

ФЕДЕРАЛЬНОЕ АГЕНТСТВО НАУЧНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ  
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ  
БЮДЖЕТНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ НАУКИ  
ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ И ОРГАНИЗАЦИИ  
ПРОМЫШЛЕННОГО ПРОИЗВОДСТВА  
СИБИРСКОГО ОТДЕЛЕНИЯ РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК  
ОМСКИЙ НАУЧНЫЙ ЦЕНТР СИБИРСКОГО ОТДЕЛЕНИЯ  
РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК

**СЕЛЬСКИЕ ТЕРРИТОРИИ  
ОМСКОЙ ОБЛАСТИ:  
ИНСТРУМЕНТЫ ПЕРЕХОДА  
К УСТОЙЧИВОМУ РАЗВИТИЮ**

Под редакцией  
В.В. Карпова

Новосибирск  
2017

УДК 338.98  
ББК 65.9 (2Р)-1  
С 298

С 298 **Сельские территории Омской области: инструменты перехода к устойчивому развитию** / под общ. ред. В.В. Карпова. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2017. – 316 с.

ISBN 978-5-89665-315-8

В монографии представлены результаты комплексного научного исследования, выполненного коллективом сотрудников Лаборатории экономических исследований Омской области ИЭОПП СО РАН при участии научных и практических работников ОНЦ СО РАН и иных научно-исследовательских организаций региона. Книга посвящена анализу проблем устойчивого развития сельских территорий Омской области. Рассматривается методология стратегического планирования устойчивого развития сельских территорий, предлагается перечень условий комплексного социально-экономического развития сибирского села, освещаются инструменты и механизмы перехода к устойчивому развитию.

Адресуется научным и практическим работникам, представителям государственного и муниципального управления, предпринимателям, обучающимся ВО, интересующимся социально-экономическими аспектами развития сельских территорий.

Авторский коллектив:  
Алещенко В. В. – д.э.н. (гл.4)  
Алещенко О. А. – (гл.4)  
Бреусова А. Г. – к.э.н. (гл.8, 10, 11)  
Гарафутдинова Н. Я. – к.э.н. (гл.6)  
Капогузов Е. А. – д.э.н. (гл. 1)  
Карпов В. В. – д.э.н. (введение)  
Кораблева А. А. – к.э.н. (гл.8, 9, 10, 11)  
Логинов К. К. – к.ф.-м.н. (гл.11)  
Лизунов В. В. – к.ф.-м.н. (гл.2)  
Мозжерина Н. Т. – к.э.н. (гл.8)  
Самодинский К. А. – (гл.6)  
Снежанская Н. Н. – к.ю.н. (гл.3)  
Файл Е. В. – (гл.5)  
Хаиров Б.Г. – к.э.н. (гл.7)  
Чупин Р. И. – к.с.н. (преамбула, гл.1, 5, 7)  
Шумакова О. В. – д.э.н. (гл.4)

УДК 338.98  
ББК 65.9 (2Р)-1

ISBN 978-5-89665-315-8

© ИЭОПП СО РАН, 2017 г.  
© Коллектив авторов, 2017 г

RUSSIAN ACADEMY OF SCIENCES  
SIBERIAN BRANCH  
INSTITUTE OF ECONOMICS AND INDUSTRIAL ENGINEERING  
OMSK SCIENTIFIC CENTER

**RURAL AREAS  
OF OMSK REGION:  
TRANSITION TOOLS  
TO SUSTAINABLE DEVELOPMENT**

Edited by V.V. Karpov

Novosibirsk  
2017

**Rural areas of Omsk region: transition tools to sustainable development** / Edited by V.V. Karpov. – Novosibirsk: IEIE SB RAS, 2017. – 316 p.

Results of complex scientific research executed by Laboratory of economics research of Omsk region IEIE SB RAS with the assistance of scientific and practical specialists from Omsk Scientific Center SB RAS are presented in the monograph. The book is devoted to the analysis of problems of sustainable development of rural areas in the Omsk region, including the methodology of strategic planning for sustainable development of rural areas. As a result of the research, tools and mechanisms for the transition to sustainable development of the Siberian village are proposed.

It is addressed to scientific and practical specialists, representatives of the public and municipal administration, businessmen who interested in Issues of socio-economic development of rural areas.

## Введение

Развитие Омской области неразрывно связано с развитием сельских территорий: в определенные исторические периоды менялись особенности жизненных укладов, построения экономических отношений между территориями и внутритерриториальные производственные отношения, изменения границ территориальных образований, связанных с Омской областью. Административно-территориальное деление перестраивалось многократно, но сельскохозяйственное производство в экономике Омской области всегда занимало одно из важнейших мест.

Этому способствовали климатические условия, плодородие почв, тысячелетний опыт возделывания сельскохозяйственных культур, сформированная инфраструктура, разработанные соответствующие технологии, позволяющие в долгосрочной перспективе увеличивать урожайность и сохранять устойчивость развития сельских территорий.

На протяжении последних двух столетий было проведено много экспериментов в организации сельскохозяйственного производства как в России, так и за рубежом. Менялись формации и парадигмы развития, особенно в СССР и Российской Федерации, которые приводили к негативным последствиям для сельского хозяйства. Во второй половине XX века сельская местность Омской области потеряла не просто большое количество жителей, которые в основе своей переехали в Омск, но и было ликвидировано много населенных пунктов. Так в период 1959–1970 годы в области ликвидировано 962 населённых пункта, за 1970–1979 годы ликвидировано 478 населённых пунктов, а в 1979–1989 годы область лишилась еще 246 населённых пунктов.

Экономические преобразования 1990-х также сопровождались серьезными экономическими и социальными издержками. Основные цели преобразований не были достигнуты: суммарные негативные последствия намного превысили полученный положительный эффект. Хозяйственный механизм, навязываемый сверху не работал, поскольку значительная часть сельских производителей выросла на коллективных формах ведения хозяйства. Для внедрения рыночных моделей в сельскохозяйственное производство необходимо было изменить экономическое мышление

сельского населения, которое противилось слову социалистических производственных отношений. Тем более, что эти отношения позволяли в ряде случаев успешно вести хозяйство, а новые предприниматели часто не имели опыта в организации сельскохозяйственного производства и ведения зарождающихся рыночных отношений.

Несмотря на это, в эти годы был проведен комплекс мероприятий по началу формирования многоукладной аграрной экономики с учетом равноправия всех форм собственности и, как следствие, способов ведения хозяйства на земле. Со временем доля коллективных сельскохозяйственных предприятий уменьшалась в пользу фермерских и личных подсобных хозяйств.

Экономическая активность населения вопреки всем трудностям становления способствовала формированию новых экономических и социальных отношений, диверсификации производства, появлению эффективных производителей независимо от форм собственности и организации производства, созданию соответствующих элементов инфраструктуры и современного рынка труда.

Наряду с достигнутыми положительными результатами, имеется совокупность проблем, которые требуют постоянного и пристального внимания государства, причем эти проблемы имеют место во всем мире. К ним можно отнести утрату сельских традиций, значительную миграцию из сельских поселений в города, большую разницу в оплате труда, которая приводит к тому, что люди, проживающие в сельской местности, работают в городе или ездят на вахты в другие регионы.

Изменить ситуацию может государственная политика, направленная на устойчивое развитие села, включающая перечень мероприятий, направленных на решение экономических, социальных, культурных и этнических вопросов, а также вопросов сохранения природной среды.

Авторы монографии поставили цель исследовать процессы трансформации социально-экономических систем сельских территорий в привязке к Омской области и предложить рекомендации по разработке и оценке эффективности Программ устойчивого развития сельских территорий в условиях глобальной конкуренции.

Монография состоит из трех разделов, преамбулы и введения.

**Первый раздел** *«Трансформация сельских территорий: теоретические вопросы социально-экономической эффективности»* посвящен рассмотрению теоретико-методологических подходов к изучению процессов трансформации социально-экономических систем на уровне сельских территорий. Отдельное внимание уделено выявлению механизмов социально-экономического развития и оценке влияния институциональных факторов на эффективность хозяйственной деятельности.

**Второй раздел** *«Диагностика социально-экономической сферы сельских территорий Омской области»* включает в себя результаты комплексного анализа проблем социально-экономического развития сельских территорий Омской области. Эмпирические исследования охватывают вопросы ресурсного обеспечения муниципальных образований, а также условия эволюции хозяйственных укладов с целью выявления возможностей перехода к устойчивому развитию.

**Третий раздел** *«Методические основы разработки и оценки эффективности муниципальных программ социально-экономического развития сельских территорий»* объединяет совокупность научно-обоснованных предложений по реализации на территории Омской области федеральных целевых программ, посвященных устойчивому развитию сельских территорий.

В результате проведенных исследований предлагается совокупность инструментов, позволяющих повысить результативность и эффективность мер государственной политики путём выявления лучших практик раскрытия социально-экономического потенциала муниципальных районов Омской области, а также определения стратегических направлений перехода к устойчивому развитию сельских территорий сибирских регионов.

## Преамбула

В Стратегии устойчивого развития сельских территорий до 2030 года под понятием «устойчивое развитие сельских территорий» предусматривается стабильное социально-экономическое развитие сельских территорий, увеличение объема производства сельскохозяйственной продукции, повышение эффективности сельского хозяйства, достижение полной занятости сельского населения и повышение уровня его жизни, рациональное использование земель.

Исходя из содержания нормативных документов (в частности Федеральной целевой программы (ФЦП) об устойчивом развитии сельских территорий), под объектом развития понимаются «сельские поселения или сельские поселения и межселенные территории, объединенные общей территорией в границах муниципального района, а также сельские населенные пункты и рабочие поселки, входящие в состав городских округов (за исключением городских округов, на территории которых находятся административные центры субъектов Российской Федерации) и городских поселений, на территории которых преобладает деятельность, связанная с производством и переработкой сельскохозяйственной продукции».

Основным механизмом решения проблем развитие сельских территорий является использование потенциала программно-целевого подхода. Среди ключевых проблем, которые призвана решить ФЦП, выделяются:

1) жилищная проблема. Как инструмент развития является обеспечение государственного финансирования строительства жилья на селе, в первую очередь для молодежи;

2) инфраструктурная проблема (школы, больницы, фельдшерско-акушерские пункты, строительство спортсооружений, решение проблемы водо- и газоснабжения). При этом ФЦП предусматривает лишь частичное решение инфраструктурных проблем села. Например, в Омской области в рамках государственной программы «Развитие сельского хозяйства» предполагается улучшение: доли семей, проживающих в сельской местности к 2020 году до 22,3%; прирост обучающихся в школах, находящихся в безаварийном состоянии до 7,3% при введении только 550 новых учебных мест; прирост в плановый период на 16 725 человек населения, обеспеченного фельдшерско-акушерскими пунктами (после проведения их реконструкции); повышение уровня газификации к концу планового пе-

риода до 2%, а водоснабжения до 32,9%. Между тем, даже в случае полного исполнения данной программы показатели в регионе по водоснабжению и газификации будут отставать от общероссийских (50%). Также в сфере решения проблемы занятости в Омской области предполагается создание 2 751 нового рабочего места.

Другой важной инфраструктурной проблемой в России в целом и в Омской области в частности являются дороги. За счет региональной программы за 7 лет предусматривается постройка и реконструкция всего 100 км. автомобильных дорог общего пользования местного значения.

Еще одно перспективное направление развития, на которое выделяется финансирование в рамках ФЦП – это поддержка гражданских инициатив в реализации общественно значимых проектов и формирования «локального комьюнити» сельских поселений, способных самостоятельно, не прибегая к помощи власти, решать задачи культурного и социально-экономического развития. Речь идет о таких приоритетных направлениях, как:

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

В результате реализации мероприятия прогнозируется осуществление 775 проектов. Дополняющим в этой связи будет финансирование просветительско-пропагандистской деятельности по поощрению и популяризации достижений в сфере развития сельских территорий. Это, на взгляд разработчиков программы, должно способствовать:

- повышению уровня миграционной привлекательности сельских территорий для граждан Российской Федерации;
- привлечению специалистов и квалифицированных кадров массовых профессий для сельского хозяйства и других отраслей сельской экономики;
- формированию в обществе уважительного отношения к труду в сельской местности и сельским жителям;
- общественному признанию необходимости развития сельских территорий в общенациональных интересах.

Однако в документах прямо предусматривается возможность сокращения финансирования мероприятий в связи с кризисом.

Также в ФЦП в явном виде прослеживается ситуация искусственного завышения нормативных параметров, поскольку за последние год или два по большинству количественных показателей предусмотрен резкий рост значений. Исходя из этого, возникает потребность определения приоритетных направлений, а также поиска механизмов комплексного социально-экономического развития муниципальных образований.

В российском научно-исследовательском дискурсе можно выделить следующие основные направления, характеризующие механизмы устойчивого развития сельских территорий:

– Традиционный, рассматривающий экономический механизм с позиций постмарксистской методологии, представленной в трудах Е. В. Ефимовой<sup>1</sup>, Е. Г. Коваленко<sup>2</sup> и М. Ц. Бужанаевой<sup>3</sup>. В данном подходе хозяйственный механизм является элементом управленческой подсистемы, предусматривающий главенствующую роль организационных инструментов в развитии. Ключевым субъектом управления в этой концепции является государство, основной механизм – государственное управление. Органы государственной власти проводят диагностику социального экономического положения отдельных сельских территорий, их дифференциацию для выстраивания управленческого инструментария и определение оптимального распределения ограниченных ресурсов при главенствующей роли государственных интересов.

---

<sup>1</sup> Ефимова Е. В. Организационно-экономический механизм устойчивого развития сельских территорий Псковской области // Режим доступа: <http://cyberleninka.ru/article/n/organizatsionno-ekonomicheskij-mehanizm-ustoychivogo-razvitiya-selskih-territoriy-pskovskoy-oblasti-1> (дата обращения 22.03.2016)

<sup>2</sup> Коваленко Е. Г. Механизм устойчивого развития сельских территорий региона // Современные проблемы науки и образования Выпуск № 2 // Режим доступа <http://cyberleninka.ru/article/n/mehanizm-ustoychivogo-razvitiya-selskih-territoriy-regiona> (дата обращения 22.03.2016)

<sup>3</sup> Бужанаева М. Ц. Совершенствование механизма управления социально-экономическим развитием сельских территорий региона: диссертация на соискание ученой степени кандидата экономических наук // Режим доступа <https://esstu.ru/uportal/dissertation/downloadFile.htm%3Bjsessionid=046B8D5D0CF6D50533A158491493150D?type=dissertation&typeId=445> (дата обращения 22.03.2016)

– Экономико-социологический, с точки зрения которого делается акцент на комплексном исследовании проблем российского села с использованием в первую очередь материалов «полевых» социологических исследований с выявлением природы глубинных преобразований на основе концепции социального механизма общественных процессов Т. И. Заславской<sup>1</sup>. Данный подход представлен, главным образом, работами представителей Новосибирской экономико-социологической школы, авторы которой преимущественно исходят из холистической концепции. Ключевым понятием выступает «социальный механизм общественных процессов», который представляет собой устойчивую систему взаимодействия различных акторов, конечным приводящую к удовлетворению определенной общественной потребности. При этом функционирование социальных механизмов регулируется, с одной стороны, соответствующими общественными институтами, с другой – социальным статусом и культурными особенностями акторов, их интересами и возможностями<sup>2</sup>.

