

**ПРИОРИТЕТЫ РАЗВИТИЯ СЕЛЬСКОГО ПОСЕЛЕНИЯ -  
СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЙ АСПЕКТ**  
PRIORITIES OF DEVELOPMENT OF RURAL SETTLEMENT - SOCIO-  
ECONOMIC ASPECT



УДК 338.49

DOI:10.24411/2588-0209-2019-10067

Зайцев Кирилл, аспирант, ассистент кафедры менеджмента Пермского аграрно-технологического университета имени академика Д.Н. Прянишникова, г. Пермь

Zaytsev Kiril, PhD student, Teaching Assistant of Management Department of Pryanishnikov State Agrarian and Technological University in Perm

**Аннотация.** В условиях экономического кризиса перед государством встает острый вопрос устойчивого развития территорий. Для этого необходимо сформировать вектор, учитывающий все условия воздействия среды. Решение задачи по формированию общего направления развития страны, заключается в повышении качества управленческого воздействия. Основным перспективным инструментом эффективного государственного управления является стратегический подход, который актуален во всех процессах на всех уровнях. В статье предложены перспективные пути развития социально-экономического направления сельских поселений и предложены механизмы их реализации.

**Abstract.** In the context of economic crisis, the state faces an acute issue of sustainable development of territories. For this purpose, it is necessary to form a vector that takes into account all environmental conditions. Solving of a task of forming the general tendency of the country development is to improve the quality of managerial influence. The main promising tool for effective state administration is a strategic approach that is relevant in all processes at all levels. In the article there are proposed the promising ways of developing the socio-economic tendency of rural settlements and mechanisms for their implementation.

*Ключевые слова: сельские территории, социально-экономическое*

*развитие, стратегическое управление, кооперация.*

*Keywords: Rural areas, socio-economic development, strategic management, cooperation*

Сельское поселение - одно из наиболее древних территориальных организационных форм, особенностью которых являются относительный консерватизм и традиционализм структуры и более тесную связь с природной средой.

Отдельные процессы глобализации, которые характерны для иных форм территориального и организационного устройства, например, городов и районных центров городского типа, не затронули сельские поселения, ввиду того, что большинство из них появилось в период отсутствия коммуникационных средств.

До проведения муниципальной реформы 2014 г. поселения сельские и городские имели равный статус в части закрепленного за ними ряда полномочий местного значения и вопросов и по их решению. Федеральным законом № 136-ФЗ было решено уменьшить количество вопросов юрисдикции сельских поселений по причинам того, что они не имеют достаточного ресурсного, кадрового и организационного потенциала для надлежащего осуществления возложенного на них круга дел [1]. Это и подтверждается заключаемыми между сельскими поселениями и муниципальными районами соглашениями о передаче полномочий.

В этих условиях на первый план выходят вопросы разработки стратегии устойчивого экономического и социального развития сельских поселений. Методология разработки стратегии развития сельского поселения представлена лишь в общем виде, необходима ее конкретизация, а также разработка конкретных механизмов реализации.

Следует отметить, что в существующем законодательстве нет единого подхода к составу и типам сельских поселений. Так, например, согласно норм Федерального закона №131-ФЗ, дается понятие сельского поселения, как разновидности поселения, в котором на общей территории находятся один или более населенных пунктов (сел, поселков, деревень, станиц, хуторов, аулов, кишлаков и других населенных пунктов), где местное самоуправление должно осуществляться населением через выборные органы местного самоуправления [2].

В то же время федеральное и региональное законодательство, призванное регулировать вопросы административно-правового статуса сельских поселений, не дает однозначной их классификации. Не останавливаясь на научно-практической дискуссии о конституционности отнесения административно-территориального устройства субъекта РФ к исключительному ведению субъекта РФ, отметим, что региональное законодательство, несмотря на свое разнообразие в вопросе регулирования статуса населенных пунктов, содержит и ряд общих подходов, заимствованных из советского период. Это касается отнесения к сельским всех других территорий, кроме городских, определяемых по ведущему типу занятости населения – сельское хозяйство. В некоторых регионах дополнительными критериями для выделения типов сельских поселений считается численность проживающего на данной территории населения. Необходимо акцентировать внимание на том, что понятие «сельские территории» используют отдельные федеральные и региональные программы и правовые акты [4].

