйственной продукции, по показателю «Инвестиции в основной капитал по виду деятельности сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство» – индекс годовой инфляции.

Определение взаимовлияния параметров нечеткой когнитивной карты институционального управления комплексным развитием сельских территорий осуществлялось посредством применения двух авторских методик параметрической идентификации НКК: на основе модифицированного метода парных сравнений [94] и на основе регрессионного анализа [95].

Построение нечеткой когнитивной модели институционального управления комплексным развитием сельских территорий проводилось с использованием системы поддержки принятия решений «ИГЛА» (Интеллектуальный Генератор Лучших Альтернатив), разработанной научным коллективом кафедры «Информатика и программное обеспечение» Брянского государственного технического университета [96].

В результате проведенных расчетов построена когнитивная матрица, содержащая усредненные веса интенсивности межфакторного взаимодействия (рисунок 35), графическим представлением которой является нечеткая когнитивная карта модели институционального управления комплексным развитием сельских территорий (рисунок 36).

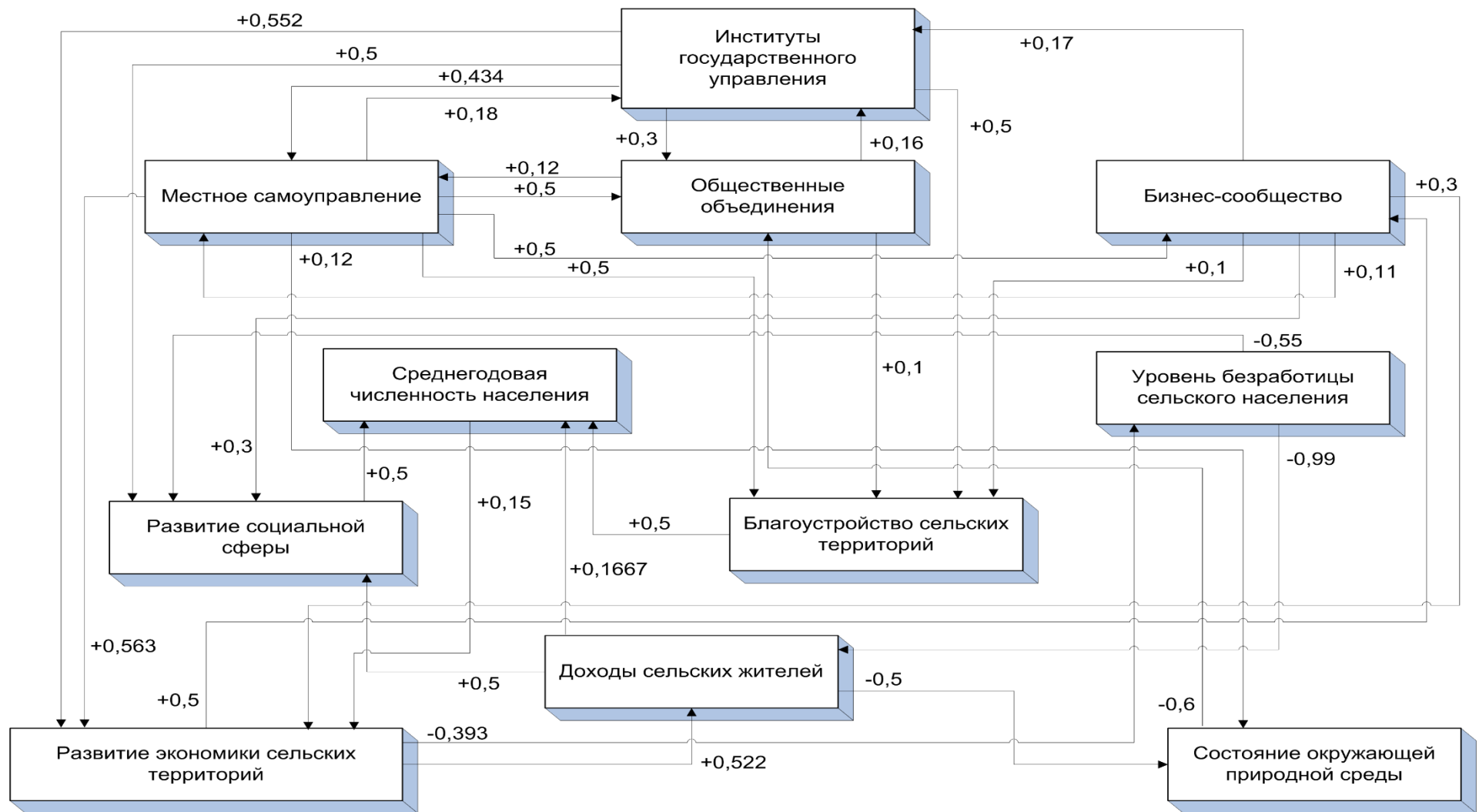
am Files (x86)\Quill\examples\HKK KPCT.xml

Группы | Концепты | Нечеткая когнитивная матрица | Визуальное отображение | Диссонанс влияния | Системные показатели

	Институты государственного управления	Местное самоуправление	Общественные объединения	Бизнес-сообщество	Среднегодовая численность населения	Уровень безработицы сельского населения	Развитие социальной сферы	Благоустройство сельских территорий	Доходы сельских жителей	Развитие экономики сельских территорий	Состояние окружающей природной среды
▶ Институты государственного управления	0	0,434	0,3	0	0	0	0,5	0,5	0	0,552	0
Местное самоуправление	0,18	0	0,5	0,5	0	0	0	0,5	0	0,563	0,12
Общественные объединения	0,16	0,12	0	0	0	0	0	0,1	0	0	0
Бизнес-сообщество	0,17	0,11	0	0	0	0	0,3	0,1	0	0,3	0
Среднегодовая численность населения	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,15	0
Уровень безработицы сельского населения	0	0	0	0	0	0	-0,55	0	-0,99	0	0
Развитие социальной сферы	0	0	0	0	0,5	0	0	0	0	0	0
Благоустройство сельских территорий	0	0	0	0	0,5	0	0	0	0	0	0
Доходы сельских жителей	0	0	0	0	0,1667	0	0,5	0	0	0	-0,5
Развитие экономики сельских территорий	0	0	0	0,5	0	-0,393	0	0	0,522	0	0
Состояние окружающей природной среды	0	0	-0,6	0	0	0	0	0	0	0	0

**Рисунок 35 – Нечеткая когнитивная матрица модели институционального управления комплексным развитием сельских территорий**

[Разработан авторами]



**Рисунок 36 – Нечеткая когнитивная карта модели институционального управления комплексным развитием сельских территорий**  
[Разработан авторами]

На основании структурно-целевого анализа построенной НКК среди концептов когнитивной модели выделены управляющие вершины, через которые будут подаваться управляющие воздействия; целевые, заданное изменение которых необходимо достигнуть, и вершины-индикаторы, которые характеризуют развитие социально-экономических процессов.

Показатель консонанса влияния на систему почти для всех концептов превышает 0,9, что свидетельствует о высоком уровне доверия к знакам и степеням данных воздействий. Высокий уровень доверия в данном случае означает, что интегральные положительные/отрицательные влияния на концепты преобладают над влияниями противоположных знаков, которые реализуются посредством других транзитивных путей когнитивного графа (рисунок 37).

Системные показатели						
	Консонанс влияния концепта на систему	Консонанс влияния системы на концепт	Диссонанс влияния концепта на систему	Диссонанс влияния системы на концепт	Воздействие концепта на систему	Воздействие системы на концепт
1. Институты государственного управления	0,9150	0,9652	0,0850	0,0348	0,2561	0,0548
2. Местное самоуправление	0,8468	0,9663	0,1532	0,0337	0,2406	0,0675
3. Общественные объединения	0,8932	0,8916	0,1068	0,1084	0,0642	0,0474
4. Бизнес-сообщество	0,9438	0,9903	0,0562	0,0097	0,1178	0,1453
5. Среднегодовая численность населения	0,9859	0,9920	0,0141	0,0080	0,0287	0,1632
6. Уровень безработицы	0,9887	0,9912	0,0113	0,0088	-0,1614	-0,0981
7. Развитие социальной сферы	0,9862	0,9878	0,0138	0,0122	0,0589	0,1156
8. Благоустройство сельских территорий	0,9862	0,9829	0,0138	0,0171	0,0589	0,1096
9. Доходы сельских жителей	0,9872	0,9921	0,0128	0,0079	0,0659	0,0423
10. Развитие экономики сельских территорий	0,9856	0,9908	0,0144	0,0092	0,1142	0,1724
▶ 11. Состояние окружающей природной среды	0,9145	0,6829	0,0855	0,3171	-0,0898	-0,0657

**Рисунок 37 – Основные системные показатели когнитивной карты институционального управления комплексным развитием сельских территорий**  
[Разработан авторами]

На основании опроса экспертов были определены начальные состояния концептов НКК. Характеристика концептов когнитивной модели представлена в таблице 29.