– Пространственно-экономический подход. Данное направление, представленное в работах ученых Сибирского, Уральского и Дальневосточного отделения ИЭ РАН (Колосовский Н. Н., Минакир П. А., Бакланов П. Я., Коломак Е. А. и др.), предполагает исследование вопросов экономического районирования с акцентом на поиск оптимальных направлений размещения производительных сил (в частности, создании «точек роста» в сельской местности для развития промышленного производства и инфраструктуры).

Каждый из представленных подходов в той или мере освещает проблемы устойчивого развития сельских территорий. Однако данные концепции требуют своего уточнения в русле реформы местного самоуправления, целью которой является повышение эффективности организации системы взаимодействия органов власти, бизнеса и населения.

Институциональные изменения, происходящие с 2006 года по сегодняшний день, принесли уточнение таких понятий как «местное самоуправление» и «вопросы местного значения», тогда как утвержденные нормы утвердили принципы организации местного

---

<sup>1</sup> Заславская Т. И. Современное российское общество: социальный механизм трансформации. – М.: Дело, 2004.

<sup>2</sup> Фадеева О.П. Сельские сообщества и хозяйственные уклады: от выживания к развитию / под ред. З.И. Калугиной. – Новосибирск: ИЭОППСО РАН, 2015.

самоуправления. Новые правила определения границ муниципальных образований включили в себя критерий пешеходной доступности: а именно, при условии включения в сельское поселение или муниципальных район двух и более населенных пунктов, необходимо учесть возможность пешеходной и/или транспортной доступности до административного центра и обратно в течение рабочего дня для всех жителей населенных пунктов. Наличие подобного барьера обеспечило выделение множества самостоятельных муниципальных образований.

Децентрализация местного самоуправления привела к формированию номинальных зон производства муниципальных услуг населению, однако, под влиянием социальной структуры, также способствовала к образованию сетевых взаимоотношений. Основой для качественного сравнения форм сетевых взаимоотношений являются типы сетевых каналов, посредством которых сеть существует и осуществляет функцию экономии транзакционных издержек для своих участников.

*Таблица 1*

**Сравнение сетевых отношений, возникших в результате децентрализации системы местного самоуправления**

Тип сетевого канала	Географическая локализация	Социальная локализация	Финансовая локализация
Клика	–	+	+
Дистрикт	+	+	–
Кластер	+	–	+

Клика базируется на отношениях семейственности, доверии и готовности группы пренебречь правами остальных. Подобный тип сетевых отношений наблюдается практически во всех органах местного самоуправления. Клика в современных условиях может возникать только вокруг финансовых потоков, что обеспечивает её изолированность. За счет наличия социальной близости (в том числе родственных связей) между акторами формируется отношенческий контракт, который позволяет осуществлять деятельность даже вопреки закону (в том числе использовании формальных норм для реализации неформальных договоренностей).

В данном случае любые принимаемые Программы развития могут работать на неформальные договоренности. Особенно на-

глядно это может быть проиллюстрировано в фиксированных сроках предоставления различного рода субсидий. Во-первых, набор критериев для установления статуса получателя субсидий в большинстве случаев является не полным для вынесения суждения о финансовом состоянии сельскохозяйственной организации. Во-вторых, существует риск манипуляции аналитическими показателями со стороны территориальной комиссии с целью вынесения необходимого решения. В связи с этим, при условии заинтересованности одной из сторон могут возникнуть такие формы неформально-го взаимодействия как «откат» и «неформальное вознаграждение».

Дистрикт является наследником колхозной организации местного сообщества. Как правило, дистрикт образуется вокруг центра производства, локализация которого обусловлена технологическим процессом и тесной социальной локализации акторов, что позволяет использовать неформальные практики в области формальных процедур принятия решений.

Данная группа правил не должна иметь негативный окрас (как «дырки» в законодательстве), т.к. зона неформальности в процессе принятия решений может обеспечить гибкость в реализации формальных норм. Наиболее явным примером являются практики по принуждению к участию. Несмотря на то, что в Федеральном законе, как правило, прописаны принципы взаимодействия бизнеса и власти, часть из них может трактоваться неоднозначно. Одним из таких принципов является – добровольность. Принцип добровольности подразумевает, что никто не может принудить сельхозпроизводителя к участию в Программах развития против его воли, но в законе четко не оговорено – можно ли относить убеждение или введение в заблуждение к формам принуждения. Доверие потенциального участника Программы и иного заинтересованного лица демонстрирует процесс замещения рыночной (экономической) логики поведения, логикой неформальных традиций, облачая экономически абсурдный шаг в форму целесообразного поступка.

Таким образом, наличие устойчивых сетевых взаимосвязей привели к нерезультативной работе Программ развития из-за недостаточной проработки вопросов, касающихся занятости населения, наличия инфраструктурных объектов (в том числе дорог), финансовых возможностей сельских поселений и т.п. Большинство принимаемых Программ развития не учитывает возможные неформальные практики в ходе своей реализации. Это является одной из причин не достижения изначально заявленных целей.

**РАЗДЕЛ I**

**ТРАНСФОРМАЦИЯ СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЙ:  
ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ВОПРОСЫ  
СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ЭФФЕКТИВНОСТИ**

**Глава 1**

**Институционально-экономический механизм  
устойчивого развития сельских территорий**

Вопросы устойчивого развития экономики обрели особую значимость по мере обострения глобальных проблем человечества во второй половине XX века. Проблемы исчерпаемости природных ресурсов, загрязнения окружающей среды и ядерной угрозы обрели свою актуальность в деятельности Римского клуба<sup>1</sup>. Это создало основу для поиска научных и практических решений, касающихся комплексного развития среды существования человечества на уровне отдельных стран и регионов. Импульс к становлению концепции устойчивого развития был дан благодаря деятельности Международной комиссии по окружающей среде и развитию (комиссии Г. Брундтланд). По результатам многолетней работы комиссии, на конференции ООН по окружающей в Рио-де-Жанейро была принята концепция «Повестка дня на XXI век», которая одобрена 178 суверенными государствами, включая Россию<sup>2</sup>.

Концепция устойчивого развития, ставшая общемировым явлением, получила распространение и применительно к субглобальному уровню. Как отмечается Р.М. Нуреевым, переход к устойчивому развитию и придание ему необратимого характера невозможны без комплексного развития деревни<sup>3</sup>. При этом в экономике развития (применительно к проблемам развивающихся стран) все чаще речь идет о необходимости начать развитие именно с подъема сельского хозяйства, комплексного развития,

---

<sup>1</sup> Лавров Е. И. Капогузов Е. А. Экономический рост: теории и проблемы. – Омск: Изд-во ОмГУ, 2006.

<sup>2</sup> Устойчивое развитие сельских территорий. Учебное пособие / Под научн. Ред. М. Детериха, А. В. Мерзлова. – М.: Эллис Лак, 2013.

<sup>3</sup> Нуреев Р.М. Экономика развития: модели становления рыночной экономики: Учебное пособие. – М. Инфра-М, 2001.

преодоления дуализма между городом и деревней. В частности, это предполагает деконцентрацию производства, перенос части промышленных предприятий из мегаполисов в сельскую местность, что характерно для республики Корея и ряда других стран.

Кроме того, развитие деревни тесным образом связано с обеспечением продовольственной безопасности страны как фактора, гарантирующего прирост качества жизни населения. Впервые данный тезис фигурировал в теории центральных мест В. Кристаллера<sup>1</sup>. Центральные места представляют собой социально-экономические зоны, объединенные между собой межотраслевыми балансами.

Развитие сельского хозяйства выступало формой устойчивого развития промышленного комплекса в меру ресурсных и институциональных ограничений. Ключевым институциональным ограничением является представление социума о работе и жизни в сельской местности, а также о связанных с сельским укладом традициях и практиках ведения бизнеса. Данные представления являются значимыми, но не определяющими при выборе субъектов по отношению к объективным условиям благосостояния. К таким условиям относят:

- развитую инфраструктуру: наличие дорог, водопроводов, электростанций, газификации и иных коммунальных благ;
- социально-культурный климат, обуславливающий возможность получения качественного образования, проведение досуга и охрану здоровья;
- экологический статус территории: чистый воздух, загрязнение почвы и наличие питьевой воды;
- наличие располагаемых доходов от осуществления трудовой или предпринимательской деятельности (в особенности, в сфере сельского хозяйства);

Данный перечень не является исчерпывающим, но достаточным для обозначения преимуществ урбанистических образований по отношению к сельским поселениям<sup>2</sup>. В этом контексте программы и стимулы, являющиеся составными частями механизмов поддержания жизнедеятельности сельских территорий, не способны обеспечить конкурентоспособность села как места работы

---

<sup>1</sup> Christaller W. Central Places in Southern Germany / ed. by C. W. Baskin. – New York: Englewood Cliffs, 1967.

<sup>2</sup> Калугина З. И. Рыночная трансформация аграрного сектора России: социологический дискурс. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2015.

и проживания. Для определения приоритетов развития сельских территорий (по сравнению с урбанистическими образованиями) существует потребность в активизации социально-экономического механизма устойчивого развития села.

Действующие во времена СССР механизмы были направлены в первую очередь на решение продовольственных проблем экстенсивным способом, удерживая население на селе административными методами: через ограничение передвижения (при отсутствии удостоверений личности у работников колхозов), системы прописки и квоты на рабочие места в крупных городах. Совокупность институциональных ограничений дополнялась формированием системы ценностей советского типа в духе коллективизма и энтузиазма сельских тружеников, системы соцсоревнований, создающих внутреннюю конкуренцию между отдельными колхозами и совхозами<sup>1</sup>. Преимуществом административно-командного и ценностно-воспитательного механизма являлось регулирование проблемы депопуляции населения в сельской местности. В трансформационный период данная проблема обрела масштабный характер: согласно данным переписи населения, доля сельских населенных пунктов, в которых на момент переписи не проживало население, выросло в период с 2002 по 2010 гг. с 8,4% до 12,7%<sup>2</sup>.

В целом численность сельского населения с 2000 года сократилась на 2,3 млн человек и составила на 1 января 2014 года 37,1 млн человек. В 2013 году показатель ожидаемой продолжительности жизни у сельского населения был на год ниже, чем у городского (сельское население – 69,2 года, городское население – 71,3 года). Также продолжает рост миграционный отток населения из сельской местности (2012 год – 166,6 тыс. человек, 2013 год – 176,8 тыс. человек)<sup>3</sup>.

В ходе социально-экономических трансформаций последних двадцати пяти лет в целом произошел переход от командно-

---

<sup>1</sup> Грегори П. Политическая экономия социализма / 2-е изд. – М.: РОССПЭН, 2008.

<sup>2</sup> Всероссийская перепись населения – 2010 [Электронный ресурс] // Режим доступа:  
[http://www.gks.ru/free\\_doc/new\\_site/perepis2010/croc/perepis\\_itogi1612.htm](http://www.gks.ru/free_doc/new_site/perepis2010/croc/perepis_itogi1612.htm) (дата обращения 17.04.2016).

<sup>3</sup> Стратегия устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года» (постановление Правительства Российской Федерации от 2 февраля 2015 г. № 151-п) // Режим доступа:  
<http://government.ru/media/files/Fw1kbNXVJxQ.pdf> (дата обращения. 24.04.2016).

административного механизма управления сельскими территориями, основной задачей которого была многокритериальная функция по обеспечению выполнения задач общественного производства к рыночной системе. В свою очередь рыночная система, теоретическое развитие которой было представлено в работах А. Смита и других представителей классической школы, развито и дополнено (в части механизма взаимодействия субъектов рынка) в работах неоклассиков, в особенности Л. Вальраса и В. Парето, а также А. Маршалла.

В 1950-е годы модель Вальраса трансформирована в модель Эрроу-Дебре, предполагающая рассмотрение такой рыночной структуры как совершенная конкуренция, которая является скорее исключением в практике функционирования рынка. Вместе с тем, функционирование современных рынков (в позитивном аспекте) в части механизмов его функционирования стало объектом пристального внимания в последние десятилетия с помощью теоретико-игровых моделей и аппарата современного математического моделирования. За работы в области исследования экономических механизмов в 2007 году Л. Гурвиц, Р. Майерсон и Э. Маскин получили Нобелевскую премию. Ключевым был ответ на вопрос об информационной составляющей ценового и координационного механизма: поскольку в идеальной рыночной экономике совершенной конкуренции информация распределена среди множества субъектов, то каким образом должен быть сконструирован механизм, обеспечивающий оптимальное использование ограниченных ресурсов?

Ранее, ответ был дан А. Смитом – через действие «невидимой руки», субъекты, стремясь к собственной выгоде, достигают целей общества<sup>1</sup>. При этом, согласно Ф. Хайеку, в модели Смита информация о ценах, объемах производства и потребностях представлена в виде «неявного знания», и механизм обмена информацией, в отличие от плановой экономики, является децентрализованным<sup>2</sup>. В этом случае механизм «вальрасовского аукциона» лишь при определенных допущениях (о полноте, доступности и бесплатности информации; о совершенных когнитивных и вычислительных способностях субъектов, принимающих решения об объемах производства и потребления) может привести к эф-

---

<sup>1</sup> Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов / А. Смит; [пер. с англ.; предисл В.С. Афанасьев]. – М.: Эксмо, 2009.

<sup>2</sup> Hayek von F. Rules and Order. – London: Routledge & Kegan Paul, 1973.

фективному (с точки зрения общественного благосостояния) результату использования ресурсов. Однако в реальности этому препятствует асимметрия информации и ограниченная рациональность субъектов.

Таким образом, исследование вопроса об институтах хозяйственного (экономического) механизма предполагает обращение к проблеме проектирования экономического порядка. Теория экономических механизмов, являясь одним из подразделов экономической теории информации, при всем её прикладном значении в корпоративном управлении и к организации аукционов, имеет существенные ограничения при её использовании применительно к рассматриваемой проблеме разработки и совершенствования инструментария развития сельских территорий. Не случайно формулировка понятия «механизм», предложенная Л. Гурвицем, определяет его как взаимодействие между субъектом (продавцами и покупателями) и центром с посылкой, обработкой и отсылкой сигналов и реализации результатов в случае, если он устроит субъекта<sup>1</sup>.