Сельское поселение является муниципальным образованием (публично-правовым образованием, публично-властной организацией), для которого характерно наличие таких существенных признаков как:

- 1) собственная территория – сельская местность, в границах определенных законодательством субъекта РФ;
- 2) население (местного сообщества);
- 3) полномочия в рамках компетенций по решению вопросов местного значения;

- 4) структура и система органов местного самоуправления;
- 5) система муниципальных нормативно-правовых актов;
- 6) местный бюджет, доходами которого являются, в том числе самостоятельно устанавливаемые налоги и сборы;
- 7) муниципальная собственность;
- 8) внешние признаки (наименование, административный центр, герб, флаг и иные геральдические символы) [7, с. 80].

Практически каждый из указанных элементов статуса сельского поселения имеет отличия от других видов муниципальных образований. Федеральный и региональный законодатель идет по пути все большей дифференциации их правового статуса.

Преобразования, произошедшие в нашей стране за последние 20 лет, сказались на сельских территориях в основном негативно. Реформирование колхозов и совхозов, отсутствие поддержки со стороны государства вызвало сокращение сельскохозяйственного производства, сельские территории теряют трудоспособную часть населения. В поселениях, которые были центрами сельскохозяйственного производства, существенно уменьшилось число работающих, вследствие чего около 45% сельхозугодий никак не обрабатываются. Особенно ярко это видно в тех субъектах РФ, где сельское хозяйство не является ведущей отраслью.

Одной из основных экономических проблем сельских поселений является высокая дотационность бюджетов, отсутствие устойчиво работающих предприятий, недостаток рабочих мест. Это вызвано тем, что источники доходной базы бюджетов ограничены и малы, а обеспеченность сельских поселений налоговыми доходами самая низкая относительно других видов муниципальных образований. Данная ситуация сохранилась и после проведения муниципальной реформы 2014 г., когда были дифференцированы доходные источники местных бюджетов. Таким образом, законодатель, «вернув» сельским поселениям большинство компетенций, а также доли отчислений от федеральных налогов, которые ранее подлежали зачислению в бюджет сельских поселений.

Анализируя доходы и расходы местных бюджетов поселений, широко представленные в открытом доступе в сети Интернет (проект «Бюджет для граждан»), делаем вывод, что институт местного самоуправления на сельском уровне фактически находится в зачаточном состоянии. Повсеместно преобладает практика жестко централизованного распределения ресурсов, в результате чего сельские администрации стали делегировать свои полномочия на уровень муниципального района из-за недостаток собственных доходов.

Межбюджетные отношения в РФ созданы без учета научных принципов формирования систем управления. За сельскими поселениями закреплены сложно собираемые налоги с мало доходным потенциалом. В этой связи можно отметить, что главы поселений уже привыкли к тому, что сельское поселение не развивается, а выживает и не думают о изменении ситуации пока им не дадут на это денег. Кроме отсутствия финансовых ресурсов, на селе существует и множество других проблем. В обобщенном виде их можно представить в виде схемы (рисунок 1).



Рисунок 1 – Проблемы на уровне сельского поселения [9]

А тем временем отток населения из деревень все увеличивается, что приводит к следующей социальной проблеме. Демографическая ситуация в сельских поселениях негативная, в большинстве деревень смертность превышает рождаемость, массово распространилась малодетность, неуклонно снижается число населения трудоспособного возраста, отток молодежи. Хотя социальный и экономический потенциал является базовым элементом, на котором базируются все стратегии развития.

Злободневным вопросом для сельских поселений является низкая социальная активность и депрессивность населения. В такой среде тяжело развивать предпринимательство и невозможно вести эффективный бизнес. Открыть аграрный бизнес в одиночку, без поддержки и соответствующих знаний крайне тяжело, а также сложно реализовать себя в общественной деятельности. В связи с этим активное население мигрирует в города, где ему проще открыть бизнес, найти работу, получить качественное образование.