**Таблица 29 – Качественные характеристики концептов  
разработанной НКК\*)**

Наименование концепта	Идентификатор концепта	Структурная особенность	Измеримость	Начальный уровень состояния концепта
Институты государственного управления	У1	Управляющий	Качественный	Средний
Местное самоуправление	У2	Управляющий	Качественный	Ниже среднего
Общественные объединения	У3	Управляющий	Качественный	Низкий
Бизнес-сообщество	У4	Управляющий	Качественный	Ниже среднего
Среднегодовая численность населения	С1	Индикатор	Количественный	Средний
Уровень безработицы сельского населения	С2	Индикатор	Количественный	Выше среднего
Развитие социальной сферы	С3	Целевой	Интегральный количественный	Средний
Благоустройство сельских территорий	С4	Индикатор	Интегральный количественный	Ниже среднего
Доходы сельских жителей	С5	Целевой	Количественный	Ниже среднего
Развитие экономики сельских территорий	Э1	Индикатор	Интегральный количественный	Высокий
Состояние окружающей природной среды	П1	Индикатор	Качественный	Ниже среднего

\*) разработана авторами

На нечеткой когнитивной карте «Институциональная модель управления комплексным развитием сельских территорий» было проведено импульсное моделирование возможных сценариев развития системы.

Сценарное моделирование институционального управления комплексным развитием сельских территорий проводилось на основании использования нечеткой модели импульсного процесса, имеющей следующие особенности по сравнению с классической моделью для знаковых когнитивных карт:

01.- возможность учета не только передачи влияний между концептами, но и внешних воздействий (в форме управляющих воздействий и возмущений);

02.- возможность моделирования различного характера изменения состояний концептов при передаче влияния между ними [93];

03.- на основе разработанной методики сценарного анализа предложен метод генерации и отбора управляющих воздействий для приведения моделируемой системы в желаемое целевое состояние [97].

Рассмотрим влияние целенаправленных управленческих воздействий при различных сочетаниях допустимых значений управляемых концептов на развитие социально-экономической системы.

**Сценарий 1.** Задача государственного управления развитием сельских территорий помимо разработки стратегий и программ комплексного развития заключается в том, чтобы инициировать деятельность органов местного самоуправления, направленную на собственное развитие и контролировать процесс, направляя его в соответствии с интересами государства. В этой связи предположим, что в результате институциональных мер государственного регулирования и работы местного самоуправления, существенно улучшилась институциональная среда и уровень соответствующих концептов оценивается как «высокий».

Результаты моделирования (рисунок 38) показывают, что при реализации данного сценария существенно улучшается динамика институциональных концептов, уровень безработицы снижается до среднего значения, что, однако, недостаточно и не позволит уменьшить социальную напряженность в сельской местности. В целом же, несмотря на положительную динамику, развитие системы по рассматриваемому сценарию не позволяет достичь целевых показателей даже в отдаленных временных периодах.

The screenshot shows the 'ИГЛА' (IGLA) decision support system interface. The main window displays a table of results for 'Сценарий 1' (Scenario 1). The table has 13 columns representing different indicators and 11 rows representing different concepts. The values in the table represent the change in values of the concepts over time.

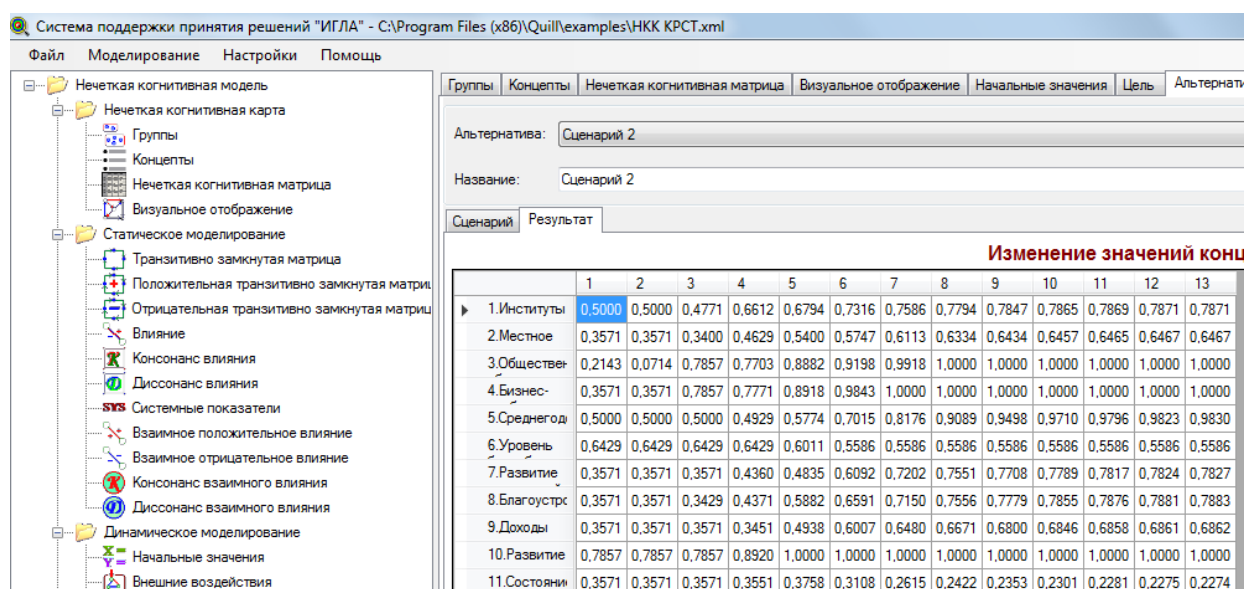
Сценарий	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
1.Институты	0,5000	0,7857	0,8400	0,9437	0,9921	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000
2.Местное	0,3571	0,7857	0,8926	0,9757	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000
3.Общество	0,2143	0,0714	0,3714	0,4103	0,5395	0,6090	0,6390	0,6456	0,6463	0,6463	0,6463	0,6463	0,6463
4.Бизнес	0,3571	0,3571	0,5714	0,7320	0,7736	0,7857	0,7857	0,7857	0,7857	0,7857	0,7857	0,7857	0,7857
5.Среднегод	0,5000	0,5000	0,5000	0,7500	0,9262	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000
6.Уровень	0,6429	0,6429	0,6429	0,5586	0,5586	0,5586	0,5586	0,5586	0,5586	0,5586	0,5586	0,5586	0,5586
7.Развитие	0,3571	0,3571	0,4429	0,6091	0,7998	0,8718	0,8875	0,8887	0,8887	0,8887	0,8887	0,8887	0,8887
8.Благоустр	0,3571	0,3571	0,7000	0,8320	0,9453	0,9988	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000
9.Доходы	0,7857	0,7857	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000
10.Развитие	0,7857	0,7857	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000
11.Состояни	0,3571	0,3571	0,4086	0,3143	0,2431	0,1969	0,1860	0,1848	0,1848	0,1848	0,1848	0,1848	0,1848

**Рисунок 38 – Показатели развития системы при реализации управляющих воздействий по Сценарию 1**



**Сценарий 2.** Слабым местом современного институционального управления развитием сельских территорий является положение, при котором научные, образовательные, общественные организации, бизнес-сообщество не принимают участия в управлении, в результате чего не учитываются в необходимой степени общественные интересы. Это связано с неразвитостью социального партнерства власти и общества.

Рассмотрим, как при существующем уровне государственного управления такие институты гражданского общества, как общественные объединения и бизнес-сообщество активно вовлекаются в процессы управления комплексным развитием сельских территорий и значения соответствующих концептов увеличены до уровня «высокий» (рисунок 39).



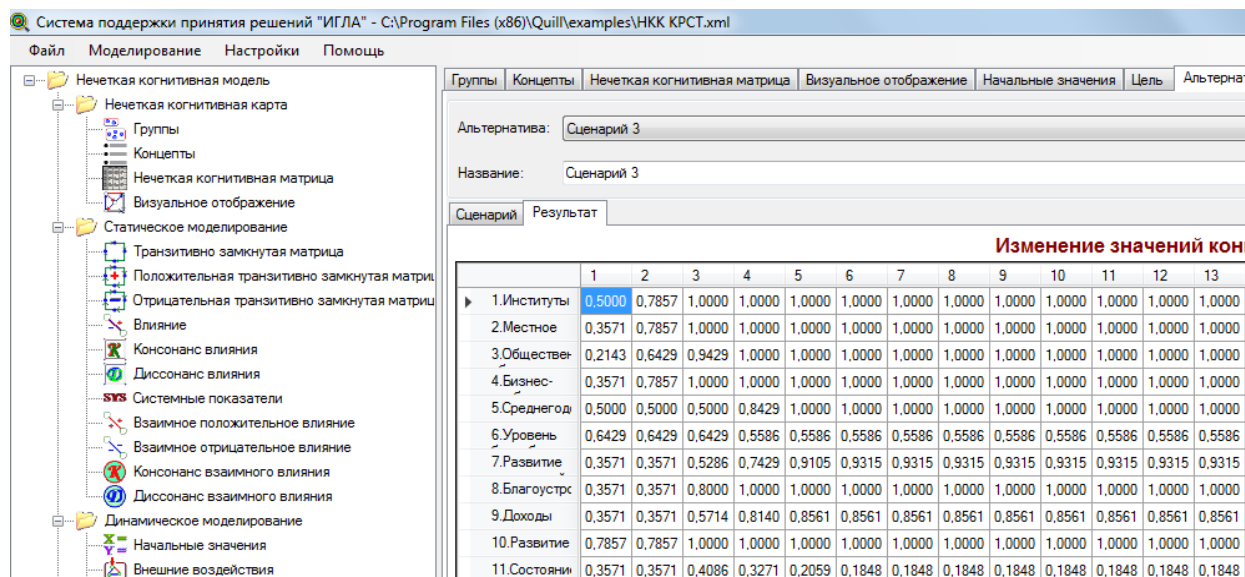
**Рисунок 39 – Показатели развития системы при реализации управляющих воздействий по Сценарию 2**

При этом сценарии ситуация схожа со Сценарием 1, когда целевое состояние системы не достигается на рассматриваемом временном интервале.