Вместе с тем, ряд теоретических положений из данной сферы могут быть применены в данном исследовании в качестве его концептуальной основы. Представляется полезной идея Гурвица о значимости совместимости стимулов при выстраивании дизайна соответствующих механизмов. Кроме того, в более полной версии теория экономических механизмов имеет институциональную природу. В частности, важным элементом экономического механизма является система создания, имплементации и принуждения к соблюдению правил, что предполагает рассмотрение процессов проектирования институтов и их эффективность с точки зрения достижения общественных целей, ради которых они созданы.

В подходах Гурвица-Майерсона-Маскина предполагается рассмотрение институтов нортговской традиции (как «правила игры»), так и как равновесий, решающих проблему координации и кооперации в повторяющихся взаимодействиях<sup>2</sup>. При этом Л. Гурвицом

---

<sup>1</sup> Измалков С., Сонин К., Юдкевич М. Теория экономических механизмов (нобелевская премия по экономике 2007 г.) // Вопросы экономики. – 2008. – № 1. – С. 8.

<sup>2</sup> Тамбовцев В.Л. Основы институционального проектирования: Учеб. Пособие. – М.:ИНФРА-М, 2008.

делается попытка формализации понятия института на основе понятия экономического механизма. Он предполагает наличие множеств выборов субъектов и связанных с эти выбором результатов. В этом смысле механизм создает систему стимулов, и также (как институт) исполняет координационную и стимулирующую функцию за счет создания правил и механизмов принуждения.

Между тем механизм может включать в себя множество институтов, как взаимосвязанных (институциональной структурой), так и дополняющих друг друга для выстраивания системы правил и отбора альтернатив для субъектов (адресатов данных правил). При этом может возникать конкуренция институтов и их отбор. Причем не всегда в результате возникают эффективные институты. Причиной является ситуация «зависимости от предшествующей траектории развития» (институциональной инерции) и «эффекта блокировки», что ярко проявляется в аграрной сфере, где, к примеру, данную ситуацию можно рассматривать применительно к общинным отношениям. Зачастую при схожей структуре формальных институтов контекст институциональной среды определяет разные исходы. Согласно Майерсону, множество потенциальных равновесий определяется культурными нормами, различиями в концепциях легитимности и традициями<sup>1</sup>.

Проблемы развития сельских территорий были рассмотрены в работах нобелевского лауреата Э. Остром. Подход Э. Остром предполагает отказ от традиционной трактовки взаимоотношений в сфере землепользования, предполагающей существование «трагедии общего пользования»<sup>2</sup>. Данный подход связан с более широкой проблемой, характерной для производства общественных благ и использования ограниченных ресурсов – проблемы безбилетника и «проклятия» коллективной собственности. Типичной является стремление к росту потребления блага коллективного пользования при отсутствии стимулов к финансированию их производства и поддержания в состоянии, не ухудшающим возможности его дальнейшего использования<sup>3</sup>. Применительно к сфере землепользования данная проблема была рассмотрена биологом

---

<sup>1</sup> Myerson R. Justice, institutions, and multiple equilibria // Chicago Journal of International Law. – 2004. – Vol. 5. – P. 91—107.

<sup>2</sup> Остром Э. Управляя общим: эволюция институтов коллективной деятельности. – М.: ИРИСЭН, Мысль, 2010.

<sup>3</sup> Стиглиц Дж. Экономика государственного сектора. – М.: Изд-во МГУ: ИНФРА-М, 1997.

Гарретом Хардином в 1968 году<sup>1</sup>. Согласно подходу Г. Хардина, если бы каждый фермер, использующий общим пастбищем, индивидуально принимал рациональное решение об увеличении поголовья скота, которое он содержит на данной земле, коллективный результат привел бы к истощению или даже уничтожению сил почвы как ресурса общего пользования.

Таким образом, множество индивидуумов, действующих независимо и рационально в собственных эгоистических интересах, в конечном итоге истощат общий ограниченный ресурс за счет его чрезмерной эксплуатации. В этом случае краткосрочная выгода каждого вступает в противоречие с долгосрочными интересами пользователей общего ресурса.

Такая проблема является типичной для сельских территорий за исключением случаев, когда земля для выпаса скота является относительно избыточной. В советский период ограниченность пастбищ приводила во многих селах к выработке неформальных правил распределения участков для выпаса скота, находящегося на личных подворьях через систему ротации и жребия. Зачастую такая неформальная система, базирующаяся на устных договоренностях, приводила к конфликтам в случае недовольства качеством пастбищ со стороны отдельных людей и к слому сложившихся договоренностей. В настоящий момент такая проблема является актуальной лишь для ограниченного числа относительно густонаселенных территорий, находящихся близко к областному центру, тогда как ранее являющиеся объектами конкуренции пастбища заброшены, поскольку поголовье скота существенно сократилось.

Содержание путей решения проблемы, поставленной Г. Хардином, было предложено Э Остром. Ей были продемонстрированы практические алгоритмы коллективного использования экономического ресурса общего пользования, которые допускают максимизацию выгоды и эгоистическое поведение, но результатом взаимодействия является не истощение, а рациональное расходование и возобновление ресурса. Акцент на сотрудничество, а не на конкуренцию за ограниченный общий ресурс, может позволить ввести систему правил, контролируя совместное использование земли и применяя правила управления ею.

---

<sup>1</sup> Hardin G. The Tragedy of the Commons Science // New Series. – 1968. – Vol. 162, No. 3859. – pp. 1243–1248.

Исходя из анализа концептуальных положений исследования институциональных механизмов социально-экономического развития сельских территорий, появляется возможность определить основные принципы формирования эффективной институциональной среды. Основные принципы выстраивания эффективной системы сотрудничества можно представить следующим образом:

Во-первых, необходима четкая спецификация общего ресурса с характеристиками его «пропускной способности» и потенциальной нагрузки, а также определения легитимности прав субъектов, его эксплуатирующих. При этом права могут быть как закреплены формальными нормами (свидетельствами о регистрации прав на землю, кадастровыми паспортами и др.), так и неформальными обычаями (право пользования исходя из проживания, подкрепленное свидетельскими показаниями и т.д.). В случае конфликта между формальными и неформальными собственниками приоритет должен быть за первыми, вместе с тем возможно и выстраивание механизма компенсации для каждой из сторон потенциального конфликта. Это предполагает переход к следующему положению.

Во-вторых, конвергенция институциональных ограничений со спецификой местных условий функционирования сообщества. Не существует единых правил, переписав которые можно создать эффективную институцию. Каждая ситуация уникальна и, создавая институцию, в первую очередь, следует ориентироваться не на общие рекомендации юристов, не на теоретические выкладки и не на типовые программы, предложенные правительством, а на местные условия: как объективные (климатические, строительно-технические, биологические и пр.) так и на желания людей и их опыт предыдущего пользования ресурсом.

В-третьих, требуется создание площадки для осуществления коллективного выбора. Социальные группы, образующие институцию, должны иметь возможность как в плане наличия места и времени, так и внутренних договорённостей, о возможности собраться и обеспечить равный диалог.

В-четвертых, система мониторинга и механизм решения конфликтов, направленная на контроль процедур принятия и соблюдения институций. Будет ли каждая социальная группа или индивиды следить за выполнением договора соседями, или для этого выделяют отдельных людей или вообще кого-то наймут – каждый случай уникален. Главное, чтобы все знали, что нарушения не остаются незафиксированными. Однако нельзя себе представить,

что даже по самым лучшим правилам можно решить все возникающие конфликты между совладельцами коллективного ресурса. Следовательно, для их решения необходимо обеспечить условия, предусмотренные требованиями к площадке для коллективного взаимодействия.

В-пятых, признание права за организацией со стороны государства. Институты не существуют в вакууме. Они действуют внутри правового поля конкретного государства. И это правовое поле должно быть к ним хотя бы нейтрально. Это особенно актуально для нашего государства, где институты опираются на решение отдельных людей, как совладельцев ресурса. Поэтому в случае, когда владельцами ресурса являются сотни и тысячи человек имеет смысл разбить институты на несколько уровней. Потребители объединяются в группы, в которых им легко выработать совместное решение, эти группы направляют своих представителей на более высокий уровень, а тот, в свою очередь при необходимости, направляет своих представителей ещё выше.

Отталкиваясь от исследовательского потенциала представленных концепций, на наш взгляд целесообразно раскрыть институционально-экономический механизм развития сельских территорий, используя методологию институционального анализа и теорию экономических механизмов (в части создания системы стимулов для субъектов развития сельских территорий). Это предполагает анализ существующей институциональной среды, целей и задач развития, характерных для субъектов развития и используемых ими инструментов, а также разработку моделей и механизмов, позволяющих внести вклад в решение проблемы поиска инструментов устойчивого развития сельских территорий.

В нормативном аспекте типологию потенциальных (идеальных) рыночных механизмов (с точки зрения развития конкуренции и конкурентной среды) можно представить следующим образом:

*Таблица 1.1*

**Типология хозяйственных механизмов в российской деревне**

	Рыночная саморегуляция	Жесткие «правила игры»
Высокий уровень развития конкуренции	Рыночный механизм («невидимая рука»)	Административный механизм
Низкий уровень развития конкуренции	Неформальный механизм (теневые отношения)	Ручное управление

Реальная ситуация в постсоветской России предполагает ориентацию на смешанный механизм. Смешанный механизм (государственное регулирование + рынок) предполагает активную роль государства при рыночной основе хозяйствования и товарном производстве. При исследовании функционирования смешанного механизма большое значение имеет анализ институциональной среды, в частности:

- формальных институтов (с характеристикой стимулирующих мер в части поддержки развития и запретов на осуществление тех или иных видов деятельности);

- неформальных институтов (в частности ценности и традиций, хозяйственного и культурного уклада сельских жителей);

- интересов субъектов, как проживающих в сельской местности, так и тех, экономическое положение которых зависит от уровня развития сельских территорий.

Согласно подходу Ф. Мантино, исторически в европейских странах формировались следующие модели развития сельских территорий<sup>1</sup>:

- отраслевая модель связывает сельское развитие исключительно с состоянием сельскохозяйственного производства с целью решения продовольственной проблемы, и, тем самым, ресурсная поддержка оказывается сельскохозяйственным товаропроизводителям;

- перераспределительная модель рассматривает развитие сельских территорий через государственную поддержку как производителей продовольствия, так и через развитие вспомогательных отраслей (сферы услуг, в частности экологический туризм и др.);

- территориальная модель, при которой «сельская территория» это не только пространство для производства продукции, но и место, обладающее значительным человеческим, природным и культурным капиталом, которые задействованы в развитии территории. Развитие сельских территорий может обеспечиваться как за счет развития сельскохозяйственного производства, так и за

---

<sup>1</sup> Мантино Ф. Сельское развитие в Европе: политика, институты и действующие лица на местах с 1970-х годов до наших дней. – Инвестиционный центр ФАО, 2010.

счет диверсификации сельской экономики путем развития не-сельскохозяйственных видов экономической деятельности. Согласно Концепции устойчивого развития сельских территорий, к функциям хозяйственного механизма относились:

- производственная функция, которая направлена на удовлетворение потребностей общества в продовольствии и сырье для промышленности, продукции лесного, охотничье-промыслового и рыбного хозяйства, а также иной (несельскохозяйственной) продукции;

- демографическая функция, которая направлена на увеличение демографического потенциала страны;

- трудоресурсная функция, которая направлена на обеспечение городов мигрировавшей из села рабочей силой (прежде всего для занятия рабочих мест, не востребованных горожанами), использование в городских организациях труда сельского населения, проживающего в пригородах, а также на привлечение трудоспособного сельского населения для работы в организациях (филиалах), размещаемых в сельской местности городскими хозяйствующими субъектами;

- жилищная функция, которая направлена на размещение на сельских территориях жилых домов граждан, имеющих доходное занятие в городе, а также на предоставление им в пользование объектов сельской социальной и инженерной инфраструктуры;

- пространственно-коммуникационная функция, которая направлена на размещение и обслуживание дорог, линий электропередачи, водопроводов и других инженерных коммуникаций, а также на создание условий для обеспечения жителей сельских поселений услугами связи;

- социальный контроль над сельской территорией, который направлен на содействие органам государственной власти и местного самоуправления в обеспечении общественного порядка и безопасности на малолюдных территориях, в сельских поселениях, а также в охране пограничных зон.

Таким образом, объединив выделенные институты и функции устойчивого развития территорий, появляется возможность проиллюстрировать ядро институционально-экономического механизма устойчивого развития сельских территорий.

**Структурно-функциональное ядро  
институционально-экономического механизма устойчивого развития  
сельских территорий**

<p><b>Производственная функция</b> Федеральный Закон «О развитии сельского хозяйства» Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы</p>	<p><b>Пространственно-коммуникационная функция</b> Региональные программы, посвященные развитию села, В частности, в Омской области это «<b>Концепция формирования и развития агрокластера Омской области</b>», а также целый ряд ведомственных программ</p>
<p><b>Функция социального контроля</b> Законодательство о местном самоуправлении, в частности Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»</p>	<p><b>Демографическая и трудовые ресурсы функция</b> Указ Президента РФ от 30.01.2010 N 120 «Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации»</p>

### Выводы

Вышеприведенные основные формальные институты имеют ряд недостатков, которые приводят к отсутствию комплексности и системности в реализации их мероприятий и достижении стратегических целей. Можно отметить в первую очередь стремление к объемным параметрам (работе на показатель), что связано с бюрократическим характером оценки степени выполнения программы. Это можно проследить на примере перехода от «Концепции устойчивого развития сельских территорий 2020» к «Стратегии 2030», необходимость разработки которой возникла в связи с выходом Федерального закона № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

При этом не было проведено должного анализа итогов реализации Концепции устойчивого развития, многие плановые показатели, предусмотренные ей для 2014 года «переключались» в обновленный документ. Последний страдает наличием множеством ожидаемым, но отсутствием механизма реализации и ответственности исполнителей программы за недостигнутые результаты.

Общий недостаток существующей институциональной среды: выполнение мероприятий в рамках программ и концепций не связаны напрямую с конечным результатом (Outcome) и воздействием (Impact) соответствующих государственных проектов и программ. Нет альтернативности в реализации, ориентации на локальные потребности. Однако в «Стратегии 2030» предусмотрен дифференцированный подход к развитию территорий, но региональные программы предполагают шаблонность их формата исходя из требований федеральных структур.