Для предотвращения негативных явлений в развитии сельских территорий во всем мире используются методы стратегического планирования, представляющие собой выбор государством наиболее оптимальной модели управления, способной при минимизации разноплановых стратегических рисков и угроз обеспечить реализацию избранных политических и экономических национальных приоритетов и придать устойчивость процессам развития. Процесс стратегического планирования регулируется нормами федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» №172-ФЗ [3], призванного объединить имеющиеся стратегические управленческие решения в единый механизм.

Целью стратегии устойчивого развития сельских поселений является обеспечение достойных условий труда и проживания населения, обеспечение их обусловленных потребностей и безопасности, увеличение демографических и производственных показателей, повышение коэффициента полезного использования доступных ресурсов и территории.

Правовая база в части стратегического планирования нацеливает муниципалитет на определение располагаемых ресурсов и установление целей и задач их эффективного использования, опираясь на экономический прогноз. Но на практике существуют

существенные проблемы в достижении установленных целей, поскольку не прописан метод и планы их реализации, не соответствие между собой стратегических актов и их приоритетов, также в основе всех стратегических актов лежит сугубо экономический прогноз, не учитывающий социального положения, специфику региона и весь комплекс факторов воздействия внешней среды [5].

Стратегия развития сельских поселений является достаточно общей в плане применения, так как создается на основе системного подхода, где сельское поселение рассматривается в виде социальной системы, объединенной по территориальному признаку. Данная стратегия имеет универсальный характер и применима для любого сельского поселения. В зависимости от поставленных условий, руководствуясь приоритетами стратегии развития, вырабатывается план мероприятий. При этом, в начале решаются самые острые вопросы, плавно приводящие социальную систему в равновесие, и в последствии к устойчивому развитию.

Главными особенностями стратегии развития сельских поселений является системный подход, т.е. развитие сельского поселения через призму самоорганизации социальных систем. Как представляется, основной акцент необходимо делать не на экономическую сферу, а на самоорганизацию социальной системы.

Кроме того, стратегия социально-экономического развития села может быть основана на внедрении инновационных и рационализаторских решений. Еще одним аспектом стратегии вполне может стать принцип кооперации, который предполагает объединение людей.

Главные управленческие задачи социально-экономического развития сельских поселений (рисунок 2):



Рисунок 2 – Задачи социально-экономического развития сельского поселения

Первичной задачей стратегии социально-экономического развития села должно стать формирование качественного информационного поля, [8]. В целях реализации права жителей сельского поселения на доступ к любой информации необходимо, в первую очередь, обеспечить всем свободный доступ к интернету.

Для обеспечения социальной поддержки населения и снижения транспортных и иных расходов необходимо создать информационные центры для своевременного получения качественного пакета не только информационных, но и государственных услуг. Реализовать данное направление можно интегрировав информаты, сельскую

библиотеку и обучающий центр в новый формат ICQ (information centr qualified).

ICQ может быть организован как структурное подразделение библиотек или учреждения культуры, в кадровый состав которого должны входить IT консультанты, преподаватели и другие специалисты. ICQ не только обеспечит беспрепятственный своевременный доступ к государственным услугам, что, в свою очередь, сформирует позитивный образ публичной власти как помощника, не только за счет предоставления государственных и муниципальных услуг, но и оказания помощи к предоставлению доступа к аукционным интернет-услугам.

Также ICQ должен выступить в роли методического образовательного центра для сельских жителей. Это поможет сформировать квалифицированную кадровую базу для достижения поставленных целей и решения местных вопросов, а также создаст рабочие места. Главный приоритет направления в подготовки новых кадров – это подготовка квалифицированных управленцев, которые смогут стать лидерами местного сообщества и локомотивами его развития.

ICQ обеспечит информационно методическую помощь в развитии общественных инициатив и потенциала: ознакомление с программами развития села и содействие участия в них, помощь в разработке проектов, бизнес-планов, юридическое консультирование.

Рассмотрим инструменты для реализации экономического приоритета.

Для мобилизации деятельности сельского поселения в экономической сфере, нужно, в первую очередь, реализовать эффективные схемы кооперации, в которых совместный трудовой процесс имеет более высокий результат, чем индивидуальный труд. Можно привести несколько примеров успешной реализации кооперации из зарубежной практике.

Испанский город Мариналеда организован как город-кооператив, в котором работают все, отсутствует полиция, а средняя зарплата составляет 1200 евро [10].