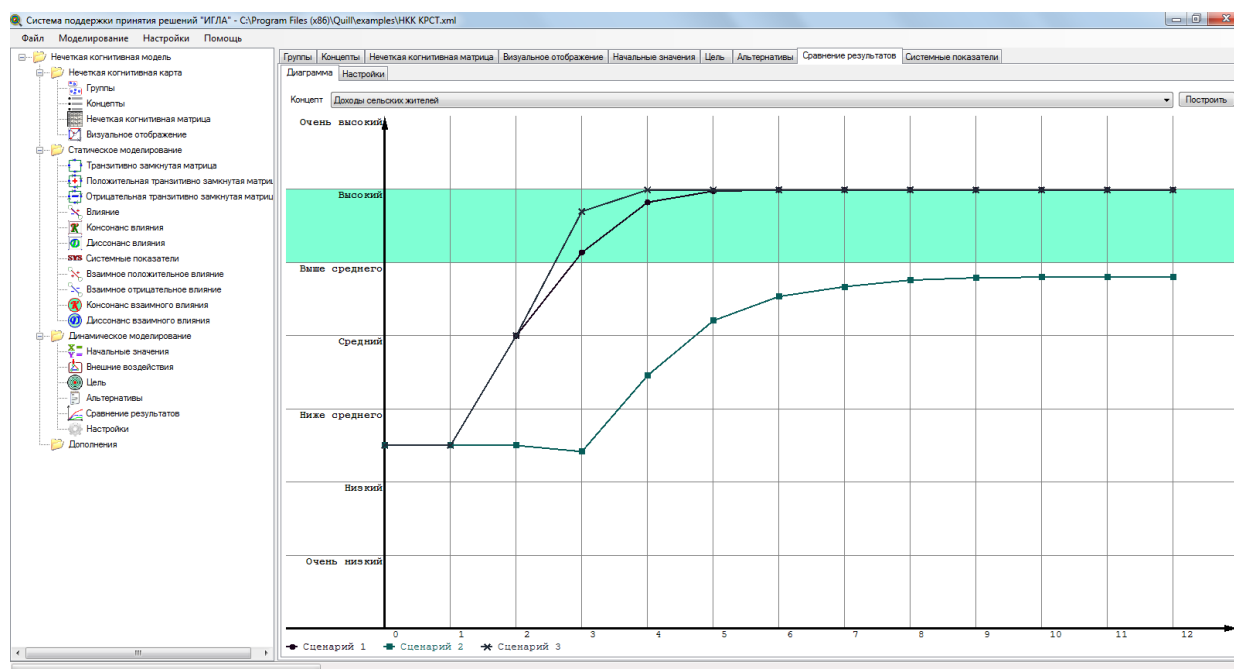
**Сценарий 3.** Несмотря на обилие различных инициатив и программ, развитие теоретико-методологического обеспечения становления новых организационно-экономических механизмов, пройден только начальный отрезок пути по формированию институтов гражданского общества. Основные группы населения, власть, бизнес и общественный сектор не объединены в единые программы развития, воплощающиеся в целостном стратегическом плане. В этой связи в когнитивной модели степень влияния этих институтов на развитие сельских территорий весьма скромное.

Вместе с тем общественные организации и рядовые граждане должны быть в полной мере вовлечены в качестве полноправных участников и партнеров в разработку планов и программ комплексного развития сельских территорий.

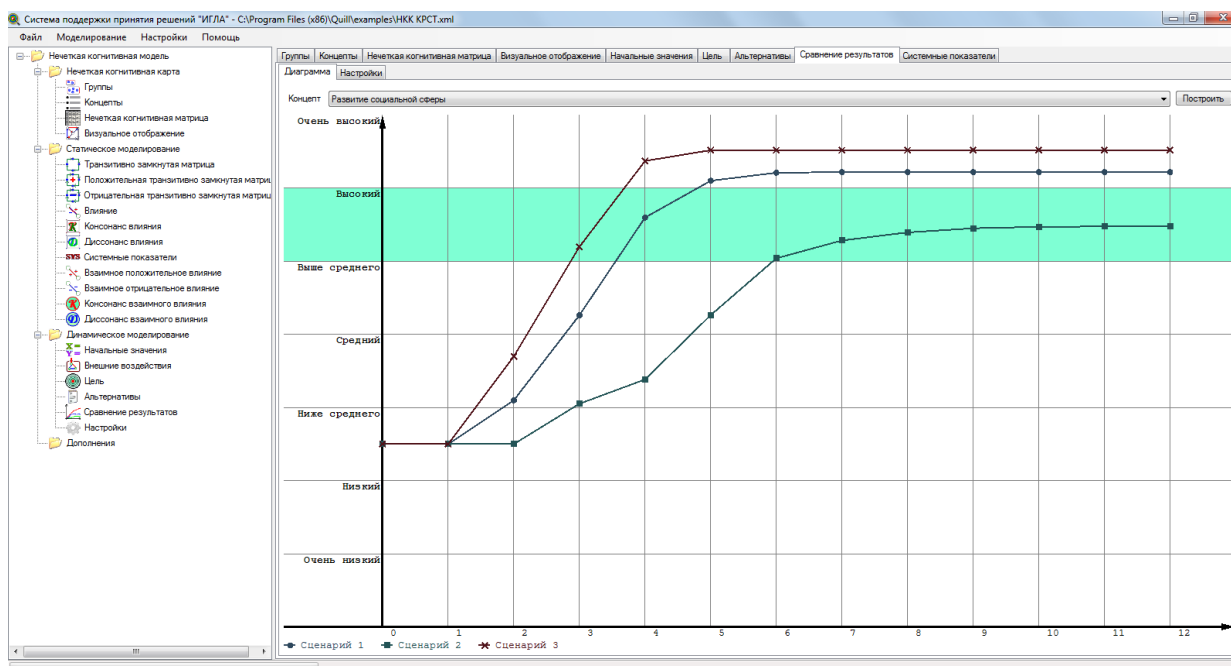
Рассмотрим ситуацию, когда система испытывает влияние на все четыре управляемые концепта в той же степени, что и в рассмотренных выше сценариях (рисунок 40).



**Рисунок 40 – Показатели развития системы при реализации управляющих воздействий по Сценарию 3**



**Рисунок 41 – Динамика состояния концепта «Доходы сельских жителей» при реализации различных сценариев**



**Рисунок 42 – Динамика состояния концепта «Развитие социальной сферы» при реализации различных сценариев**

Среди сгенерированных в СППР «ИГЛА» альтернативных решений в соответствии с методикой отобраны недоминируемые.

Приведенные результаты моделирования демонстрируют, что сценарий 3 реализует значительные позитивные изменения в социально-экономическом, экологическом и инфраструктурном развитии сельских территорий при условии кардинального улучшения инвестиционного климата, осуществлении значительных государственных и частных инвестиций, вовлечении населения и объединений граждан в реальное управление развитием своих территорий.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

---

В рамках институционального подхода сельскую территорию следует рассматривать как определенную структуру, аккумулирующую социальный опыт общества и государства, систему сложившихся законов, взаимоотношений и традиций, связей и образа мышления.

Институциональный подход в управлении комплексным развитием сельских территорий подразумевает, прежде всего, учет исторически присущей данному сообществу матрицы поведения, отношений. Новации, преподносимые внешней средой, должны встраиваться в существующую матрицу постепенно, что требует большой разъяснительной работы.

Управление территориями на основе институционального подхода базируется на соблюдении следующих принципов: соблюдения баланса интересов индивидуальных и групповых акторов; формирования благоприятной институциональной инфраструктуры; принципа историзма; принцип стабильного доверия в вопросах экономического взаимодействия; принцип приоритета прав собственности участников процесса; принцип партнерства (коллективная работа всех участников процесса развития, в том числе представителей государственных и местных органов власти, бизнеса, общественных организаций, научного сообщества); принцип устойчивой эффективной системы обратной связи, позволяющей оперативно корректировать управленческое воздействие, его структуру и направленность, а также выработать механизмы контроля.

Управление комплексным развитием сельских территорий на основе институционального подхода – это учет исторически сложившихся отношений, традиций, современных правовых положений, целенаправленное постепенное встраивание новаций в существующую систему отношений, эффективная обратная связь с объектом управления во всех сферах деятельности сельского сообщества.