На наш взгляд, несмотря на то, что в нормативных документах предполагается развитие институциональной среды и задействование неформальных стимулов для решения проблем депопуляции и повышения привлекательности жизни и работы в селе они не являются приоритетными. Путем решения проблемы преодоления резкого разрыва в уровне жизни городского и сельского населения может стать рост сравнительной привлекательности сельской жизни вследствие экологического фактора, возможности по здоровому питанию и жизнедеятельности, а также по самореализации. Важна и воспитательная функция, возможность обеспечить преемственность традиций и снизить отток молодежи из села. Решение этой задачи, к примеру, было одной из целей проекта «Малая Родина», которая ставила перед собой цель вовлечь студентов высших учебных заведений в процесс комплексного планирования социально-экономического развития территорий.

Другим важным инструментом развития может стать дифференцирование направлений развития в условиях ограниченности местных бюджетов. Это возможно через выявление потребностей самих жителей, опросы местного населения, какие направления (инфраструктура, здравоохранение, культура и др.) являются приоритетными для конкретной территории. Наличие обратной связи, при этом, должно сопровождаться как повышением самостоятельности местных бюджетов в направлении расходования средств, так и в финансовом обеспечении решения данных задач за счет изменения механизмов в бюджетной системе Российской Федерации в целом. В конечном счете, можно предложить наглядную схему институционально-экономического механизма устойчивого развития по принципу «часового механизма», предполагающего достижение целей развития по главным направлениям за счет задействования потенциала формальных и неформальных институтов и совершенствования институциональной среды.

## Глава 2

### Влияние «новых» хозяйственных укладов на экономический облик сибирского села

#### Пространственное развитие и хозяйственная емкость ландшафтов

Современные исследования пространственного развития экономики регионов направлены на анализ существующих и перспективы использования эффективных форм *разделения труда, кооперации и интеграции*<sup>1</sup>, применение перспективных технологий производства и управления, оптимальное использование и восстановление различных (в том числе – возобновляемых) ресурсов и т.д. Такие научные исследования и разработки носят как экономический, социологический, экологический, технологический, так и экономико-географический характер, что объясняется актуальностью и важностью территориальной организации производительных сил регионов, необходимостью максимального использования внутреннего потенциала каждой территории<sup>2</sup>. Это требует проведения анализа и оценки различных факторов, использование которых позволит значительно улучшить положительную *динамику* социально-экономических региональных процессов<sup>3</sup>.

Природно-ресурсный, производственный и кадровый потенциал территории, уровень хозяйственной освоенности, экологическое состояние, исторические предпосылки, менталитет населения, хозяйственная ёмкость и культурная освоенность ландшафтов и др. рассматриваются как основа для формирования и развития экономических и социальных *процессов*, партнерских и конкурентных *отношений*, рыночных и культурных *связей*, что фактически и определяет будущее развитие региона, муниципальных образований и поселений<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Гранберг А.Г. О программе фундаментальных исследований пространственного развития России // Регион: экономика и социология. – 2009. – №2. – С. 166–178.

<sup>2</sup> Лизунов В.В. Особенности современных социально-экономических систем // Спецификация региональной промышленной политики с использованием элементов кластерного подхода (на материалах Омской области) / под общ. ред. В.В. Карпова, В.В. Алещенко. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2016.

<sup>3</sup> Зубаревич Н.В. Социальное развитие регионов России: проблемы и тенденции переходного периода. 3-е изд. – М: ЛКИ, 2007.

<sup>4</sup> Пермиловская А.Б. Культурный ландшафт Русского Севера как объект наследия в аспекте региональной политики // Власть. 2011. – № 3. – С.84–86.

В процессе оценки существующих условий, формирования конкурентоспособной экономики и развитой социальной сферы учитываются климатические, географические и экологические особенности регионов, существующие (или успешно развивавшиеся в прошлом) традиционные хозяйственные уклады, наличие инфраструктуры и исторически сложившихся производств, которые могут стать основой *социально-производственно-экологических зон* перспективного развития территорий<sup>1</sup>.

В настоящее время одной из важнейших задач для российских регионов является исследование *причин* резкого различия хозяйственного развития и культурной среды территории, а также выявление условий, при которых в одних регионах формируется высокий экономический и культурный потенциал<sup>2</sup>, а другие становятся очагами экономической деградации, социальной напряженности и культурного регресса. Выявляется острая необходимость эффективно использовать особенности, неоднородности и разнообразие ресурсов территории для решения задач ее гармоничного развития, при этом особую важность имеют вопросы формирования необходимой инфраструктуры, использования перспективных технологий и определения масштаба действующих хозяйств<sup>3</sup>.

В методологическом аппарате таких исследований вводятся понятия «*хозяйственной емкости*», «*рекреационной емкости*» и «*экологической емкости*» ландшафта, а также представления о «*культурном ландшафте*» территорий, структура которых формируется в виде определенной системы социальных, коммуникативных, экономических и экологических феноменов<sup>4</sup>.

Как правило, словари дают прагматические определения *хозяйственной емкости территории* – как возможности расшире-

---

<sup>1</sup> Федоров Р.Ю. Морфология культурного ландшафта региона // Философия и будущее цивилизации: Тезисы докладов и выступлений IV Российского философского конгресса (Москва, 24–28 мая 2005 г.): в 5 т. Т. 4. – М.: Современные тетради, 2005, с. 648–649.

<sup>2</sup> Лизунов В.В. Историческая роль культурного ландшафта в социокультурной жизни и социальном управлении // Власть. 2011. – №6. – С. 85–88.

<sup>3</sup> Lizunov V.V. The role of route development and cultural landscape in social and cultural life and in the development of tourism // Człowiek, Świat, Polityka (Warszawa). – № 4/5, 2012–2013. – S.111–115. URL- <http://wssmia.edu.pl/wp-content/uploads/2011/09/czlo-swiat-pol-4.pdf>.

<sup>4</sup> Арманд Д. Л. Наука о ландшафте. – М.: Мысль, 1975.

ния хозяйственной деятельности на данной площади без крупных дополнительных затрат на ее благоустройство, главным образом путем интенсификации, комплексного использования освоенных ресурсов, или с дополнительными капитальными затратами<sup>1</sup>.

Теоретически *хозяйственная емкость среды* определяется как возможное предельное количество природных ресурсов, которое может быть использовано человечеством в рамках сохранения стабильности окружающей среды, прежде всего, климата<sup>2</sup>. Она характеризует способность природных систем при сохранении устойчивости допускать использование человеком в хозяйственной деятельности части ресурсов территории

Для исследования характеристик и определения предельных возможностей хозяйственного использования природных и антропогенных ландшафтов необходимо выявить специфику, наличие ресурсов и особенностей каждой конкретной природной территории. В этих целях, например, омскими авторами Костаревым С.В.<sup>3</sup>, Шепелевым В.В.<sup>4</sup>, Кочергиной З.Ф.<sup>5</sup>, Хоречко И.В.<sup>6</sup> вводится ряд понятий, определяющих различные *типы ёмкости ландшафтов: сельскохозяйственная, ресурсная, экологическая, хозяйственная и комплексная ёмкости.*

Под *сельскохозяйственной ёмкостью (Ес)* понимается способность ландшафтов удовлетворять потребности людей в сельскохозяйственной продукции растительного и животного происхождения.

*Ресурсная ёмкость (Ер)* – способность ландшафтов удовлетворять потребности людей в сырьевых и энергетических ресурсах, а также в рекреационных ресурсах.

---

<sup>1</sup> Ёмкость территории (хозяйственная) // Экология человека. Понятийно-терминологический словарь. – Ростов-на-Дону. Б.Б. Прохоров. 2005.

<sup>2</sup> Хозяйственная емкость среды.  
URL: // <http://dic.academic.ru/dic.nsf/emergency/3209>.

<sup>3</sup> Костарев С.В. Самоорганизация и управление природопользованием: Монография. – Омск: Наследие. Диалог-Сибирь, 1999.

<sup>4</sup> Шепелев В.В. Эколого-экономическая оценка природных и антропогенных ландшафтов (на примере ландшафтов Омской области) // Омский научный вестник. 2007. №2(57). – С. 36–39.

<sup>5</sup> Кочергина З.Ф. Ландшафтно-экологические основы рационализации землепользования: автореф. канд. дис. / З.Ф. Кочергина. – Омск: ОмГАУ, 2004.

<sup>6</sup> Хоречко И.В. Эколого-мелиоративные основы организации природопользования и природообустройства агроландшафтов Среднего Прииртышья: автореф. канд дис... – Омск, 2005.

Под *экологической емкостью* (Еэ) – понимается определенная часть ландшафта, которая не должна использоваться в хозяйственной деятельности, а составлять так называемые *«экологический каркас первой категории»*, то есть территории под объектами, которые должны быть сохранены для потомков без изменений (уникальные объекты природы). При этом ландшафты, составляющие *«экологический каркас второй категории»*, можно постепенно использовать при обязательном поэтапном восстановлении, то есть они должны учитываться в *«ресурсной емкости»*. А значит конфигурация экологических каркасов будет видоизменяться во времени при сохранении суммарной их площади.

При этом также предлагается под *«экологической емкостью ландшафта»* – с учетом нормативов потребления – подразумевать то количество человек, которое данный ландшафт может обеспечить при сохранении экологической устойчивости и способности к саморегенерации и самосохранению как природного комплекса.

*Хозяйственная емкость* (Ех) – это совокупность сельскохозяйственной и ресурсной емкости ландшафта, но она всегда меньше или, в крайнем случае, равна сумме сельскохозяйственной и ресурсной емкости, *«по причине невозможности вовлечения полного набора данных ресурсов одновременно»*.

И, наконец, *комплексная емкость* (Ек) определяется как совокупность хозяйственной и экологической емкости ландшафта. Полную отдачу можно получить от использования природных ресурсов ландшафта в полном объеме, *«после чего ландшафт полностью деградирует коренным образом. Нарушится экологическое равновесие, а оценка природно-ресурсного потенциала сведется необратимо практически к нулю»*<sup>1</sup>.

При этом отмечается, что с каждым годом увеличивается антропогенный пресс на природные системы Земли. С каждого гектара человек стремится получить как можно больше сырья, энергии и сельскохозяйственной продукции, а емкость ландшафтов при этом повсеместно, как правило, снижается в результате нерационального природопользования и загрязнения окружающей среды. Но когда применяются новые технологии производства, системы агротехники, энерго- и ресурсосберегающие установки,

---

<sup>1</sup> Шепелев В.В. Эколого-экономическая оценка природных и антропогенных ландшафтов (на примере ландшафтов Омской области) // Омский научный вестник. 2007. №2(57). – С. 36–39.

то происходит более оптимальное использование природных ресурсов и меньшее загрязнение окружающей среды на единицу произведенной продукции.

Омскими исследователями приводятся примеры различных вариантов размещения и перераспределения населения, объектов промышленности, транспорта и связи в зависимости от характеристик территорий и наличия природных ресурсов. Так при использовании территории в сельскохозяйственных целях, необходимо оценить почвенное плодородие, наличие месторождений торфов, сапропелей, гипса, известняков, доломитов и других полезных ископаемых, используемых в качестве удобрений или кормовых добавок в пищевом рационе сельскохозяйственных животных; наличие пресных поверхностных вод, которые можно использовать для орошения сельскохозяйственных культур. С целью сохранения экологического равновесия необходимо провести обоснование выделения определенного процента территории под экологические каркасы 1-й и 2-й категорий, установить определенную очередь по использованию и восстановлению возобновляемых природных ресурсов. При этом целесообразно использовать методы математического моделирования с учетом территориальных особенностей, основных типов ландшафтов, различных видов их емкости, специфики воздействия имеющихся производств на окружающую среду.

Множественное разрушение природных систем в результате хозяйственной деятельности человека привело к региональным и глобальным проблемам чрезвычайной важности, имеющим системные экологические, экономические и социальные составляющие, которые требуют не только решения задач сравнения эффективности *использования* и эффективности *восстановления*, но и эффективности *неиспользования* природных ресурсов, то есть достижения оптимального равновесия в сфере природопользования, обеспечения баланса в процессе *освоения* и *сохранения* природных богатств.

Известным российским экологом мирового уровня Николаем Фёдоровичем Реймерсом<sup>1</sup> (1931–1993), сделавшим значительный вклад в теоретическую экологию, эколого-экономическую науку (биоэкономику), экологию человека и рациональное природо-

---

<sup>1</sup> Реймерс Н.Ф. Экология (теории, законы, правила принципы и гипотезы) – М.: Россия Молодая, 1994.

пользование, введено понятие *интегрального ресурса (ИР)* – системного сложения всех ресурсов территории: природных, трудовых и материальных<sup>1</sup>.

При этом соотношение материальных, трудовых и природных ресурсов, составляющих *интегральный ресурс*, должно быть оптимальным с точки зрения человека, а не внешних политических или экономических установок, которые нередко отказываются не только от экологических, но и от нравственных регуляторов существования и развития человеческого общества. Суммарным показателем при оценке *интегрального ресурса (ИР)* выступает максимальная продолжительность жизни людей при минимуме их заболеваемости на фоне сохранения здоровой среды для жизни будущих поколений. А для территории необходима оптимизация условий *системного развития* – ни одно поселение, регион или хозяйственная отрасль не должны наносить социального, экономического и экологического вреда другим, хозяйственные процессы должны обеспечивать щадящее природопользование, не подрывающее *интегральный ресурс* – основу существования и потенциал развития; не ухудшающее, а улучшающее состояние здоровья населения и повышающее среднюю продолжительность жизни человека.

При исследовании проблемы противопоставления *охраны природы и экономики*, как правило, рассматривается смысловое единство *экологии и экономики*, поскольку оба раздела научного знания в названии имеют один корень *экос (эйкос)*, от греч. *oikos* – дом, жилище (экология: *oikos* + *logos* – наука о доме, то есть о взаимодействиях живых организмов между собой и с окружающей средой, а экономика: *oikos* + *nomos* – закон, правила, то есть наука о ведении дома, хозяйства) и, следовательно, рассматривают два аспекта среды обитания человека. При противопоставлении этих наук рассматриваются их соотношение, пересечение и сравнение – какая из них «шире» и «уже»: может быть экология включает в себя экономику, подчинена ей, или, наоборот, экономика должна быть включена в экологию<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Федоренко Н.П., Реймерс Н.Ф. Природные ресурсы: системные классификации, учет и общие принципы управления: Системные исследования природы // Вопросы географии (Моск. филиал Геогр. об-ва СССР). 1977. Сб. 104. – С. 179 – 196.

<sup>2</sup> Реймерс Н.Ф. Экология (теории, законы, правила принципы и гипотезы) – М.: Журнал «Россия Молодая», 1994.

В результате неограниченной технократической хозяйственной деятельности оказалась крайне уязвимой среда, необходимая для жизни человека, а значит и сам человек. Но экономика без человека бессмысленна: потребителем продукции может быть только человек, а не машина. Поэтому на научной основе в настоящее время стало рассматриваться не только воспроизводство *природы для человека*, но и оптимальное *воспроизводство самих людей*, ресурсные циклы которого прежде как-то «выпадали» из экономической жизни и принадлежали «непроизводственной» сфере, что в настоящее время кажется совершенно абсурдным. *Экология* – в широком смысле – включает в себя социально-экономические сектора, изучающие природные и трудовые ресурсы, а также их воспроизводство, что также является основой экономики.