Деревня Хуаси (Huaxi) в Китае, известная всем как «село номер один в Поднебесной», пользуется славой самой развитой в экономическом плане деревни. В 1950-х годах это была деревня с населением 576 человек. В 1994 году в Хуаси был создан кооператив, владеющий многими предприятиями в деревне. Его акционерами стали все местные жители. В конце 1990-х акции деревни поступили в продажу на бирже. Именно после этого она начала расти с невероятной скоростью. Уже в 2003 году бюджет этой деревни превысил \$1.5 млрд. Сейчас здесь проживает около 36 тысяч человек. У каждой семьи есть как минимум один дом, две машины и \$250 тысяч в банке. 20% годового дохода всей деревни делится между жителями поровну [12].

Российский опыт кооперации успешно был реализован в федерации кооперативов «Мондрагон», созданном в селе Уллу Бойнакь в Карабудахкентском районе Дагестана. Например, случился пожар в селе, и все жители без помощи пожарных пришли тушить дом, выстроившись живой цепочкой до ближайшего родника, передавая ведра с водой. Далее сельчане в течение нескольких дней полностью убрали остатки пожарища и заново отстроили двухэтажный дом. Причём хозяин дома практически не понес никаких расходов, поскольку помогал каждый. Кто-то производил пластиковые окна, кто-то помогал строительными материалами, а кто-то деньгами. Секрет быстрой стройки заключался в том, что работало больше сотни человек, причём не останавливаясь, а заменяя друг друга.

В качестве базовой системы кооперации может также применяться проверенная система кооперации Магомеда Чертаева (с. Шукты, Республика Дагестан). В 90-е годы Магомед Чартаев изобрел и внедрил модель управления хозяйством, которая сегодня называется «системой Чартаева». Суть модели заключается в полном отказе от наёмного труда. Существующий колхоз был реорганизован в Союз собственников-совладельцев «Шукты». Каждый из работников стал совладельцем агропредприятия и собственником

результата своего труда. Каждый получил долю в общем капитале, стал совладельцем земли, общих ресурсов и средств производства.

Использование данной модели дает возможность расширения воспроизводства, направляя на это 40–50% стоимости произведенной продукции. Каждому жителю открывался именной счет, на который поступала часть средств, заработанных всем хозяйством. Назван этот пай «земельным» - он открывается при рождении ребенка. Второй пай (счет) дается каждому работнику - на него зачислялась доля от выращенного и реализованного урожая, рассчитанная колхозным бухгалтером по КТУ.

Зоотехники, механизаторы, доярки и другие работники, в виде аванса могли получить до 60 % средств от суммы прошлогоднего дохода [11].

В результате внедрения данной системы для сельского поселения возникают положительные эффекты, среди которых можно выделить: приращение числа эффективно работающих агропредприятий, расширение налоговой базы, появление дополнительных источников финансирования организаций, обслуживающих агропредприятия, вошедших в систему М. Чартаева, что ведёт к увеличению занятости в поселении.

Таким образом, рассматриваемая система объединила элементы потребительской и производственной кооперации.

Рассматривая возможные инструменты реализации территориального приоритета социального и экономического развития сельских поселений, можно рассматривать усовершенствованные правила землеустройства и застройки, для привлечения людей в село. Для этого необходимо выделить земли под ИЖС, что даст возможность пополнить бюджет сельского поселения за счет продажи земли с дополнительного налога на недвижимость (дом, ферма и т.д.).

Для удовлетворения потребностей жителей поселения необходимо выделять земли под крестьянско-фермерские хозяйства (КФХ), развивать направления сельского туризма и прочее.

Для организации в сельском поселении достойных условий проживания и создания инфраструктуры необходимо обеспечение материалами для строительства. Прежде всего, необходимо наладить переработку древесин, выделяя пайщикам льготные порубочные билеты для организации лесозаготовок, переработки лесопроductии и ее отходов. Для благоустройства села и создания инфраструктуры, необходимо организовать производство кирпича, блоков, тротуарной плитки и т.п.