Актуальность проблемы изучения зарубежного опыта институционального управления развитием сельских территорий состоит в том, что институциональные заимствования проводятся без предварительного системного анализа выгод и издержек их введения, без должного анализа социально-политической ситуации сопровождавшей процесс их становления, без мер по адаптации неформальных институтов к новым правовым и организационным нормам.

В странах Евросоюза формы многоуровневого управления со временем все более развивались и обогащались, пока не стали одним из ключевых элементов функционирования политики развития сельских территорий. Распространение форм планирования на местном уровне, которые поддерживаются Европейским союзом, постепенно привело к возникновению форм партнерства (местные партнерства, формы совместных действий разного рода, проектные комитеты и пр.), имевших целью объединить операторов, которые таким образом могут участвовать в разработке и реализации стратегий сельского развития.

В нашем исследовании институциональная модель представлена в виде схемы, иллюстрирующей группировку институтов в соответствии с авторской концепцией исследования их влияния на процесс разработки решений и выбор соответствующих инструментов, необходимых для достижения целевых показателей комплексного развития сельских территорий.

На верхнем уровне модели управления мы исходим из традиционного подхода к разграничению институтов государственного управления и институтов гражданского общества.

Институты государственного управления регламентируют деятельность и взаимоотношение субъектов государственного управления с целью реализации государственной политики. Государственная политика и государственное управление формируются и осуществляются органами государственной власти во взаимодействии с институтами гражданского общества в зависимости от множества факторов. Институты гражданского общества, участвуя в политике и государственном управлении, выполняют универсальные и специфические функции и дисфункции, используя разнообразные модели взаимодействия с органами власти.

В нашей модели взаимодействие институтов государственного управления с институтами гражданского общества осуществляется как в форме прямого влияния государства на институты гражданского общества, так и в форме обратной связи. Государство обеспечивает процесс принятия законов и иных формальных правил, по которым живет общество, тем самым государство устанавливает рамки, в пределах которых может иметь место гражданская инициатива. В этом заключается сущность влияния государства на общество. В свою очередь, институты гражданского общества, являясь носителями общечеловеческих и национальных традиций, влияют на содержание принимаемых государством законов и правовых норм.

В составе институтов гражданского общества мы выделяем три группы институтов: институты самоуправления; институты бизнес-сообщества; ин-

ституты общественных объединений. Такой подход к группированию институтов, по нашему мнению, обеспечивает наиболее удобное разграничение инструментов реализации их целевых функций.

Институты самоуправления рассматриваются в нашем исследовании, прежде всего, как местное самоуправление, хотя самоуправление, как форма организации, характерна для всех институтов гражданского общества. Местное самоуправление является важнейшим звеном модели управления развитием сельских территорий.

Органы местного самоуправления в сельских поселениях фактически являются низовым звеном системы государственного управления, так как их бюджет и административные возможности полностью регламентируются решениями вышестоящих органов исполнительной власти. Двойственность ситуации заключается в том, что с одной стороны любое самоуправление в государстве ограничивается определенными рамками, но чем жестче эти ограничения, тем меньше инициативы будет исходить от такого самоуправления, тем больше продуцируются иждивенческие настроения территориальных образований.

Выходом из сложившейся ситуации является компромисс, при котором органы местного самоуправления получают максимум возможностей для реализации собственных инициатив, но этот уровень самостоятельности не должен провоцировать сепаратизм и вести к разрушению целостности системы государственного управления.

Институты гражданского общества в форме общественных объединений, союзов, ассоциаций являются важнейшими участниками политической системы. Особенно это касается некоммерческих организаций предпринимательского сообщества. Они сочетают в своей деятельности реализацию как экономического, так и политического интереса, что обуславливает более сильную мотивацию к деятельности и высокие требования к качеству управления.

Институты бизнес-сообщества выступают главной движущей силой, формирующей экономическую мотивацию всех звеньев системы управления. Особенность этой группы институтов заключается в том, что их деятельность осуществляется в форме некоммерческих организаций, осуществляющих свою деятельность на принципах самоуправления, и при этом основная задача заключается в развитии бизнеса. Развитие бизнеса является главным фактором комплексного развития сельских территорий. Развитие бизнеса обеспечивает население работой, а люди живут там, где есть работа.

В предлагаемой нами модели управления внутренняя связь в организации институтов не снимает вопроса о выделении особенностей каждой группы при выборе инструментов для достижения целей комплексного развития сельских территорий.

Степень эффективности использования инструментов каждой группой институтов определяется уровнем достижения целевых показателей комплексного развития сельских территорий. Состав этих показателей может быть заимствован из соответствующих государственных программ, а может отражать и авторскую позицию. Приоритет авторского подхода к набору целевых показателей заключается в том, что в этом случае набор показателей может устанавливаться с учетом мнения самих жителей сельских территорий, а показатели госпрограмм больше формализованы и ориентируются на административные процедуры.

Влияние социальных традиций на содержание законов, регулирующих земельные отношения и особенно оценка эффективности их реализации, наглядно прослеживается в периоды осуществления реформ. Успех в осуществлении реформ зависит от нахождения гармонии между законодательными инициативами, социально-этническими традициями и экономической целесообразностью. Анализ земельных реформ, проводимых в России, показывает, что такой гармонии не удалось достичь ни разу. Всегда приоритет отдавался одному из направлений, что приводило к возникновению новых диспропорций и формировало базу для новой реформы.

Анализ деятельности органов управления земельными ресурсами позволяет сделать ряд выводов: отсутствует орган управления, наделенный полномочиями по координации деятельности всех других органов, участвующих в регулировании земельных отношений; сохраняется дублирование функций; ряд функций выпадает из сферы полномочий органов управления; полномочия органов местного самоуправления крайне ограничены и носят в основном декларативный характер; действующие структуры не обеспечивают реализацию главных задач системы управления земельными ресурсами.

Предлагаемая нами модель системы управления земельными ресурсами состоит из трех составных частей: институциональной среды, экономического механизма и ресурсного обеспечения. Взаимодействие составных частей структурируется в функциях управления, обладающих своим специфическим набором инструментов, необходимых для достижения целей управления. Сущность этой модели заключается в обеспечении взаимодействия институциональной среды с экономическим механизмом регулирования земельных отно-

шений для решения двух основных задач: оптимизация структуры органов управления земельными ресурсами на основе функций управления и формирование механизма реализации экономического потенциала земельных ресурсов.

Основными принципами формирования и функционирования организационно-экономической системы управления земельными ресурсами являются: институциональная система должна обеспечивать учет интересов всех субъектов земельных отношений; основой формирования системы экономических регуляторов является земельная рента; главными компонентами экономического механизма являются цена земельных ресурсов, налоговое регулирование землепользования и механизм кредитования под залог земельных участков. Институциональная система и экономический механизм находятся в процессе постоянного взаимодействия, приводящего к динамично изменяющимся формам и методам регулирования земельных отношений.

Институциональная модель управления комплексным развитием сельских территорий включает следующие взаимосвязанные и согласованные блоки: субъекты управления с набором мер управляющих воздействий; социально-демографическую подсистему, включающую численность сельского населения и качество его жизнедеятельности; экономическую подсистему; экологическую подсистему с характеристикой состояния природной среды сельской местности.

Для исследования влияния управленческих воздействий на комплексное развитие сельских территорий с целью поиска эффективных решений для обеспечения их устойчивого развития предлагается использовать методологию нечеткого когнитивного моделирования.

При построении нечеткой когнитивной модели институционального управления развитием сельских территорий, как слабоструктурированной системы, типичной является ситуация, при которой в составе исследуемой системы одновременно имеются как количественные (измеряемые) факторы, так и факторы относительной, качественной природы. Таким образом, для построения модели использовались как статистические данные, описывающие количественные факторы, так и качественные факторы, единственным доступным источником информации для которых остаются экспертные знания. На нечеткой когнитивной карте «Институциональная модель управления комплексным развитием сельских территорий» было проведено импульсное моделирование возможных сценариев развития системы.

Сценарное моделирование институционального управления комплексным развитием сельских территорий проводилось на основании использова-



ния нечеткой модели импульсного процесса, имеющей следующие особенности по сравнению с классической моделью для знаковых когнитивных карт: возможность учета не только передачи влияний между концептами, но и внешних воздействий (в форме управляющих воздействий и возмущений); возможность моделирования различного характера изменения состояний концептов при передаче влияния между ними.

Влияние целенаправленных управленческих воздействий при различных сочетаниях допустимых значений управляемых концептов на развитие социально-экономической системы рассматривалось по трем сценариям.

Сценарий 1. Задача государственного управления развитием сельских территорий помимо разработки стратегий и программ комплексного развития заключается в том, чтобы инициировать деятельность органов местного самоуправления, направленную на собственное развитие, и контролировать процесс, направляя его в соответствии с интересами государства. В этой связи было высказано предположение, что в результате институциональных мер государственного регулирования и работы местного самоуправления, существенно улучшилась институциональная среда и уровень соответствующих концептов оценивается как «высокий».

Результаты моделирования показали, что при реализации данного сценария существенно улучшается динамика институциональных концептов, уровень безработицы снижается до среднего значения, что, однако, недостаточно и не позволит уменьшить социальную напряженность в сельской местности. В целом же, несмотря на положительную динамику, развитие системы по рассматриваемому сценарию не позволяет достичь целевых показателей даже в отдаленных временных периодах.