*Экономика* же имеет дело с тем, что так или иначе вовлечено в хозяйственный оборот, поэтому сама по себе она не может заниматься экологическими проблемами. Поэтому на грани экологии и экономики возникла междисциплинарная комплексная наука, которую в 1960–1970 гг. в англоязычных странах называли *эконологией*, а в российских научных школах – *биоэкономикой*<sup>1</sup>.

*Эконологию (биоэкономiku)* даже называют *наукой будущего*, соединяющей «*экономический анализ с оптимальным софийным решением глобальных экологических проблем*»<sup>2</sup>.

При *экоэкологическом (биоэкологическом)* анализе хозяйственной деятельности человека чрезвычайно важно предупреждение появления (особенно – в результате антропогенного воздействия) *зон экологического бедствия* – ареалов, в пределах которых происходит все более труднообратимая замена продуктивных экосистем менее продуктивными (то есть *опустынивание*), при котором уже невозможно *социально-экономически* оправданное ведение хозяйства. При этом целесообразно использовать оценку *интегрально-ресурсной эффективности (ИРЭ)* нового экономического проекта или сложившегося хозяйственного уклада, которая определяется как ожидаемый результат их воздействия на *интегральный ресурс (ИР)* территории, включающий в себя материальные, трудовые и природные компоненты.

---

<sup>1</sup> Гусельников М.Э., Стройнова В.Н. Биозкология: Учебное пособие. – Томск: Изд. ТПУ, 2002.

<sup>2</sup> Эконология // Зорин В.И. Евразийская мудрость от А до Я. Толковый словарь. – Алматы: Создік-Словарь. – 2002. URL: <http://www.psyoffice.ru/6-470-yekonologija.htm>

Поскольку социальная система (антропосистема), как и любая иная система, развивается за счет окружающей ее среды и ограничена скоростью *расходования* («*проедания*») этой среды, можно рассматривать также *социально-экологическую* эффективность (для характеристики «*экологической экономики*»). Этот показатель также тесно связан с *интегрально-ресурсной эффективностью* (ИРЭ), но рассматривается в историческом процессе – на *стратегическом*, а не *оперативном* интервале времени. Антропогенные воздействия могут кратковременно улучшать качество жизни людей, но могут и, подрывая экологические основы их существования, со временем ухудшать этот показатель, постепенно превращая местность в *антропогенную пустыню*

**Системный подход в аграрном секторе:  
принципы эффективного хозяйствования  
Н.Д. Кондратьева и А.В. Чайнова**

Для осуществления успешной хозяйственной деятельности, формирования *интегрального ресурса* (ИР) территории (имеющего материальные, трудовые и природные компоненты), развития культурных и технологических системных связей в регионах чрезвычайно важна *коммуникативная структура* ландшафтов, состоящая из двух основных форм коммуникаций. Первая из них включает *транспортные коммуникации*: речные и воздушные пути, сухопутные и железные дороги. Ко второй форме относятся экономические, социальные и культурные *межсубъектные связи*: информационные коммуникации, связывающие личности, группы, предприятия и организации, социокультурные общности и т.д.

Каждая из этих коммуникаций связана с определенными *институтами* (от лат. *institution* – обычай, наставление) и системами ценностей, присущими той или иной форме деятельности. При этом *институты* являются первичными элементами движущих сил общества (материальные, моральные, этические и правовые факторы), рассматриваемые в *историческом развитии*.

Важнейшим фактором успешного развития *трудовой сферы* является *социальное партнерство* – конструктивное взаимодействие, эффективные решения в межкультурном общении, групповая деятельность, партнерские отношения и кооперация, формирование определенного «общего языка», общих целей, интересов и ценностей. При этом появляются активные субъекты (акторы),

имеющие *социально организованный* процесс мышления и определенный *менталитет*, которые и являются основой для разработки и реализации реальных предпринимательских схем и культурных проектов, программ перспективного социально-экономического развития поселений и территорий.

Большое значение для формирования и развития эффективной предпринимательской и кооперационной деятельности имеет наличие инновационной и технологической *инфраструктур*, а также психологическая готовность потенциальных участников к взаимодействию и передаче знаний, достаточный уровень доверия между ними, что требует развития соответствующей *культуры* и уровня образования.

Эффективно развивающиеся формы *кооперации* и социального партнерства, их общественные и экономические результаты, наличие научных, производственных и образовательных творческих коллективов, значительно влияют на формирование человека «знающего» (*homo scientians*), «понимающего» (*homo intellectus*) и «творящего» (*homo creans*) – на уровень компетенций и качество жизни населения, что позволяет территории повышать не только свой технологический и экономический, но и образовательный и научный, а также общий культурный потенциалы, формировать эффективные программы социально-экономического развития, усиливая этим свои *конкурентные преимущества*.

Главной задачей органов регионального и муниципального управления, профессиональной общественности в этих условиях является формирование *инновационной инфраструктуры* территорий и создание благоприятных условий для развития инновационного, инженерного и предпринимательского сообщества, устранения ограничений к развитию местных новаций и инноваций, привлечения внутренних и внешних партнеров, вывода продукции не только на региональные рынки, но и за их пределы<sup>1</sup>.

Такой – *системно-динамический* подход в корне меняет не только *принципы хозяйствования*, но и основы территориальной *муниципальной политики*, поскольку требуется значительная перестройка аппарата управления, изменение его менталитета, форм и методов получения, контроля и анализа экономической,

---

<sup>1</sup> Лизунов В.В. О проблеме социальной дисгармонии в современной России // Философские науки. – 2011. – Спецвыпуск 2. – С. 70–84.

социальной и экологической информации, позволяющих как *поэлементно*, так и *комплексно* оценить *емкости ландшафтов* и *интегрально-ресурсную эффективность (ИРЭ)* хозяйственной деятельности на территории.

Экономические *принципы эффективного хозяйствования* в отечественном аграрном секторе были достаточно полно проработаны выдающимися российскими учеными Н.Д. Кондратьевым, А.В. Чаяновым, М.И. Туган-Барановским, В.С. Немчиновым, К.В. Островитяновым, Л.В. Канторовичем и др., однако их реализация, по словам академика Л.И. Абалкина, как и личные судьбы ученых, а также развитие страны в целом, пережившей в XX веке множество социальных потрясений, представляет собой трагическую историю – *«аграрную трагедию Россию»*<sup>1</sup>.

**Николай Дмитриевич Кондратьев (1892–1938)** в мировой экономической науке известен, прежде всего, как автор теории больших циклов хозяйственной конъюнктуры. В 1920-е годы он развивал идею множественности экономических циклов, выделяя различные модели циклических колебаний: *сезонные* – меньше 1 года, *короткие* – 3–3,5 лет, *торгово-промышленные* (средние) циклы – 7–11 лет и *большие* циклы – 48–55 лет. В дальнейшем в мировой литературе (в основном, благодаря Й. Шумпетеру) их стали называть «длинными волнами» Кондратьева, или «К-волнами». В соответствии с этой теорией на *среднесрочной* повышательной волне каждого цикла происходит активизация политической деятельности в жизни общества: государственные перевороты, революции, войны. Вторая же *долгосрочная* часть цикла на понижательной волне характеризуется расцветом культуры и духовным подъемом народа, которые снова деградируют в начале следующего цикла.

Вместе с профессором А.В. Чаяновым в Тимирязевской сельскохозяйственной академии профессор Н.Д. Кондратьев сформировал сильные российские научные экономические школы и создал два всемирно известных научно-исследовательских института – Конъюнктурный институт, директором которого был он, и Научно-исследовательский институт сельскохозяйственной экономики и политики, директором которого стал профессор А.В. Чаянов.

---

<sup>1</sup> Абалкин Л.И. Аграрная трагедия России // Вопросы экономики. – 2009. – № 9. – С.4–14.

В Тимирязевской академии им была также создана одна из первых в России кафедра «Теории рынков» и экономический факультет (1922 г.) – первый в системе российских сельскохозяйственных вузов.

Научное наследие Н.Д. Кондратьева охватывает ключевые идеи в области экономической статики и динамики, теории предвидения, теории рынков и мирового хозяйства, сельскохозяйственных рынков, фундаментальной теории взаимодействия рынка и плана и др.

Ложно обвиненный в создании контрреволюционной профессорской организации и мифической «трудовой крестьянской партии», расстрелянный в 1938 г. в возрасте 46 лет, он в последней своей работе «*Основные проблемы экономической статики и динамики*»<sup>1</sup>, написанной уже в Бутырской тюрьме и Суздальском политизоляторе, он формулирует и осмысливает общие основы *теории хозяйства*, а также место *экономической науки* в системе *социальных наук* в целом.

Анализ и классификация социально-экономических и природных явлений позволили ему сформировать комплексный подход в изучении экономических и природных процессов, использовать достижения естественных наук и накопленный ими методологический аппарат, ввести представления об экономической статике как фиксированном моменте экономической динамики в исследовании хозяйственных явлений, об эволюции и обратимости экономических явлений, что представляет значительный методологический интерес и для современных исследований.

Прорабатывая вопросы *социального содержания* человека, он вводит понятие *социальной вещи*. Материализация общественных отношений, по его мнению, составляет основу *пространственной определенности* социальной системы и основное условие ее функционирования, наряду с психологическими факторами поведения людей. Фактически Н.Д. Кондратьев в своей *теории хозяйства* решает вопросы *социальной философии* и *социальной экономики*, одним из первых в отечественной социологии рассматривает процессы *экономического развития* с позиций *социальных целей* общества.

---

<sup>1</sup> Кондратьев Н.Д. Основные проблемы экономической статики и динамики: Предварительный эскиз // Сост. В.В. Иванов, М.С. Ковалева. – М.: Наука, 1991.

Одной из разработок Н.Д. Кондратьева, оказавшей существенное влияние на мировую экономическую науку, является *теория конъюнктуры*, как *видового* понятия по отношению к более общему, *родовому* понятию экономической динамики<sup>1</sup>.

Он использует уникальный методологический подход, заключающийся в сочетании теории и эмпирики, социального и индивидуального, статики и динамики. В статье «План и предвидение...»<sup>2</sup> он изложил концепцию комплексного *научного планирования и прогнозирования*, реализация которых обеспечивает эффективное развитие народного хозяйства. Н.Д. Кондратьев был сторонником *товарной модели* социализма и считал *рынок* связующим звеном между *государственным, частным и кооперативным* секторами. Он считал, что социализм как *тип хозяйства* не может быть *нерыночным* в период его возникновения, становления и развития, поэтому условием его эффективной организации является *многообразие форм собственности*. При этом устойчивость, сбалансированность и развитие различных форм собственности возможны только при регулирующей роли государства<sup>3</sup>.

Представления Н.Д. Кондратьева о специфике *земельных отношений* в России содержатся в его работе «Аграрный вопрос: о земле и земельных порядках», опубликованной летом 1917 г. Он был уверен, что решение аграрного вопроса возможно только на путях *социализации земли*, и первым шагом на этом пути должно стать признание **трудового права** крестьян на землю. Это значило, что никто не может быть собственником земли, «...никто не может иметь исключительного права распоряжаться землей как ему угодно: продавать ее, закладывать, сдавать в аренду и вообще делать предметом торга и нетрудовых доходов. Никто не имеет права считать себя собственником земли и потому заставлять ее валяться без пользы, если кому так заблагорассудится. *Собственность мешает разумному пользованию землей*».

---

<sup>1</sup> Кондратьев Н.Д. К вопросу о понятиях экономической статики, динамики и конъюнктуры // в кн. Кондратьев Н.Д. Проблемы экономической динамики. – М.: Экономика, 1989.

<sup>2</sup> Кондратьев Н.Д. План и предвидение: к вопросу о методах составления перспективных планов развития народного хозяйства и сельского хозяйства в частности // Пути сельского хозяйства. 1927. № 2.

<sup>3</sup> Баутин В.М., Глазко В.И. Н.Д. Кондратьев о естественных основах организации и эволюции социоэкономики // 115 лет со дня рождения профессора Н.Д. Кондратьева: Мат-лы Междунар. научно-практич. конф-ции. – М.: Изд-во РГАУ - МСХА имени К.А. Тимирязева, 2009.

Очевидно, что собственник может мешать рациональному использованию земли потому, что важна не собственность, а *доступ к земле* для эффективной и устойчивой работы на ней.

Поэтому Н.Д. Кондратьев считал, что *трудовое право на землю* следует включить в число основных прав человека – гражданина; вся земля должна быть общенародным достоянием и поступать в трудовое пользование народа. Наделение землей должно производиться безвозмездно, с учетом трудовой и потребительской норм, то есть «*сколько можешь обработать сам и сколько необходимо, чтобы прокормить семью*». *Формой землевладения* может быть любая индивидуальная или **артельная**, в зависимости от местных условий и желаний крестьян; наиболее экономически эффективной формой объединения является *кооперация*, которая необходима, в особенности, для образования крестьян.

То есть, земля должна *предоставляться* в длительное или постоянное пользование безвозмездно только тому, кто будет на ней трудиться. Причем основным должно быть *семейно-трудовое* пользование землей, но обработку земли могут вести не только отдельные семьи, но и артели, субъекты государства, **земства**, кооперативы. Земля может отводиться также по мере необходимости под строения, фабрики, магазины и т.п. с учетом местных условий и сезонного характера сельскохозяйственных работ. *Форма землепользования и хозяйствования*, по мнению Н.Д. Кондратьева (полностью совпадающему с концепцией П.А. Столыпина), должна полностью соответствовать местным условиям и ресурсам.

Теория хозяйства, концепция переустройства деревни, развивавшаяся Н.Д. Кондратьевым, его вклад в практику кооперативного движения, идеи и формы рационального сочетания рыночного и планового хозяйствования чрезвычайно актуальны и важны в настоящее время. Необходимо также отметить, что все современные *концепции устойчивого развития* базируются именно на представлениях Н.Д. Кондратьева о необходимости *баланса* между развитием сельского хозяйства, основанного на оптимизации использования возобновляемых, естественных источников энергии, и промышленности, основанной на невозобновляемых энергетических ресурсах<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Симонов В.В., Фигуровская Н.К. Экономика здравого смысла: Штрихи к портрету Н.Д. Кондратьева // Вестник АН СССР, 1991. № 4, с. 46–58. URL: <http://istina.msu.ru/media/publications/article/075/ff7/2753353/1991-4-6.pdf>

Александр Васильевич Чаянов (1887–1937) – выдающийся русский ученый-аграрник, экономист, социолог, социальный антрополог, основатель междисциплинарного крестьяноведения, автор термина *моральная экономика*, с 1920-х годов являлся одним из лидеров движения сельскохозяйственной кооперации.