Необходимо отметить, что для реализации стратегии развития сельского поселения необходимо создание постоянной рабочей группы из специалистов и экспертов. В состав специалистов рабочей группы должны входить юристы, экономисты, должностные лица, специалисты, которые оперативно начинают работать с населением и органами местного самоуправления по созданию стратегии устойчивого развития сельского поселения.

Развитию сельских территорий требуется особое внимание со стороны государства. С каждым годом увеличивается отток населения с сельских территорий, что приводит к деградации поселений.

Возрастает роль стратегии как инструмента эффективного управления на современном этапе.

#### **Список использованной литературы**

1. Федеральный закон от 27.05.2014 N 136-ФЗ (ред. от 03.02.2015) «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» //

Собрание законодательства РФ. – 2014. - № 22, ст. 2770.

2. Федеральный закон от 06.10.2003 №131-ФЗ (ред. от 02.08.2019) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета. – 2003. - № 202.

3. Федеральный закон от 28.06.2014 N 172-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // Российская газета. – 2014. - № 146.

4. Постановление Правительства РФ от 15.07.2013 N 598 (ред. от 02.08.2017, с изм. от 12.10.2017) «О федеральной целевой программе «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014 - 2017 годы и на период до 2020 года» // Собрание законодательства РФ. – 2013. - № 30 (часть II), ст. 4110.

5. Блохин В.Н. Стратегия устойчивого развития – условие успешного управления сельскими территориями // Человек. Сообщество. Управление. – 2017. – Т. 18, №1. – С. 56-63.

6. Важенина И.С. Конкурентное сотрудничество – стратегическая платформа жизнестойкости территорий // Маркетинг в России и за рубежом. - 2015.- №1.-С.62-71.

7. Васильев В.И. К вопросу о территориальных уровнях местного самоуправления // Журнал российского права. - 2017. -№ 1. - С. 80 - 91.

8. Забелина Н.В. Формирование стратегии управления сельскими территориями на основе дифференцированного подхода // Аграрный вестник Верхневолжья. – 2018. - №1. – С. 75-81.

9. Косенчук О.В. Многофункциональное развитие сельских территорий // Вестник ЗабГУ. – 2018. – Т.24 №2 – С. 108-114.

10. Магид М. Мариналеда. Город – кооператив. 9 апреля 2017 г. URL: <http://yakutiafuture.ru/2017/07/29/marinaleda-gorod-kooperativ/> (дата обращения 31.10.2019)

11. Об опыте Магомеда Чартаева. URL: <http://svoy-put.ru/ekonomika/chartaev-magomed/sistema-chartaeva> (дата обращения 31.10.2019)

12. Село победившего социализма, или «Деревня миллионеров» в Китае. 15 сентября 2017 г. URL: <https://ria.ru/20170915/1504793111.html> (дата обращения 31.10.2019)

13. Хромов Н. Что такое вегетарий? 16 декабря 2017 г. URL: <https://www.botanichka.ru/article/chto-takoe-vegetariy> (дата обращения 31.10.2019)

14. Чартаев М.А. Союз собственников-совладельцев «Шукты». 21 мая 2019 г. URL: <http://soorganizator.ru/chartaev/> (дата обращения 31.10.2019)

15. Черданцев В.П. Инновационная деятельность – важная составляющая развития территорий// Фундаментальные исследования. – 2017 - № 4(ч.1), стр. 220-223

16. Черданцев В.П. Инновационное предпринимательство – основа экономического развития региона// Конкурентоспособность в глобальном мире: экономика, наука, технологии. 2017 - № 11 (ч.6). с.821 – 823

17. Черданцев В.П., Криницын И.В. Историко-экономический аспект развития сельской инфраструктуры// Электронное сетевое издание «Международный правовой курьер» 22 марта 2019 <http://inter-legal.ru/istoriko-ekonomicheskij-aspekt-razvitiya-selskoj-infrastruktury>

### **Spisok ispol'zovannoj literatury**

1. Federal'nyj zakon ot 27.05.2014 N 136-FZ (red. ot 03.02.2015) «O vnesenii izmenenij v stat'yu 26.3 Federal'nogo zakona «Ob obshchih principah organizacii zakonodatel'nyh (predstavitel'nyh) i ispolnitel'nyh organov gosudarstvennoj vlasti sub'ektov Rossijskoj Federacii» i Federal'nyj zakon «Ob obshchih principah organizacii mestnogo