Сценарий 2. Слабым местом современного институционального управления развитием сельских территорий является положение, при котором научные, образовательные, общественные объединения, бизнес-сообщество не принимают участия в управлении, в результате чего не учитываются в необходимой степени общественные интересы. Это связано с неразвитостью социального партнерства власти и общества. В соответствии с условиями второго сценария при существующем уровне государственного управления институты гражданского общества активно вовлекаются в процессы управления комплексным развитием сельских территорий и значения соответствующих концептов увеличены до уровня «высокий». При этом сценарии результат получается схожим с полученным при реализации Сценария-1, когда целевое состояние системы не достигается на рассматриваемом временном интервале.

Сценарий 3. Несмотря на обилие различных инициатив и программ, развитие теоретико-методологического обеспечения становления новых организационно-экономических механизмов, формирование институтов гражданского общества находится в зачаточном состоянии. Основные группы населения, власть, бизнес и общественный сектор не объединены в единые программы развития, воплощающиеся в целостном стратегическом плане. В этой связи в когнитивной модели степень влияния этих институтов на развитие сельских территорий весьма скромное.

Вместе с тем, общественные объединения и рядовые граждане должны быть в полной мере вовлечены в качестве полноправных участников и партнеров в разработку планов и программ комплексного развития сельских территорий.

В соответствии со Сценарием-3 вся система – власть и институты гражданского общества – развивается. Результаты моделирования демонстрируют, что Сценарий-3 реализует значительные позитивные изменения в социально-экономическом, экологическом и инфраструктурном развитии сельских территорий при условии кардинального улучшения инвестиционного климата, осуществлении значительных государственных и частных инвестиций, вовлечении населения и объединений граждан в реальное управление развитием своих территорий. Из результатов развития по Сценарию-3 можно сделать однозначный вывод о том, что эффективное комплексное развитие сельских территорий возможно при тесном взаимодействии органов власти с институтами гражданского общества.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

---

- 1 Войтов А.Г. История экономических учений: Краткий курс, перераб. 3-е изд. – М: Маркетинг, 2012. – 103 с.
- 2 Веблен Т. Теория праздного класса. – М.: Прогресс, 1984. – 367 с.
- 3 Коммонс Дж. Институциональная экономика // Экономический вестник Ростов. гос. ун-та.- Т. 5. – № 4. – С. 59-70.
- 4 Розмаинский И.В. Институционализм (главы из учебника «История экономического анализа»)// Журнал институциональных исследований. – Т. 2. – № 4. – 2010. – С. 130-143.
- 5 Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики / пер. с англ. А.Н. Нестеренко; предисл. и науч. ред. Б.З. Мильнера. – М.: Фонд экономической книги «НАЧАЛА», 1997. – 180 с.
- 6 Худокормов А.Г. История экономических учений: современный этап: Учеб. для студентов экон. специальностей. – М.: ИНФРА, 1998. – 732 с.
- 7 Найт Ф. Понятие риска и неопределенности // THESIS, 1994. – Вып. 5.
- 8 Бальцерович Л. Социализм, капитализм, трансформация: очерки на рубеже эпох. – М., 1999. – 352 с.
- 9 Коуз Р. Фирма, рынок и право / пер. с англ. Б. Пинскера. — М.: Дело ЛТД, 1993. – 192 с.
- 10 Методология анализа кризисных явлений в аграрном производстве: монография / А.Н. Тарасов и др. – Ростов н/Д: ГНУ ВНИИЭиН, Изд-во ООО «АзовПечать», 2014. – 100 с.
- 11 Современные институты инновационного развития перерабатывающих отраслей АПК: монография / А.Н. Тарасов и др. – Ростов н/Д: ФГБНУ ВНИИЭиН, Изд-во ООО «АзовПечать», 2015. – 172 с.
- 12 Стратегические аспекты развития сельского хозяйства России в условиях глобальных вызовов: монография / А.Н. Тарасов и др. – Ростов н/Д: ФГБНУ ВНИИЭиН, Изд-во ООО «АзовПечать», – 2015. – 64 с.
- 13 Типологизация сельских территорий на основе диверсификации экономики: монография / А.Н. Тарасов и др. – Ростов н/Д: ФГБНУ ВНИИЭиН, Изд-во «АзовПечать», 2016. – 140 с.
- 14 Методы оценки эффективности развития сельских территорий на основе диверсификации экономики: монография / А.Н. Тарасов и др. – Ростов/Д: ФГБНУ ВНИИЭиН. Изд-во ООО «АзовПринт», 2017. – 88 с.

- 15 О состоянии сельских территорий в РФ в 2017 г. Ежегодный доклад по результатам мониторинга. – М.: ФГБНУ «Росинформагротех», 2019. – Вып. 5. – 332 с.
- 16 Папцов А., Медведева Н. Программы развития сельских территорий и их финансирование в Европейском Союзе. АПК // Экономика, управление. – 2019. – № 6. – С.80-82.
- 17 Газизов Р.М. Зарубежный опыт развития сельских территорий // Молодой ученый. – 2014. – №2. – С. 416-418. // [Электронный ресурс]. – режим доступа – URL: <https://moluch.ru/archive/61/9137> Augire-Granier M.-L. EU rural development policy / M.-L
- 18 Организационно-экономический механизм устойчивого развития агропромышленного комплекса и сельских территорий в Поволжье: монография / Е.Ф. Заворотин и др. – ФГБНУ «Поволжский НИИ экономики и организации агропромышленного комплекса» (ФГБНУ «ПНИИЭО АПК»). – Саратов: Саратовский источник, 2017. – 300 с.
- 19 Augire-Granier – URL: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/568340/EPRS\\_BRI\(2015\)568340\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/568340/EPRS_BRI(2015)568340_EN.pdf)
- 20 Маркина Е.Д. Управление комплексным прогнозом устойчивого развития сельских территорий на основе диверсификации // Проблемы экономического роста и устойчивого развития территорий: материалы III Междунар. науч.-практ. интернет-конференции, Вологда, 16-18 мая 2018 г. в 2 ч. – Вологда, 2019. I часть. – С. 220-226.
- 21 Мантино Ф. Сельское развитие в Европе. Политика, институты и действующие лица на местах с 1970 –х до наших дней // Business Media of the Sole 24 Ore. 2010. – 272 с.
- 22 Овчинников О.Г. Опыт США и текущие задачи развития сельскохозяйственного сектора в России. // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. – 2015. – № 2. – С.48-50.
- 23 Markina, E. D. Problems and prospects of rural development in the economy of Russia and foreign countries // Вестник аграрной науки. – 2017. – 5(68). – С.133-138.
- 24 Агротуризм в Италии. Официальный сайт туристической компании Italiamania/[Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://italiamania.ru/tury-v-italy/agroturizmu-italii/>
- 25 Акценты. Агротуризм в Беларуси / [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://www.youtube.com/watch?v=3wt8a-3IwAw>
- 26 Система территориального управления во Франции // [Электронный ресурс] – Режим доступа: [studme.org/78553/ekonomika...upravleniya\\_frantsii](http://studme.org/78553/ekonomika...upravleniya_frantsii)

- 27 Парадоксы социально-экономического управления сельскими территориями / Е.Д. Маркина, Н.И. Антонова, Г.А. Бахматова // Островские чтения. – 2019. – № 1. – С. 227-231.
- 28 Чурилова Г.А. Прогнозирование, проектирование и моделирование в социальной работе с молодежью: учеб. пособие – СПб.: Нестор-История, 2014. – 198 с.
- 29 Павленок П.Д. Теория, история и методика социальной работы. Избранные работы: учеб. пособие. – М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и Ко», 2012. – 592 с.
- 30 Михеев В.А. Институты гражданского общества в политике и государственном управлении// ВЛАСТЬ. – 2015. – № 04. – С. 53-57.
- 31 Третьякова Л.А. Роль институтов гражданского общества в реализации стратегии устойчивого регионального развития // Стратегия развития региона. – 2014. – № 31 (358). – С. 47 – 54.
- 32 Крапивенский А.С., Коломок О.И. Социальные функции организаций территориального общественного самоуправления // Альманах современной науки и образования. – Тамбов: Грамота. – 2013. – № 8 (75). – С. 99-100. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.gramota.net/materials/1/2013/8/33.html>
- 33 Петухов А.А., Сорокина А.А. Роль некоммерческих организаций в развитии малого и среднего предпринимательства (на примере общественной организации «Опора России»)// Вестник молодых ученых СГЭУ. – 2016. – № 1 (3 3). – С. 147-151.
- 34 Адамская Л.В., Яфаркина К.Е. Местное самоуправление как ресурс общественного развития: создание механизма передачи социально ориентированным некоммерческим организациям части функций органов местного самоуправления // Социологические науки. – 2016. – № 3. – С. 29-31.
- 35 Полушкин Н.А. Совершенствование направлений государственного регулирования развития сельских территорий // Казанская наука. – Казань: Изд-во Казанский Издательский Дом. – 2015. – №12. –С. 64-67.
- 36 Пантелеева О.И. Совершенствование программно-целевого метода управления развитием сельских территорий России // Аграрная Россия. – 2010. – № 4. – С.42-45.
- 37 Распоряжение Правительства РФ от 17.06.2014 г. № 1071-р «Национальный доклад о ходе и результатах реализации в 2013 году государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013-2020 годы». – URL: <http://government.ru> (дата обращения 11.07.2019 г.)