Еще студентом Московского сельскохозяйственного института (в котором он учился вместе с Н.И. Вавиловым) А.В. Чаянов в 1908 г. написал научную работу о кооперации в сельском хозяйстве Италии. Он писал об экономическом возрождении Италии, связанном прежде всего с кооперированием сельского хозяйства, объединением маленьких хозяйств в союзы, созданием сетей кредита, закупок, сбыта, производственной кооперации. А.В. Чаянов призывал русских крестьян следовать примеру итальянцев, создавая у себя в деревнях различные кооперативы. Вторая работа Чаянова «*Общественные мероприятия по скотоводству в Бельгии*» была написана после того, как он, будучи студентом выпускного курса, работал в Бельгии в течение двух месяцев. И в этой работе он снова ставил вопросы, тесно связанные с отечественной практикой, в частности – о сохранении лучших пород животных. К окончанию института он опубликовал уже около 20 работ. Параллельно с научными трудами он занимался и практической работой, в основном, в области льноводческой кооперации. Созданное при его активном участии в 1915 Центральное товарищество льноводов начало быстро завоевывать рынок.

В 1910 году А.В. Чаянов оканчивает институт, остается на два года в аспирантуре при кафедре, едет во Францию, Германию, Англию, Италию и Швейцарию, пропагандирует в России зарубежные достижения и изучает отечественное сельское хозяйство, формирует представления о нем как большом и сложном механизме с многообразными экономико-производственными связями с окружающей природной и народнохозяйственной средой, но в то же время – как о части социального организма страны.

В 1912 году в Москве выходит первая часть книги А.В. Чаянова «Очерки по теории трудового хозяйства», а через год – вторая часть, посвящённая основам потребительского бюджета. В 1913 году в возрасте 25 лет он получает звание доцента, во время I Мировой войны (1914–1918) занимается организацией хлебозаготовок и продовольственного дела, в апреле 1917 года читает лекции на курсах по подготовке культпросвет-работников при Московском совете студенческих депутатов, рассказывая об

объективных особенностях законов экономической жизни, которые человек изменить не в силах, но к которым может «*приспособить законы своей жизни*»<sup>1</sup>.

В 1918 году, выступая на 3 Всероссийском съезде «Лиги аграрных реформ» с докладом «*Природа крестьянского хозяйства и земельный режим*», Чаянов отмечает отличие крестьянского хозяйства от капиталистического, как хозяйства, прежде всего семейного, с другим соотношением потребностей и рабочих рук. Работая на своей земле и не эксплуатируя чужой труд, крестьянин меняет смысл категории заработной платы, прибавочной стоимости и рентных отношений классической политэкономии. В годы гражданской войны (1918 – 1920) Чаянов написал книгу «*Основные идеи и формы организации крестьянской кооперации*», в которой, хотя и рассматривал сельское хозяйство как *конгломерат* самых разнообразных хозяйственных форм и образований, но признавал, что базовыми являются две формы: *капиталистическая* и противостоящая ей *семейно-трудовая*.

Хотя капиталистическое хозяйство является более крупным, а семейно-трудовое – мелким, но объединение *некапиталистических* крестьянских хозяйств в *некапиталистические* же кооперативы должно формировать крупные эффективные формы производств, которые имеют свои социально-экономические преимущества: достижение наибольшей социальной справедливости и антибюрократические принципы деятельности. Он придерживался исторической последовательности в изложении развития кооперации как системы: 1 – кредитная кооперация как исходный пункт крестьянской кооперации; 2 – кооперация по закупкам как наиболее старая форма; 3 – кооперация по сбыту; 4 – кооперация по переработке, связанной со сбытом<sup>2</sup>.

С 1918 года Чаянов стал одним из самых молодых профессоров Московского сельскохозяйственного института, занимал руководящие посты в кооперации, с 1920 года – в Народном комиссариате земледелия, в 1921–1923 гг., оставаясь членом коллегии Наркомзема, был его представителем в Госплане.

С 1923 г. Московский сельскохозяйственный институт стал называться Тимирязевской сельскохозяйственной академией, а с

---

<sup>1</sup> Балязин В.Н. Профессор Александр Чаянов. – М.: Агропромиздат, 1990.

<sup>2</sup> Никулин А.М. Аграрные трансформации в исследованиях А.В. Чаянова // Социологические исследования. 2005. № 10. С. 111–119.

1925 г. в период НЭПа группа А.В. Чаянова как директора Института сельскохозяйственной экономии (и профессора экономического факультета академии) проводила работу по установлению оптимальных размеров сельскохозяйственных предприятий, определяла количественный эффект землеустройства, разработала методы безденежного учёта хозяйства и нерыночных продуктов, а также таксацию вообще всех работ в сельском хозяйстве.

В 1924 году перед своей смертью В.И. Ленин, который был хорошо знаком с работами А.В. Чаянова, написал две статьи, посвящённые кооперации. Слово «кооперация» стало очень популярным в стране и Чаянов в своей переизданной работе *«Краткий курс кооперации»* говорит о будущем социально-экономическом прорыве в деревне, превращающем расплывлённое стихийное крестьянское хозяйство в стройное хозяйственное целое, в новую *систему* организации земледелия, вполне в соответствии с мыслью Ленина о том, что *«развитие кооперации совпадает с развитием социализма»*.

Летом 1924 года А.В. Чаянов заканчивает работу над главным трудом своей жизни *«Организация крестьянского хозяйства»*<sup>1</sup>, в соответствии с которым кооперация выступает основой социально-экономического развития деревни, а её масштабы зависят от местных условий, ресурсов и состояния технической базы. При этом в сферу кооперирования включаются, прежде всего, те функции, которые становится невыгодно выполнять в отдельном крестьянском хозяйстве. Эти функции должна выполнять не «горизонтальная»: артели, коммуны, товарищества, а «вертикальная» концентрация крестьянских хозяйств на кооперативной основе: выделение функции снабжения, сбыта и переработки продукции. Участие крестьян в кооперации выводит их на внешние рынки и, в конечном итоге, в орбиту мирового хозяйства.

Однако состоявшийся в декабре 1927 г. XV съезд ВКП(б) провозгласил курс на коллективизацию сельского хозяйства (противоречащую теории А.В. Чаянова), XVI съезд, прошедший с 26 июня по 13 июля 1930 г. дал установку на *«форсирование темпов создания материально-технической базы социализма, на ликвидацию всех капиталистических элементов в стране»*<sup>2</sup>. 21 июля

---

<sup>1</sup> Чаянов А.В. Крестьянское хозяйство: Избранные труды / под ред. Л.И. Абалкина. – М.: Экономика, 1989.

<sup>2</sup> Балязин В.Н. Возвращение. К биографии учёного-экономиста А.В. Чаянова: к 100-летию со дня рождения // Октябрь. – 1988. – № 1. – С. 146–171.

1930 года Чаянов был арестован, содержался без суда в тюрьме и в 1932 году сослан в Алма-Ату. 3 октября 1937 года он был расстрелян по приговору Особого совещания при НКВД СССР.

Огромная заслуга А.В. Чаянова заключается в том, что им создана строгая с точки зрения экономической науки *теория хозяйственных систем*, в том числе некапиталистических, образующих единое мировое хозяйство: «*Миллионы капиталистических, семейно-трудовых, общественных и смешанных хозяйственных организмов, соединенных паутиной многочисленных частных взаимоотношений и некоторыми узлами публично-правовой регуляции, образуют собой так называемое мировое хозяйство*»<sup>1</sup>.

О.П. Фадеева отмечает, что А.В. Чаянов проанализировал сложившиеся в истории народного хозяйства основные хозяйственные системы, выделил для каждой из них совокупность экономических категорий хозяйственной деятельности и показал их соотношение между собой, а также основы взаимодействия существующих, но противоположных по своей сути *хозяйственных формирований*<sup>2</sup>. В основе различия этих систем лежат разные понятия о выгодности и рентабельности, которые в социологическом контексте можно интерпретировать как разные логики и рациональности хозяйственного действия, а также организационно закреплённые формы – институциональные образования, соответствующие оптимальным нормам концентрации производства в пространстве: «*Каждая хозяйственная форма имеет, во-первых, свою конкретную цель существования, проявляющуюся в поисках выгодности и рентабельности данной формы хозяйства; во-вторых, понятие выгодности и рентабельности служит основой хозяйственного равновесия системы; в-третьих, на основе хозяйственного равновесия формируется организационный план хозяйства – развёрнутая модель его экономической деятельности*»<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Чаянов А.В. Крестьянское хозяйство. Избранные труды. – М.: Экономика, 1989, с.115.

<sup>2</sup> Фадеева О.П. Сельские сообщества и хозяйственные уклады: от выживания к развитию / под ред. З.И. Калугиной. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2015.

<sup>3</sup> Никулин А.М. Аграрные трансформации в исследованиях А.В. Чаянова // Социс. – 2005. – № 10. – С. 111.

А.В. Чаяновым было выделено шесть «народно-хозяйственных систем» – то есть хозяйственных укладов: *капитализм; семейное хозяйство* (товарное и натуральное); *рабовладельческое хозяйство; оброчное хозяйство; феодальную систему* (как симбиоз натурального трудового хозяйства крестьянина, выплачивающего дань феодалу, и товарного помещичьего хозяйства); *коммунизм*. С этими системами (хозяйственными укладами) он соотнёс с помощью различных комбинаций основные экономические категории, такие как «товарная цена», «зарплата», «авансируемый капитал», «цена земли», «рента», «доход рантье», «производственный план», «неделимый продукт семейного труда», «технический прогресс», «неэкономические методы принуждения», определил специфику хозяйствования и целевой направленности в каждой из них, подчёркивая при этом системный характер связи между этими категориями.

По мнению А.В. Чаянова, основами для конкуренции сосуществующих хозяйственных систем, служат общие «совпадающие» объективные экономические элементы, что обычно происходит по поводу товарных и земельных рыночных цен: как *крестьянское хозяйство*, так и *капиталистическое предприятие* могут выйти на рынок с одним и тем же товаром или конкурировать за одни и те же земельные участки. Однако выгодность производства, а также аренды или выкупа земли будут для этих хозяйств существенно различаться: по сравнению с крестьянским хозяйством, не учитывающим цену труда членов своей семьи, и принимающим условия хозяйствования, которые обеспечивают выживание, но недостаточно выгодны с «чисто рациональной» точки зрения, «капиталистический» доход предпринимателя должен быть гораздо больше – он должен покрыть расходы на затраченные ресурсы, оплату труда наёмных работников и обслуживание заемного капитала, при этом оставаясь выше капитализированного дохода в случае *банковского размещения* инвестируемых в производство средств. То есть уровень рентабельности для предпринимателя должен быть значительно выше, чем для крестьянского хозяйства.

О.П. Фадеева делает вывод, что сравнение действия разных факторов и мотивов в рамках сосуществующих капиталистической и некапиталистических систем позволили А.В. Чаянову раскрыть *особую экономическую природу крестьянского хозяйства*, базирующегося на оптимизации «трудопотребительского

баланса», то есть согласования нужд семьи с учётом иждивенческой нагрузки с имеющимися трудовыми и имущественными ресурсами, что и объясняет *парадоксальные факты* его функционирования.

К таким фактам, например, исследователи относят:

- отказ крестьянского хозяйства от использования прогрессивных технологий, сокращающих затраты труда;
- готовность платить высокую, не доступную для капиталистических предприятий, арендную плату за землю в голодные годы;
- увеличение производства трудоёмких культур (льна, картофеля);
- развитие отхожих промыслов в ущерб земледелию;
- сокращение интенсивности и длительности годового рабочего времени (снижение самоэксплуатации) членов семьи в периоды благоприятной конъюнктуры вместо увеличения объёма хозяйственной работы.<sup>1</sup>

Эти выводы А.В. Чаянова подтверждаются в период российских радикальных реформ 1990-х годов тем, что суммарные объёмы производства овощей и продукции животноводства в семейном хозяйственном укладе существенно превосходили показатели крупных, намного технически лучше оснащённых сельскохозяйственных предприятий.

То есть конкурентное преимущество каждого хозяйственного уклада достигается за счет оптимизации организационной структуры и концентрации производства лишь с учетом его *социальной значимости* и *культурно-исторического содержания*.

А.В. Чаяновым было показано, что *«в обрабатывающей промышленности, при определенных технических и социальных условиях, вне конкуренции оказывается капиталистическое хозяйство, но уже в сельском хозяйстве капиталистические отношения претерпевают существенные затруднения в развитии»*. Причиной является то, что *капиталистические принципы* хозяйствования опираются на жёсткий приоритет рентабельности и вынужденный уход субъектов из убыточных сфер деятельности, независимо от их социальной значимости. Отсюда делается важный вывод: поскольку в хозяйственной деятельности людей существует

---

<sup>1</sup> Фадеева О.П. Сельские сообщества и хозяйственные уклады: от выживания к развитию / под ред. З.И. Калугиной. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2015, с. 23.

«социальная укоренённость» и множественность мотиваций, то оценка «выгоды» и «рациональности поведения» в разных хозяйственных системах (укладах) значительно отличаются, а само понятие «выгодности» обусловлено институциональной структурой уклада<sup>1</sup>.

### **Учет ключевых особенностей аграрного хозяйства на уровне регионов**

При проведении исследований и планировании развития перспективных форм хозяйствования в аграрной сфере, проводимых на основе оценки и оптимального развития *интегрального ресурса (ИР)* территории, который включает в себя материальные, трудовые и природные компоненты, ключевое значение имеет учет социальных, технологических и природных особенностей сельского труда.

Какими бы развитыми в настоящее время не были сельскохозяйственные технологии и техника, в основе эффективности современного аграрного труда, как и во все времена, лежат солнечная энергия, плодородие земли, географические и климатические условия производства сельхозпродукции. Аграрный труд требует конкретного подхода к эффективному использованию каждого из материальных, трудовых и природных компонентов *интегрального ресурса (ИР)*, выработки оптимальной стратегии и тактики ведения сельского хозяйства на конкретном участке земли, при котором прямым «соучастником» процесса является сам *природный ландшафт*.

В сельском хозяйстве техника играет чрезвычайно важную, но все же вспомогательную роль. Известно, что современный фермер по своей *энерговооруженности* в несколько раз превосходит промышленного рабочего, но по пространственной плотности расходуемой энергии (на квадратный метр) сельское хозяйство на несколько порядков уступает промышленности. Затрачиваемая человеком энергия в сельском хозяйстве решает главную задачу – как можно больше увеличить коэффициент использования растением (за счет фотосинтеза) активной радиации Солнца, которая фактически является единственной производящей энер-

---

<sup>1</sup> Куракин А.А. Социально-экономический уклад: генезис понятия // Многоукладность России: исторические корни, состояние и перспективы. – М.: Институт экономики РАН, 2009.