- samoupravleniya v Rossijskoj Federacii» // Sobranie zakonodatel'stva RF. – 2014. - № 22, st. 2770.
2. Federal'nyj zakon ot 06.10.2003 №131-FZ (red. ot 02.08.2019) «Ob obshchih principah organizacii mestnogo samoupravleniya v Rossijskoj Federacii» // Rossijskaya gazeta. – 2003. - № 202.
  3. Federal'nyj zakon ot 28.06.2014 N 172-FZ (red. ot 31.12.2017) «O strategicheskom planirovanii v Rossijskoj Federacii» // Rossijskaya gazeta. – 2014. - № 146.
  4. Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 15.07.2013 N 598 (red. ot 02.08.2017, s izm. ot 12.10.2017) «O federal'noj celevoj programme «Ustojchivoe razvitie sel'skih territorij na 2014 - 2017 gody i na period do 2020 goda» // Sobranie zakonodatel'stva RF. – 2013. - № 30 (chast' II), st. 4110.
  5. Blohin V.N. Strategiya ustojchivogo razvitiya – uslovie uspešnogo upravleniya sel'skimi territoriyami // CHelovek. Soobshchestvo. Upravlenie. – 2017. – T. 18, №1. – S. 56-63.
  6. Vazhenina I.S. Konkurentnoe sotrudnichestvo – strategicheskaya platforma zhiznestojkosti territorij // Marketing v Rossii i za rubezhom.- 2015.- №1.-S.62-71.
  7. Vasil'ev V.I. K voprosu o territorial'nyh urovnayah mestnogo samoupravleniya // ZHurnal rossijskogo prava. - 2017. -№1. - S. 80 - 91.
  8. Zabelina N.V. Formirovanie strategii upravleniya sel'skimi territoriyami na osnove differencirovannogo podhoda // Agrarnyj vestnik Verhnevolzh'ya. – 2018. - №1. – S. 75-81.
  9. Kosenchuk O.V. Mnogofunkcional'noe razvitie sel'skih territorij // Vestnik ZabGU. – 2018. – T.24 №2 – S. 108-114.
  10. Magid M. Marinaleda. Gorod – kooperativ. 9 aprelya 2017 g. URL: <http://yakutiafuture.ru/2017/07/29/marinaleda-gorod-kooperativ/> (data obrashcheniya 31.10.2019)
  11. Ob opyte Magomeda CHartaeva. URL: <http://svoy-put.ru/ekonomika/chartaev-magomed/sistema-chartaeva> (data obrashcheniya 31.10.2019)
  12. Selo pobedivshego socializma, ili «Derevnya millionerov» v Kitae. 15 sentyabrya 2017 g. URL: <https://ria.ru/20170915/1504793111.html> (data obrashcheniya 31.10.2019)
  13. Hromov N. CHto takoe vegetarij? 16 dekabrya 2017 g. URL: <https://www.botanichka.ru/article/chto-takoe-vegetarij> (data obrashcheniya 31.10.2019)
  14. CHartaev M.A. Soyuz sobstvennikov-sovladel'cev «SHukty». 21 maya 2019 g. URL: <http://soorganizator.ru/chartaev/> (data obrashcheniya 31.10.2019)
  15. CHerdancev V.P. Innovacionnaya deyatel'nost' – vazhnaya sostavlyayushchaya razvitiya territorij// Fundamental'nye issledovaniya. – 2017 - № 4(ch.1), str. 220-223
  16. CHerdancev V.P. Innovacionnoe predprinimatel'stvo – osnova ekonomicheskogo razvitiya regiona// Konkurentosposobnost' v global'nom mire: ekonomika, nauka, tekhnologii. 2017 - № 11 (ch.6). s.821 – 823
  17. CHerdancev V.P., Krinicyan I.V. Istoriko-ekonomicheskij aspekt razvitiya sel'skoj infrastruktury// Elektronnoe setevoe izdanie «Mezhdunarodnyj pravovoj kur'er» 22 marta 2019 <http://inter-legal.ru/istoriko-ekonomicheskij-aspekt-razvitiya-selskoj-infrastruktury>