- 38 Распоряжение Правительства РФ от 06.05.2015 г. № 803-р «Национальный доклад о ходе и результатах реализации в 2014 году государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013-2020 годы». – URL: <http://government.ru> (дата обращения 11.07.2019 г.)
- 39 Распоряжение Правительства РФ от 10.05.2016 г. № 864-р «Национальный доклад о ходе и результатах реализации в 2015 году государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013-2020 годы». – URL: <http://government.ru> (дата обращения 11.07.2019 г.)
- 40 Распоряжение Правительства РФ от 03.05.2017 г. № 850-р «Национальный доклад о ходе и результатах реализации в 2016 году государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013-2020 годы». – URL: <http://government.ru> (дата обращения 11.07.2019 г.)
- 41 Распоряжение Правительства РФ от 28.04.2018 г. № 808-р «Национальный доклад о ходе и результатах реализации в 2017 году государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013-2020 годы». – URL: <http://government.ru> (дата обращения 11.07.2019 г.)
- 42 Распоряжение Правительства РФ от 12.06.2019 г. № 1352-р «Национальный доклад о ходе и результатах реализации в 2018 году государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия». – URL: <http://government.ru> (дата обращения 21.10.2019 г.)
- 43 Доклад Счетной Палаты Российской Федерации о первых результатах «оптимизации» в области образования, проходящей в соответствии с распоряжением Правительства РФ № 722-р от 30 апреля 2014 года «О плане мероприятий (дорожной карты) «Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности образования и науки до 2018 года», и здравоохранения в соответствии с указами президента РФ «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» (№ 597), «О совершенствовании государственной политики в сфере здравоохранения» (№ 598).
- 44 Постановление Правительства РФ от 31.05.2019 г. №696 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Комплексное развитие сельских территорий» и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации. – URL : <https://base.garant.ru/72260516/>

- 45 Прогнозные параметры перспектив развития сельского хозяйства России в условиях новых глобальных вызовов: монография / А.Н. Тарасов и др. – Ростов н/Д: ВНИИЭиН-филиал ФГБНУ ФРАНЦ; Изд-во ООО «Азов-Принт», – 2018. – 144 с.
- 46 Инвестиционный механизм инновационного развития перерабатывающих отраслей АПК: монография/ С.Ю. Маркин и др. – Ростов н/Д: Изд-во ГНУ ВНИИЭиН Россельхозакадемии, 2012. – 148 с.
- 47 Методология экономико-математического моделирования прогноза развития инвестиционной и инновационной деятельности в перерабатывающей отрасли АПК: монография / А.Н. Тарасов и др. – Ростов н/Д: ГНУ ВНИИЭиН, Изд-во ООО «Азов Печать», 2014. – 136 с.
- 48 Механизм выявления закономерностей развития сельского хозяйства России в условиях глобальных вызовов: монография / А.Н. Тарасов и др. – Ростов н/Д: ФГБНУ ВНИИЭиН, Изд-во ООО «АзовПечать». – 2016. – 116 с.
- 49 Российский статистический ежегодник 2018: Стат.сб./Росстат. – М., 2018. – 694 с.
- 50 Кожевникова Т.М., Бельченко О.А. Инновационное развитие сельского хозяйства в современных условиях // Социально-экономические явления и процессы. – Тамбов. – 2011. – № 9. – С. 81-83.
- 51 ГЧП в сельском хозяйстве [Электронный ресурс] – точка доступа – <https://www.nsss-russia.ru/2018/06/27/%D0%B3%D1%87%D0%BF-%D0%B2-%D1%81%D0%B5%D0%BB%D1%8C%D1%81%D0%BA%D0%BE%D0%BC-%D1%85%D0%BE%D0%B7%D1%8F%D0%B9%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%B5/>
- 52 Федеральная целевая программа «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014-2017 годы и на период до 2020 года». – М.: ФГБНУ «Росинформагротех», 2017. – 134 с.
- 53 Водяников В.Т., Лысенко Е.Г. Экономика сельского хозяйства: учеб. пособие под ред. В.Т. Водяникова. – М.: КолосС, 2007. – 390 с.
- 54 Каменских Л.Р. Институциональные ограничения инвестиционного обеспечения инновационной деятельности в российской экономике. [Электронный ресурс] – точка доступа: КиберЛенинка: <https://cyberleninka.ru/article/n/institutsionalnye-ogranicheniya-investitsionnogo-obespecheniya-innovatsionnoy-deyatelnosti-v-rossiyskoj-ekonomike>
- 55 Бахматова Г.А. Методический подход к дифференциации муниципальных образований Ростовской области по уровню устойчивого развития территорий // Науч. обозрение. – 2013. – № 10. – С. 250-258.

- 56 Формирование комплексного прогноза развития инженерной, рыночной и природоохранной инфраструктуры сельских территорий / А.С. Тарасов и др. // Проблемы развития АПК региона. – 2017. – Т. 3, № 3(31). – С. 147-152.
- 57 Бахматова Г.А. Дифференциация территорий Ростовской области по уровню устойчивого развития с учетом географического положения // Научный журнал Российского НИИ проблем мелиорации. – 2014. – №1(13). – С.261-270.
- 58 Бахматова Г.А. Методологический подход к оценке социально-экономического положения сельских территорий // Экономика сельского хозяйства России. – 2018. – № 10. – С. 104-109.
- 59 Развитие сельских территорий на основе диверсификации сельской экономики: состояние, тенденции, теории и механизмы: монография / А.Н. Тарасов и др. – Ростов н/Д: ВНИИЭиН-филиал ФГБНУ ФРАНЦ; Изд-во ООО «АзовПринт», 2018. – 128 с.
- 60 Кузьменко Э.О. Общественные объединения как институт гражданского общества в России // Отечественная юриспруденция. – 2016. – №4(6). – С. 25-26.
- 61 Нагорнюк О. Зачем нужны общественные организации? [Электронный ресурс] – точка доступа: <http://megapoisik.com/obschestvennye-organizatsii-zadachi-i-funktsii>
- 62 Федеральный закон «О некоммерческих организациях» от 12.01.1996 N 7-ФЗ. – URL: <https://base.garant.ru/10105879/>
- 63 Трескин П.А. Общественные объединения как социальный капитал региона // Государственное управление. Электронный вестник Выпуск. – 2017. – № 64. – С. 263-276.
- 64 Третьякова Л.А., Целютина Т.В., Подвигайлос А.А. Институты гражданского общества как инструменты устойчивого регионального развития // Региональная экономика: теория и практика. – 2015. – № 32. – С. 18-30. [Электронный ресурс] – точка доступа: <http://www.fin-izdat.ru/journal/region/> С. 18-28
- 65 Сайт Общественной палаты Российской Федерации. – URL: <https://www.oprf.ru/press/news/2018/newsitem/46953>.
- 66 Коротева О.В. Проблемы общественного контроля. – URL: [https://grans.hse.ru/data/2016/11/11/1109782138/koroteeva\\_VShE\\_08\\_11\\_2016.pdf](https://grans.hse.ru/data/2016/11/11/1109782138/koroteeva_VShE_08_11_2016.pdf)
- 67 Образ будущего сельских территорий: где хотят жить люди? [Электронный ресурс] – точка доступа: Сайт Общественной палаты Российской Федерации, 03.11.2018: <https://oprf.ru/press/news/2018/newsitem/47188>



- 68 Сайт РССМ. – URL: <https://rssm.su/pages/projects/>
- 69 Статистический бюллетень «Формирование местного самоуправления в Российской Федерации». 2018 г.: Стат.сб./Росстат. – М., 2018. [Электронный ресурс]. – Точка доступа: <https://www.gks.ru/compendium/document/13263>
- 70 Информационно-аналитические материалы о развитии системы местного самоуправления в Российской Федерации (данные за 2016 год – начало 2017 года). – Министерство юстиции Российской Федерации. – URL: [http://minjust.ru/sites/default/files/monitoring-msu-2017\\_11283.docx](http://minjust.ru/sites/default/files/monitoring-msu-2017_11283.docx)
- 71 Минфин России: Данные об исполнении местных бюджетов по состоянию на 01.01 2019. – URL: [www.minfin.ru](http://www.minfin.ru)
- 72 Папцов А.Г., Бондаренко Л.В. Поддержка местных инициатив в развитии сельских территорий: зарубежный и отечественный опыт//Экономика, труд, управление в сельском хозяйстве. – 2019. – № 6 (51). – С. 2-13.
- 73 Об итогах реализации в 2018 г. подпрограммы «Устойчивое развитие сельских территорий» Государственной программы «Развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013-2020 годы»: информ.издание. – М.: ФГБНУ «Росинформагротех». 2019. – 120 с.
- 74 Норт Д. Эволюция эффективных рынков в истории [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://institutional.boom.ru>.
- 75 Сиптиц С.О. и др. Научно-методические основы устойчивого развития сельских территорий: Научные труды ВИАПИ. Вып. 41. Изд-во ЭРД, 2015.
- 76 Вехи российского землеустройства: Время, события, люди/ Сост.: С.Н. Волков. – М.: ГУЗ, 2000. – 224 с.
- 77 Обзор управления земельными ресурсами в Российской Федерации/ Европейская экономическая комиссия ООН, 2003. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.kadastr.ru>.
- 78 Постановление Правительства РФ от 05.06.2008 N 437 (ред. от 27.02.2018) «О Министерстве экономического развития Российской Федерации» [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://ivo.rant.ru/#/document/12160901>.
- 79 Постановление Правительства РФ от 01.06.2009 N 457 (ред. от 15.02.2017) «О Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии» [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://base.garant.ru/12167669/>