гией в земледелии. В этом состоит коренное отличие сельскохозяйственного производства от промышленного, поскольку ключевой основой земледелия является не машина, а земля, солнечное тепло и свет, фотосинтез растений.

Учитывая разнообразие пространственных форм ландшафта, а также биологичность сельскохозяйственного производства, во многих случаях требуется качественная локализация труда, поэтому более мелкие предприятия могут более эффективно использовать местные условия, лучше «вписываясь» в окружающую среду; при этом особую важность приобретает выбор способа их кооперирования. Об этом убедительно говорит сохранение и разнообразие форм крестьянских хозяйств во всех странах мира (в том числе развитых).

Положительное значение дифференциации деревни Н.Д. Кондратьев видел в том, что в более сильных и средних крестьянских хозяйствах становится выше уровень накопления и производительность труда; в них формируются основные ресурсы, которые могут использоваться на расширенное аграрное воспроизводство, в том числе – в государственном секторе. Поэтому он считал необходимым проведение процессов *социализации* – производственной кооперации мелких крестьянских хозяйств, их укрупнение, повышение *производительности* и *товарности* за счет *коллективизации*, повышения *квалификации* работников и широкого использования сельскохозяйственной техники.

Н.Д. Кондратьев писал, что *«социализация земли предоставляет простор трудовому крестьянству для развития и улучшения. Ликвидируется малоземелье, уничтожается чересполосица, равномернее распределится население по земле, развитие кооперации ослабит и затем совсем уничтожит давление на крестьянство торговых посредников и поставщиков, рента будет возвращаться обществу. Крестьянство не будет подтачиваться различными поборами и препятствиями»*<sup>1</sup>.

Для максимизации прибыли и повышения экономической эффективности объективно необходимы сокращение издержек и концентрация производства. Концентрация производства реализуется либо через *разорение* товаропроизводителя конкурентами,

---

<sup>1</sup> Кондратьев Н.Д. План и предвидение: К вопросу о методах составления перспективных планов развития народного хозяйства и сельского хозяйства в частности // Пути сельского хозяйства. – 1927. – № 2.

либо посредством *кооперации*, то есть реализуется или *капитализация*, или кондратьевская *социализация*. Соотношение этих двух процессов зависит от многих факторов, последовательность их развития в конечном итоге и определяет действующие *способы производства* и *типы хозяйства*. По убеждению Н.Д. Кондратьева и А.В. Чаянова кооперация является основным инструментом противостояния *«капиталистической диктатуре»*, но и, как показала отечественная история и стало понятно в настоящее время, также и *«социалистической диктатуре»*.

*Социализация через кооперацию* делает существование и развитие *некапиталистического* по своей природе трудового крестьянского хозяйства внутри *любой* политической системы вполне надежным и устойчивым. И капиталистическое, и социалистическое отношение к земельной собственности не могут сломать полностью этот инструмент, основанный на биологической природе сельского хозяйства, поскольку никто не в состоянии обойтись без самой системы сельскохозяйственного земледелия.

А.В. Чаянов предполагал, что путь *социализации через кооперацию* будет состоять из нескольких этапов:

– на первом этапе крестьянские индивидуальные хозяйства должны были объединяться в *снабженческие кооперативы*, поставляющие им промышленные товары, и прежде всего орудия и средства производства;

– на втором этапе появляются *сбытовые кооперативы*, обеспечивающие первоначальное накопление капитала;

– на третьем этапе можно приступить к основной фазе кооперативного развития – к созданию *вертикально интегрированных объединений*;

– на четвертом этапе происходит *техническая революция* и проводится техническое перевооружение;

– на пятом этапе проводится *электрификация и индустриализация*.

Н.Д. Кондратьев выступал за *свободную кооперацию* крестьянских хозяйств и предупреждал, что объявление всех сильных слоев деревни *«кулачеством»* фактически приводит к уничтожению основных производителей товарной продукции. Он также показывал возможность **кооперирования** бедных и средних индивидуальных крестьянских хозяйств на основе *сбытовых* и *снабженческих* отношений, общего пользования машинами, техникой для переработки сельскохозяйственной продукции, содей-

ствия в области кредита, землеустройства, мелиорации и т. д. Это будет повышать общий хозяйственный уровень и ускорять рост производительных сил сельского хозяйства, в результате чего взаимосвязанность и многообразие форм кооперации сделают хозяйственный механизм устойчивым, гибким и приспособленным к изменениям социальной и экологической среды – аналогично адаптивным механизмам сложных и многообразных природных систем.

Отечественная история показала, что первые годы НЭПа были благоприятными для развития кооперации. Если в 1913 году в стране было 14350 крестьянских сельскохозяйственных кооперативов, 2700 маслодельных артелей и 5000 сельскохозяйственных обществ, а в после революции – в 1920 г. число всех кооперативных образований составило лишь 12850, то к 1926 году в стране их было уже 65946. И только 27% из них составляли колхозы и им подобные артели. Кроме них образовалось 12 крупных кооперативных центров: Сельхозсоюз, Лыноцентр, Маслоцентр, Союзкартофель, Плодовинсоюз, Хлебоцентр и т. п. При этом Маслоцентр, например, объединял около миллиона крестьянских хозяйств и имел 6 тысяч маслозаводов.

Кооперативные организации по производству молока объединяли от 43% до 81% хозяйств в разных областях. К этому времени уже неплохо было организовано кредитование крестьянских хозяйств: на рынке 1927 года кооперативный сектор занимал 90%, частный – всего 10%<sup>1</sup>.

Значительно вырос и уровень потребления. НЭП фактически начал превращение распыленного стихийного крестьянского хозяйства в стройное хозяйственное целое, в новую систему организации земледелия, что могло бы стать перспективным принципом развития социализма на основе кооперации (что не совпало с предпочтениями по этому поводу И.В. Сталина)

### **Исторические исследования форм аграрных хозяйств в России**

Возрождая и развивая научно-практическое наследие выдающихся ученых аграрно-экономического направления в России начала XX века (аграрно-производственная школа): Н.Д. Конд-

---

<sup>1</sup> Добрынин В.А. Н.Д. Кондратьев и аграрный вопрос в нашей стране // Вестник сельскохозяйственной науки. – 1992. – № 1. – С. 57.

ратьева, А.В. Чайнова, М.И. Туган-Барановского, А.Н. Челинцева, Н.П. Макарова, А.А. Рыбникова, А.Н. Минина и других, в современных трудах российских ученых, в частности – в работах Р.Х. Адукова, А.А. Алпатов, В. Артёмов, Ю.С. Баландина, В.Н. Богдановского, П.В. Бондаренко, И.Н. Буздалова, Д. Валигурского, А.А. Варламова, П. Великого, В. Виноградского, О. Виссер, В.Е. Григорского, М.Н. Денисевича, А.П. Зинченко, А.М. Емельянова, С. Ильюшонка, З.И. Калугиной, В.А. Клюкача, Н.Я. Коваленко, П. Линднер, К.П. Личко, П.М. Мансурова, В.М. Милосердова, Т. Нефёдовой, О. Нечипоренко, А. Никулина, В. Пациорковского, Г. Родионовой, Е. Серовой, В. Смирнова, В. Узуна, О.П. Фадеевой, И.Ф. Хицкова, Н. Шагайды, Ф.Н. Шакирова, Г.И. Шмелева и др. широко исследуются теоретические и практические аспекты содержания и последствий российских аграрных реформ, направления развития сельских территорий, процессы хозяйственной деятельности, различные формы хозяйствования в отечественном аграрном секторе, адаптации сельских предприятий и семей к изменяющимся условиям.

Современные исторические и социально-экономические исследования убедительно показывают сильную зависимость развития сельской экономики и форм хозяйствования в аграрной сфере, прежде всего, от методов государственного управления. При этом отмечается, что использование методов реформирования, основанных на *экономических методах* и учете *особенностей аграрного труда*, сопровождается ростом эффективности сельскохозяйственного производства.

В работе д.э.н., заведующего отделом Всероссийского научно-исследовательского института экономики, труда и управления в сельском хозяйстве (ВНИЭТУСХ) Россельхозакадемии РФ Адукова Р.Х. «*Аграрные реформы и развитие сельской экономики России*»<sup>1</sup> кратко и наглядно представлена картина изменения форм хозяйствования в аграрной сфере на различных исторических этапах развития России.

1) *До XVI века*, когда доминировали *родовые общины*, формой хозяйствования были семейная, родовая или соседская община.

---

<sup>1</sup> Адуков Р. Х., Аграрные реформы и развитие сельской экономики России // Международная научно-практическая конференция “Аграрные доктрины 20-го столетия: уроки на будущее: сборник материалов.  
URL: [http://www.adukov.ru/articles/agrarnye\\_reformy/](http://www.adukov.ru/articles/agrarnye_reformy/)

Их члены имели постоянные наделы, а община обладала высокой самостоятельностью. Управлял ею глава семьи или старейшина рода. Деятельность общин не регламентировалась законом, но члены общин жестко руководствовались традициями. Результаты труда общины были достаточно удовлетворительными, потому, что каждая крестьянская семья трудилась на себя, и отношение к работе было ответственным.

2) *Реформа 1551 г.* при Иване IV (Иване Грозном) не изменила формы хозяйствования – она оставалась *общинной*. Но были введены уравнильные переделы земли, а орган самоуправления общиной приобретает характер низового органа царской администрации. Управляет общиной выборный староста, хотя правом голоса наделены все «тягловые» крестьяне. В результате реформы положение крестьян ухудшается, постепенно снижается их роль в общинном самоуправлении и растет влияние государства на жизнь общины.

3) В результате *реформы 1649 года* при Алексее Михайловиче решением Земского собора введено *крепостное право*. Крестьяне переданы в собственность тех хозяев, на чьих землях они проживают. В результате угнетение крестьян приобретает крайние формы. Вводятся 4–5-дневная барщина и подушная подать, что приводит к многочисленным бунтам, бегству крестьян на окраины России и в другие страны.

4) В *1861 году* при Александре II было отменено крепостное право. Формой хозяйствования оставалась *сельская община*. Крестьяне не имели постоянных наделов, но это позволяло наделять землей новых молодых членов общин. Высшим органом управления общиной было собрание глав крестьянских дворов, которое избирало старосту. Для контроля за деятельностью старосты введен специальный орган – «Совет стариков». С 1864 года – после Земской реформы – уездные и губернские земства оказывают общинам финансовую помощь, а земские кассы оказывают кредитную помощь крестьянам. В результате начали активно развиваться сельская экономика и социальная сфера. Размеры вкладываемых в деревню средств ежегодно росли и к 1913 году составили 253826 тыс.руб. Из них примерно 25% было израсходовано на развитие медицины и 18% – на развитие образования. Остальные средства направлялась на развитие сельской экономики, подъем которой, прежде всего, был вызван отменой крепостного права и первым шагом государства в направлении развития экономиче-

ских методов управления – путем оказания крестьянам кредитной помощи.

5) В 1906 году по инициативе П. А. Столыпина крестьяне освобождаются от выкупных платежей, наделяются правом выхода из общины на *хутора* и *отруба*. Вышедшим оказывается финансовая помощь Земельным Банком и крестьяне покупают земли. Проводится переселенческая политика, большая часть крестьян остается в *общинах* (общины в СССР существовали до 1927 г.). Управление общиной сохраняется в прежнем виде. В результате все больше крестьян начало хозяйствовать самостоятельно. Но около 65% выделившихся крестьян продают свои земли. Переселенческая политика с основным регионом переселения – Сибирью в значительной мере решила проблему малоземелья, а создание Земельного Банка – проблему финансирования. Сельская экономика начала развиваться высокими темпами.

6) В 1919 г. по инициативе В.И. Ленин при прежних формах хозяйствования – *крестьянских хозяйствах* и *общинах*, вводится Продразверстка. В результате сельское хозяйство не развивается. Многие крестьяне принимают участие в Гражданской войне, значительное количество из оставшихся в деревне запуганы грабежами.

7) В 1922 г. по предложению В.И. Ленина при прежних формах хозяйствования – *крестьянских хозяйствах* и *общинах* вводится Новая экономическая политика (НЭП). Продразверстка заменяется Продналогом, который меньше предыдущего и устанавливается заранее, с учетом зажиточности крестьян. В 1923 г. Продналог заменяется денежным налогом. В результате сельское хозяйство, разрушенное гражданской войной и Продразверсткой, восстанавливается и экономика развивается высокими темпами. В период НЭПа 1922 – 1928 гг. среднегодовые темпы прироста объемов продукции в сопоставимых ценах составили 13,4%.

8) В 1929 г. начинается сталинская *массовая коллективизация*, формирование *колхозно-совхозного строя*. Функции управления от местных советов передаются руководству коллективных хозяйств. Самостоятельный выход из колхозов запрещается. Постепенно восстанавливаются принципы Продразверстки. В результате жесткой плановой политики растет уровень механизации, но среднегодовой объем производства продукции в сопоставимых ценах в 1929–1940 гг. снижается на 9,1% по сравнению с

периодом 1926–1928 гг. В послевоенные годы 1946–1953 гг. среднегодовой прирост производства составляет 4,1%.

9) В 1953 г. под руководством Н.С. Хрущева для форм хозяйствования – *колхозов и совхозов* – признана необходимость развития хозрасчета и товарно-денежных отношений. Несколько увеличены права хозяйств, повышены заготовительные цены, изменена система налогообложения колхозов. В результате в первые 5 лет (1954–1958) темпы роста производства увеличились более чем в 2 раза и составили почти 8,7%, однако в последующем наблюдается относительный застой в сельском хозяйстве.

10) В 1965 г. под руководством Л.И. Брежнева при прежних формах хозяйствования – *колхозах и совхозах* несколько увеличены полномочия хозяйств, повышены закупочные цены, то есть несколько *снижен диспаритет цен*, созданы более благоприятные условия для *хозрасчета*. В результате в первые 5 лет (1966–1970) среднегодовой прирост составил 6,2%. В последующие 10 лет темпы прироста снизились до 1,6%.

11) С 1982 г. под руководством Ю.В. Андропова и М.С. Горбачева приняты меры по совершенствованию *методов управления* (повышению трудовой, хозяйственной и финансовой дисциплины, развитию хозрасчета), повышены закупочные цены, упрощена система планирования закупок, создан Госагропром СССР. Выросла самостоятельность хозяйств, начала изменяться система жесткого планирования производства сверху. Крестьяне получили право выхода из *сельхозпредприятий* для создания *фермерских* хозяйств. В результате первые 2 года (1982–1983) темпы прироста выросли почти в 7 раз и составили 11,1%. Но в 1983 – 1985 гг. темпы прироста снизились до 0,3%. С 1986 года начинается новый подъем в сельской экономике: прирост производства к уровню 1985 г. составил 5,3%. На 11,1% выросла урожайность зерновых, а надои молока – на 5,9%. Однако в последующие годы реформы эти показатели росли медленнее или падали.