- 80 Постановление Правительства Российской Федерации от 5 июня 2008 г. N 432 (ред. от 21.12.2018) «О Федеральном агентстве по управлению государственным имуществом» [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://base.garant.ru/193405/>.
- 81 Постановление Правительства РФ от 12.06.2008 N 450 (ред. от 30.12.2018) «О Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации» [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://base.garant.ru/57419634/>.
- 82 Доклад о состоянии и использовании земель в Ростовской области в 2017 году / Управление Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Ростовской области. – Ростов-на-Дону, 2018. – 49 с.
- 83 Варламов А.А., Зинатчина Г.Ф. Предложения по повышению экономической эффективности управления земельными ресурсами //Московский экономический журнал. – 2017. – № 4. – С. 93-97.
- 84 Хлыстун В.Н., Волков С.Н., Комов Н.В. Управление земельными ресурсами в России // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. – 2014. – № 2. – С. 41-43.
- 85 Комов Н.В., Шарипов С.А. Эффективное управление земельными ресурсами – неотложная задача государства // АПК: Экономика, управление. – 2016. – № 4. – С. 24-31.
- 86 Тарасов А.С. Анализ распределения функций и формирования критериев оценки эффективности управления земельными ресурсами / В сборнике: Тенденции и проблемы развития земельного законодательства. Материалы к Парламентским слушаниям Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и к Столыпинским чтениям в Гос. ун-те по землеустройству 19 апреля 2018 года / под общ. ред. С.Н. Волкова, А.А Фомина. – М., 2018. – С. 216-222.
- 87 Ткачук С.А., Шевченко П.С., Мауль Я.Я. Эффективное использование земельных ресурсов (Вопросы управления земельными ресурсами). – М.: Экономика, – 1983. – 80 с.
- 88 Варламов А.А. и др. Кадастр недвижимости: учеб. пособие. – М.: ГУЗ, 2016. – 188 с.
- 89 Когнитивное моделирование в управлении развитием сельских территорий: монография / А.Н. Тарасов и др. – Ростов н/Д: ВНИИЭиН – филиал ФГБНУ ФРАНЦ: Изд-во ООО «АзовПринт», 2019. – 128 с.
- 90 Силов В.Б. Принятие стратегических решений в нечеткой обстановке. – М.: ИНПРО-РЕС, 1995. – 228 с.

- 91 Робертс Ф.С. Дискретные математические модели с приложениями к социальным, биологическим и экологическим задачам / пер. с англ. – М.: Наука, 1986. – 496 с.
- 92 Podgorskaya, S.V., Podvesovskij, A.G., Isaev, R.A., Antonova, N.I. Fuzzy cognitive models for socio-economic systems as applied to a management model for integrated development of rural areas // BUSINESS INFORMATICS, 2019. No. 3 Vol.13. P. 7–19.
- 93 Isaev R.A., Podvesovskii A.G. Generalized Model of Pulse Process for Dynamic Analysis of Sylov’s Fuzzy Cognitive Maps // CEUR Workshop Proceedings of the Mathematical Modeling Session at the International Conference Information Technology and Nanotechnology, 2017. Vol. 1904. P. 57-63.
- 94 Исаев Р.А. Модифицированный метод парных сравнений для экспертной оценки параметров нечеткой когнитивной модели // Современные информационные технологии и ИТ-образование. – 2016. – Т. 12. – № 2. – С. 35–42.
- 95 Подвесовский А.Г., Исаев Р.А. Применение множественного регрессионного анализа для параметрической идентификации нечетких когнитивных моделей // Информационные технологии интеллектуальной поддержки принятия решений (ITIDS’2016): Труды IV Междунар. конф. – Уфа: УГАТУ, 2016. – Т. 2. – С. 28–33.
- 96 Коростелев Д.А., Лагерев Д.Г., Подвесовский А.Г. Система поддержки принятия решений на основе нечетких когнитивных моделей «ИГЛА» // Одиннадцатая национальная конференция по искусственному интеллекту с международным участием КИИ-2008: Труды конф. – В 3 т. – Т. 3. – М.: ЛЕНАНД, 2008. – С. 329–336.
- 97 Подвесовский А.Г., Лагерев Д.Г., Коростелев Д.А. Применение нечетких когнитивных моделей для формирования множества альтернатив в задачах принятия решений // Вестник Брянского гос. техн. Ун-та – 2009. – № 4 (24). – С. 77–80.

**ПРИЛОЖЕНИЕ А**

**Достижение плановых значений целевых индикаторов и показателей ФЦП УРСТ за 2013–2018 гг.**

Наименование целевого показателя	Единица измерения	2017	2013			2014			2015			2016			2017			2018		
			план	факт	% выполнения плана	план	факт	% выполнения плана	план	факт	% выполнения плана	план	факт	% выполнения плана	план	факт	% выполнения плана	план	факт	% выполнения плана
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21
1 Ввод (приобретение) жилья для граждан, проживающих в сельской местности (ежегодно), – всего	тыс. кв. метров	565,3	-	-	x	856,7	889,5	103,8	405,2	709,78	175,2	310,4	609,1	196,2	274,2	565,3	206,2	179,72	507,9	282,6
в том числе:																				
2 для молодых семей и молодых специалистов (ежегодно)	тыс. кв. метров	398,3	-	-	x	484,2	435,5	89,9	283,6	453,57	159,9	217,3	415,2	191,1	192	398,3	207,4	125,81	362,3	288,0
3 ввод жилых домов, построенных с использованием продукции деревообрабатывающей промышленности	тыс. кв. метров	157,5	-	-	x	-	-	x	-	-	x	-	-	x	21,1	157,5	746,4	13,8	77,1	558,7

Продолжение приложения А

180

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	
4	Сокращение общего числа семей, нуждающихся в улучшении жилищных условий, в сельской местности (нарастающим итогом)	про- центов	7	-	-	х	2,6	2,9	111,5	3,8	3,9	102,6	4,9	5,5	112,2	5,7	7	122,8	6,3	8,4	133,3
5	Сокращение числа молодых семей и молодых специалистов, нуждающихся в улучшении жилищных условий, в сельской местности (нарастающим итогом)	про- центов	12,8	-	-	х	4	4,6	115,0	6,4	6,7	104,7	8,3	9,8	118,1	9,9	12,8	129,3	11	15,5	140,9
6	Ввод в действие общеобразовательных организаций	тыс. мест	1,36	5,5	5,7	103,6	2,7	4,63	171,5	1,14	2,82	247,4	0,91	1,98	217,6	0,79	1,36	172,2	3,4	2	58,8
7	Сокращение числа обучающихся в общеобразовательных организациях, находящихся в аварийном состоянии, в сельской местности (нарастающим итогом)	про- центов	7,6	-	-	х	2,7	4,6	170,4	2,9	5,5	189,7	5,7	7,1	124,6	7,2	7,6	105,6	7,8	7,6	97,4

Продолжение приложения А

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	
8	Ввод в действие фельдшерско-акушерских пунктов и (или) офисов врачей общей практики	единиц	102	132	175	132,6	105	159	151,4	44	146	331,8	35	129	368,6	30	102	340,0	24	78	325,0
9	Прирост сельского населения, обеспеченного фельдшерско-акушерскими пунктами (офисами врачей общей практики) (нарастающим итогом)	тыс. человек	347,3	-	-	х	68,4	91,7	134,1	97	166,6	171,8	189,4	256,4	135,4	275,9	347,3	125,9	291,5	399,4	137,0
10	Ввод в действие плоскостных спортивных сооружений	тыс. кв. метров	116,33	-	-	х	63,7	155,7	244,4	26,1	98,07	375,7	20,5	92,4	450,7	18	116,33	646,3	14,1	119,2	845,4
11	Прирост сельского населения, обеспеченного плоскостными спортивными сооружениями (нарастающим итогом)	тыс. человек	366,4	-	-	х	32,7	88,9	271,9	46,1	111	240,8	121,5	197,4	162,5	206,6	366,4	177,3	213,8	487,9	228,2
12	Ввод в действие учреждений культурно-досугового типа	тыс. мест	4,49	-	-	х	-	-	х	-	-	х	0,56	2,25	401,8	0,49	4,49	916,3	0,36	1,3	361,1

Продолжение приложения А

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	
13	Прирост сельского населения, обеспеченного учреждениями культурно-досугового типа (нарастающим итогом)	тыс. человек	97,8	-	-	х	-	-	х	-	-	х	25	25	100,0	28,3	97,8	345,6	30,7	127,5	415,3
14	Ввод в действие распределительных газовых сетей	тыс.км	1,36	2,7	3,8	140,7	3,3	2,91	88,2	1,17	1,84	157,3	0,96	1,58	164,6	0,74	1,36	183,8	0,5	0,99	198,0
15	Уровень газификации жилых домов (квартир) сетевым газом в сельской местности	про- центов	59	55,9	57	101,3	57,4	57,8	100,7	57,7	58,2	100,9	58,4	58,7	100,5	58,9	59	100,2	59,1	60,3	102,0
16	Ввод в действие локальных водопроводов	тыс.км	0,99	1,8	1,9	105,6	2,4	2,28	95,0	0,74	1,24	167,6	0,55	1,13	205,5	0,48	0,99	206,3	0,34	0,8	235,3
17	Уровень обеспеченности сельского населения питьевой водой	про- центов	64,8	58,5	60	102,7	60,2	61,1	101,5	60,4	62,7	103,8	64	64,1	100,2	64,3	64,8	100,8	64,5	66,4	102,9
18	Ввод в эксплуатацию автомобильных дорог общего пользования с твердым покрытием, ведущих от сети автомобильных дорог общего	тыс.км	0,69	-	-	х	-	-	х	0,48	0,38	79,2	0,41	0,42	102,4	0,64	0,69	107,8	0,67	0,86	128,4

Продолжение приложения А

183

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21
пользования к ближайшим общественно значимым объектам сельских населенных пунктов, а также к объектам производства и переработки сельскохозяйственной продукции																				
19 Количество населенных пунктов, расположенных в сельской местности, в которых реализованы проекты комплексного обустройства площадок под жилищную застройку	единиц	18	-	-	х	10	15	150,0	11	15	136,4	4	18	450,0	4	18	450,0	4	14	350,0
20 Количество реализованных местных инициатив граждан, проживающих в сельской местности, получивших грантовую поддержку	единиц	361	-	-	х	95	130	136,8	65	362	556,9	54	434	803,7	47	361	768,1	38	319	839,5



Окончание приложения А

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	
21	Количество реализованных мероприятий по поощрению и популяризации достижений в сфере развития сельских территорий	единиц	3	-	-	х	3	3	100,0	3	3	100,0	3	3	100,0	3	3	100,0	3	3	100,0
22	Количество созданных рабочих мест на селе	тыс. мест	24,35	-	-	х	5,4	29,1	538,9	1	23,8	2380,0	2,5	26,2	1048,0	4,6	24,35	529,3	3,9	20,2	517,9

**ПРИЛОЖЕНИЕ Б**

**Проекты ГЧП в сфере сельского хозяйства в России**

	Название проекта	География проекта	Этап реализации	Млн руб.	Из них частные средства
	1	2	3	4	5
1	Строительство тепличного комплекса ООО «Агромир» площадью 10 га в МО г. Махачкала, пос. Ленинкент	Республика Дагестан	Эксплуатация	385,047	227,177
2	Увеличение производственных мощностей по выпуску животноводческой мясной продукции свиноводства (Родниковский свинокомплекс) ЗАО «Уралбройлер»	Челябинская область	Инвестиционный	4487,369	4487,369
3	Тепличный комплекс в г. Усть-Катав с досветкой – «Горный» (проект Агропромышленного парка в г. Усть-Катав	Челябинская область	Инвестиционный	7427	5750
4	Осуществление имущественного взноса Ставропольским краем в акционерное общество «Агентство инвестиционного развития» в целях реализации инвестиционного проекта «Модернизация животноводческого комплекса молочного направления на 1700 коров» в рамках подпрограммы «Социально-экономическое развитие Ставропольского края на 2016-2025 годы» гос. программы РФ «Развитие Северо-Кавказского федерального округа» на период до 2025 года (гос. программы РФ «Развитие Северо-Кавказского федерального округа» на период до 2025 года в соответствии с перечнем мероприятий, в целях софинансирования которых предоставляется субсидия	Ставропольский край	Преинвестиционный	1004	644,5
5	Тепличный комплекс в г. Усть-Катав с досветкой – «Горный» Логистический центр сельскохозяйственной продукции с переработкой, комплекс легких теплиц	Челябинская область	Инвестиционный	5,7	4,2
6	Птицеводческий комплекс по выращиванию, убою и переработке мяса индейки на 6000 тонн живого веса в год	Удмуртская Республика	Эксплуатация	1410,79	1410,79
7	Увеличение производственных мощностей по выпуску птицеводческой мясной продукции ЗАО «Уралбройлер»	Челябинская область	Инвестиционный	1790,9852	1790,985

Продолжение приложения Б

	1	2	3	4	5
8	Реконструкция объекта: имущественно-земельный комплекс «Убойный пункт оленей» производительностью 200 голов в смену	Ямало-Ненецкий автономный округ	Эксплуатация	5,405	5,405
9	Реконструкция и эксплуатация имущественного комплекса Чишминского плодопитомнического совхоза в р.п. Чишмы Чишминского района	Республика Башкортостан	Инвестиционный	100	100
10	Строительство свиноводческого комплекса в Троицком районе Челябинской обл. Этап 1 – 2520 голов продуктивного маточного поголовья и 65 тыс голов откорма ежегодно, ООО МК «Ромкор»	Челябинская область	Инвестиционный	1295	1295
11	Строительство птицекомплекса по производству и переработке мяса индейки	Республика Ингушетия	Инвестиционный	3,843	3,149
12	Осуществление имущественного взноса Ставропольским краем в акционерное общество «Агентство инвестиционного развития» в целях реализации инвестиционного проекта «Закладка интенсивного фруктового сада на территории Кавказских Минеральных Вод в Минераловодском городском округе Ставропольского края» в рамках подпрограммы «социально-экономическое развитие субъектов Российской Федерации, входящих в состав Северо-Кавказского федерального округа» государственной программы Российской Федерации «Развитие Северо-Кавказского федерального округа» на период до 2025 года» (государственной программы Российской Федерации «Развитие Северо-Кавказского федерального округа» на период до 2025 года в соответствии с перечнем мероприятий, в целях финансирования которых предоставляется Субсидия	Ставропольский край	Прединвестиционный	1115,7	641
13	Производство пищевых продуктов из семян подсолнечника и орехов, ЗАО «СМАРТ»	Челябинская область	Инвестиционный	1070	1070
14	Создание производственных мощностей по выпуску животноводческой мясной продукции птицеводства в Кунашакском районе Челябинской области ООО «Уральская мясная компания»	Челябинская область	Инвестиционный	5715,368	5715,368

## Окончание приложения Б

	1	2	3	4	5
15	Реконструкция и модернизация животноводческого комплекса в деревне Сосновенькое СПК «Подовинное»	Челябинская область	Инвестиционный	296	296
16	Реконструкция и эксплуатация молочной фермы в Сызранском районе Самарской области	Самарская область	Прединвестиционный	150	150
17	Строительство современного тепличного комплекса общей площадью 5 га с использованием геотермальных источников энергии, инвестор проекта ООО «Юагрохолдинг»	Республика Дагестан	Инвестиционный	556,2	339,7
18	Строительство центра по хранению и переработке овощей ООО «Оптимум»	Челябинская область	Инвестиционный	793,7	793,7
19	Создание селекционно-семеноводческого центра	КБР	Инвестиционный	569,58	449,66
20	Тепличный комбинат ООО «ТК ТюменьАгро» по производству плодоовощной продукции в закрытом грунте. 3-й этап строительства. Тюменская область, Тюменский район, дер. Нариманова	Тюменская область	Инвестиционный	5033,07	5033,07
21	Строительство комплекса по выращиванию и переработке индейки мощностью 10 000 тонн живой массы в Юргинском районе	Тюменская область	Эксплуатация	1800	1800
22	Строительство распределительного центра класса А ООО «Логоцентр»	Челябинская область	Инвестиционный	1275,9	1275,9
23	Проектирование и строительство агропромышленного парка «Самара»	Самарская область	Эксплуатация	2000	2000
				38290,657	35282,973

**Научное издание**

**Тарасов Александр Николаевич  
Тарасов Алексей Сергеевич  
Антонова Надежда Ивановна  
Подгорская Светлана Валерьевна  
Бахматова Галина Александровна  
Маркина Елена Дмитриевна**

**Институты и модели в системе управления  
комплексным развитием сельских территорий**

**Монография**

Компьютерная верстка Бахматова Г.А.

---

Подписано к печати 10.08.2020 г.  
Объем 8,4 уч.-изд.л. 11,75 усл.п.л. Печать цифровая. Бумага офсетная  
Гарнитура «Таймс». Формат 60x84/16. Заказ № 677.  
Тираж 500 экз.

---

ВНИИЭиН – филиал ФГБНУ ФРАНЦ  
344006, г.Ростов-на-Дону, пр. Соколова, 52, тел. (863)264-89-61

Издательство: ООО «АзовПринт»  
346780, г. Азов, ул. Привокзальная, ба, тел. (86342) 5-37-57

Отпечатано в типографии ООО «АзовПринт»