12) В 1992 г. при руководстве Б.Н. Ельцина был принят Гражданский Кодекс, предусматривающий *многообразие форм хозяйствования*. Земля и имущество хозяйств переданы крестьянам в собственность и хозяйствующие субъекты получили полную самостоятельность. Были либерализованы цены, что увеличило их диспаритет. Государством стимулируется *экспорт* сырья и энергоносителей, но при этом же – *импорт* продуктов пита-

ния. В результате состояние сельской экономики ухудшается: сокращение объемов производства по основным видам продукции в натуральном исчислении достигло 30–70%. *Крестьяне и коллективные хозяйства* разоряются, так как отсутствуют условия для эффективного хозяйствования: дороговизна ресурсов, острая конкуренция со стороны зарубежных производителей, коррупция, поборы и т.д.

Р.Х. Адуковым хорошо представлен исторический ряд, иллюстрирующий достаточно очевидное в настоящее время утверждение, что повышение роли экономических методов в России всегда способствовало развитию сельского хозяйства, общинного и земского самоуправления, появлению различных форм хозяйствования. Но когда система государственного управления отраслью строится на административных, административно-репрессивных или репрессивно-экономических методах, то реформы вместо подъема приводят к ограничению и снижению эффективности сельских социально-экономических процессов, несмотря на дополнительно выявляемые *резервы* хозяйственного управления, которые всегда имеют вторичную природу.

Хорошо известна *базовая схема В.И. Ленина* о пяти общественно-экономических укладах, имевшихся в России в начале 1920-х годов, благодаря которой термин «уклад» вошёл в понятийный аппарат марксистской политической экономии:

- 1) патриархальный уклад (натуральное крестьянское, а также кочевое или полукочевое хозяйство);
- 2) мелкотоварный уклад (самообеспечение и работа на рынок);
- 3) капиталистический – частнохозяйственный уклад (основанный на частном капитале и рыночном регулировании);
- 4) государственный капитализм;
- 5) социалистический уклад

В.И. Ленин использовал эту категорию для отражения *существования* разных экономических порядков в рамках одной страны и описания реального экономического разнообразия<sup>1</sup>.

Необходимо особо отметить, что ленинский подход подразумевал также разделение укладов с точки зрения их *прогрессивности* и, соответственно, места в будущем. На этом основании им

---

<sup>1</sup> Ленин В.И. О продовольственном налоге // Ленин В.И. Полное собрание сочинений. Изд. 5. Т. 43. – М., 1963.

определялись *устаревшие, устаревающие и перспективные* хозяйственные формы. На основе ленинской теории о многоукладности хозяйства, известный экономист и политический деятель Е.А. Преображенский в 1920-е годы сформулировал свой *«закон первоначального социалистического накопления»*<sup>1</sup>, происходящего *неэкономическим* путем за счет ресурсов других укладов (который поддерживался И.В. Сталиным), который был причиной экономических дискуссий 1920-х годов, фактически был положен в основу строительства социализма в стране и анализ которого представляет значительный интерес в настоящее время.

Евгений Алексеевич Преображенский (1886–1937) – советский экономист и социолог, крупный партийный и государственный деятель, был соратником В.И. Ленина, членом РКП(б) с 1903 года, с 1920 г. (после IX съезда) стал членом Центрального Комитета и одним из трех секретарей ЦК. Работал председателем Главпрофобра, был членом коллегии Народного Комиссариата финансов (Наркомфина), возглавлял Финансовую комиссию ЦК РКП(б) и Совнаркома, созданную по предложению В.И. Ленина сразу после X съезда партии для разработки вопросов финансовой политики в связи с переходом к НЭПу.

Его мировоззрение, как и большинства других экономистов того времени, формировались в эпоху *"военного коммунизма"* и были изложены в *"Азбуке коммунизма"*, написанной им совместно с Н.И. Бухариным.

Однако Е.А. Преображенский, в отличие от Н.И. Бухарина, признавал необходимость идей политики *"военного коммунизма"* и в последующие годы НЭПа пытался совместить с ними принципы новой экономической политики. Поэтому его *«основной закон социалистического накопления»* допускал сосуществование различных форм собственности в рамках единого национального хозяйства, но лишь на период предварительного социалистического накопления. В этот период с помощью различных государственных рычагов идет *«перекачка»* средств из *«досоциалистических форм»* собственности в промышленный сектор экономики<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Преображенский Е.А. Основной закон социалистического накопления // Вестник Коммунистической академии. – 1924. – № 8. – С. 47–116.

<sup>2</sup> Кузьминых Я.С. Участие Е.А. Преображенского в экономических дискуссиях 1920-х годов // Государственное управление. Электронный вестник. – 2012. Выпуск № 35., с. 5 URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/uchastie-e-a-preobrazhenskogo-v-ekonomicheskikh-diskussiyah-1920-h-godov#ixzz4Hi7Dh8tk>

В 1920-х годах Е.А. Преображенский являлся заместителем председателя президиума Социалистической академии (с 1924 г. – Коммунистической академии), которая была задумана как мировой центр социалистической мысли. В декабре 1925 г., учитывая оживленный интерес общественности к проблеме политики государства в области хозяйственного урегулирования, в Коммунистической академии была создана экономическая секция, а в январе 1926 года Е.А. Преображенский выступил на ней с докладом на тему «Закон ценности в советском хозяйстве»<sup>1</sup>.

Анализируя новую экономическую политику, Е.А. Преображенский рассматривал два ее сектора: *социалистический* и *несоциалистический*. В социалистическом секторе действует закон *предварительного социалистического накопления*, в несоциалистическом – *закон ценности*, который представляет собой «закон стихийного равновесия товарно-капиталистического общества». И если в законе предварительного социалистического накопления *отражаются тенденции будущей экономики*, то в законе ценности «на нас давит прошлое, упорно стремящееся задержаться в настоящем».

При этом Е.А. Преображенский проводит подробный анализ таких экономических категорий, как товар, рынок, прибыль, рента и др. После его выступления начались бурные прения как в академии (21, 26 и 29 января 1926 г. выступили 24 оратора), так и за её пределами. Среди оппонентов были Н.И. Бухарин, А.И. Рыков, М.М. Литвинов, А.И. Стецкий, А.А. Богданов, Э.З. Гольденберг и др. Оценка и критика доклада были чрезвычайно неоднозначными и в основном негативными. Одни оппоненты говорили о неправильном решении вопроса о ценности, другие указывали на методологические недостатки, на нецелесообразность «отождествления спроса и предложения и закона ценности», неверные противопоставления государственного хозяйства частному, пережитки «военного коммунизма», непрактичность или нелогичность предложений автора, подрыв основы «таких классических произведений, как «Капитал» К. Маркса» и пр.

Несмотря на критику, Е.А. Преображенский в 1926 г. выпускает первую часть первого тома «Новой экономики»<sup>2</sup>, которая

---

<sup>1</sup> Преображенский Е.А. Закон ценности в советском хозяйстве // Вестник Коммунистической академии. – 1926. – № 14. – С. 3–64.

<sup>2</sup> Преображенский Е.А. Новая экономика. Опыт теоретического анализа советского хозяйства. Изд. 2. Т.1. Ч.1. М., 1926.

представляет собой синтез его предшествующих работ и была посвящена анализу путей перехода к социализму в условиях новой экономической политики. Книга стала объектом критики как со стороны партийных функционеров, так и коллег Е.А. Преображенского по Коммунистической академии. Критическую статью в адрес «Новой экономики» поместил В. Астров в журнале «Большевик», в которой он упрекает Е.А. Преображенского в неправильной постановке вопроса и игнорировании различий между частным капиталом и крестьянством. По мнению В. Астрова, Е.А. Преображенский *«не дорос до ленинского уровня»* и *«остаётся позади и тов. Бухарина»*<sup>1</sup>.

Фактически приговор Е.А. Преображенскому вынес И.В. Сталин на XV партийной конференции, который заявил: *«Преображенский сбивается на путь непримиримых противоречий между интересами нашей индустрии и интересами крестьянского хозяйства нашей страны – стало быть, на путь капиталистических методов индустриализации»*<sup>2</sup>. При этом И.В. Сталин прямо обвинил Е.А. Преображенского в попытке подорвать основы индустриализации.

В 1927 г. он был выведен из состава коллегии Наркомфина, президиума Коммунистической академии и исключен из ВКП(б). В дальнейшем Е.А. Преображенский дважды восстанавливался в партии (в 1929 и 1933 гг.) и дважды исключался (в 1933 и 1936 гг.), а в 1937 г. постановлением Военной коллегией Верховного Суда СССР он был приговорен к смертной казни и расстрелян.

По мнению исследователя Я.С. Кузьминых, такой разнообразный спектр критики экономической теории Е.А. Преображенского является свидетельством ничего иного, как *«яркого примера когнитивного диссонанса»*: многие его критики и оппоненты в буквальном смысле испытывали сильный дискомфорт от логических противоречий между марксистско-ленинским учением и экономическими взглядами Е.А. Преображенского.

Таким образом, *«закон предварительного социалистического накопления»*, а точнее – концепция, в которой Е.А. Преображенский последовательно доказывал, каким образом социалистиче-

---

<sup>1</sup> Астров В. Тов. Преображенский на путях «углубленного исследования» // Большевик. – 1926. – № 13. – С. 9–22.

<sup>2</sup> XV конференция ВКП(б). 26 октября – 3 ноября 1926 г. Стенографический отчет. М.; Л., 1927. С. 458.

ское производство может сосуществовать и подчинять себе «*мелкобуржуазное хозяйство*» в целях осуществления социалистической индустриализации, является одним из нереализованных вариантов экономического развития страны в переходный период.

В 1934 г. И.В. Сталин уже говорил об уходе с исторической арены большинства укладов и о сохранении лишь *мелкотоварного* и *социалистического* укладов. Однако историческая действительность была гораздо сложнее и современные исследователи считают, что *революционные изменения* в сельском хозяйстве произошли лишь в период 1930–1950-х годов, что привело к становлению *особой формы государственного капитализма* в России с соответствующим экономическим устройством и классовой структурой.

### **Аграрные хозяйственные уклады и социальные страты в советский период**

Результаты современных историко-экономических исследования показывают, что Октябрьская революция – то есть революционные социально-политические события 1917 года – по сути дела не привели к *аграрной революции* в России, то есть осуществлению революционных конструктивных социально-экономических перемен в деревне, а лишь – к ликвидации помещичьего землевладения (до Октябрьской революции доминирующего в аграрном секторе), к появлению *«аграрного строя мелких и мельчайших товаропроизводителей»* и *архаизации* деревни. Попытки сформировать *«социалистический»* экономический уклад в сельском хозяйстве через создание комбедов, коммун, совхозов и т.д. не могли сразу осуществить слом старой социально-экономической системы и замену ее новой, соответствующей индустриальному обществу. Необходимо было провести индустриализацию сельского хозяйства: обеспечить переход от мелкого крестьянского хозяйства к крупному производству, от натурально-потребительских механизмов к государственно-аграрному строю. Поэтому *реальной аграрной революцией* в России правильнее считать период интенсивной индустриализации и фактического становления государственного капитализма в сельском хозяйстве, то есть 1930–1950-е годы<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Кабанов В.В. Аграрная революция в России // Вопросы истории. – 1989. – № 11. – С. 28 – 44.

В 1920-е годы чрезвычайная необходимость прогрессивных качественных изменений в аграрном хозяйстве хорошо понимались руководителями советского государства:

– капитализации, при котором «прошлый труд» (капитал) становится решающим фактором развития экономики;

– улучшения качества и уменьшения себестоимости аграрного продукта за счет использования передовых технологий и укрупнения хозяйств;

– товаризации аграрного продукта;

– целевой подготовки квалифицированных кадров и т.д.

В.И. Ленин в начале 1920-х годов говорил о неизбежности капитализма в «известной мере», о том, что его надо использовать, «особенно направляя в русло государственного капитализма»<sup>1</sup>.

И.В. Сталин в конце 1920-х годов, выступая на конференции аграрников-марксистов, говорил: «Выход в том, чтобы укрупнить сельское хозяйство, сделать его способным к накоплению, к расширенному воспроизводству и преобразовать таким образом сельскохозяйственную базу народного хозяйства. Но как его укрупнить?... Существует путь капиталистический, состоящий в укрупнении сельского хозяйства посредством насаждения в нем капитализма.... Существует другой путь, путь социалистический, состоящий в насаждении колхозов и совхозов в сельском хозяйстве, путь, ведущий к объединению мелкокрестьянских хозяйств в крупный коллективные хозяйства...»<sup>2</sup>.

М.А. Безнин, Т.М. Димони считают, что «речь идет об одном и том же процессе, а трактовки его – лишь идеологическая оболочка». Поэтому «вместе со становлением и развитием колхозно-совхозной системы под видом «социалистического переустройства сельского хозяйства», произошла его капитализация, сложился государственный аграрный капитализм»<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Ленин В.И. О продналоге // Ленин В.И. Полное собрание сочинений. Изд. 5. – М., 1963.

<sup>2</sup> Сталин И.В. К вопросам аграрной политики в СССР: речь на конференции аграрников-марксистов 27 декабря 1929 г. // Сталин И.В. Сочинения. – Т. 12. – М. – 1949. – С. 141 – 172.

<sup>3</sup> Безнин М.А., Димони Т.М. Сталинская колхозно-совхозная аграрная революция // Современные научные исследования и инновации. – 2015. – № 3. – URL: <http://web.snauka.ru/issues/2015/03/50166>.

Капитализация является сложным процессом качественных изменений, который характеризуется радикальным переустройством производства, при котором капитал становится решающим фактором накопления и развития; в себестоимости аграрного продукта основное место занимает промышленная составляющая; товаризация охватывает средства производства, рабочие руки и продукт труда<sup>1</sup>.

Первое колхозно-совхозное двадцатилетие в стране: 1930-е – начало 1950-х годов фактически было временем реставрации отношений, напомилавших *государственный феодализм*; именно оно сыграло огромную роль в развитии первоначального накопления. Но применительно к 1950–1960-м годам можно говорить о становлении в стране зрелого *государственного капитализма*. В это время произошло отмирание системы крестьянских повинностей, в российском сельском хозяйстве среди факторов производства основное место стал занимать капитал, произошли системные сдвиги в экономике, связанные с его работой.

О механизме российской многоукладности, как особенности государственной капитализации сельского хозяйства страны: о систематике В.И. Ленина и «законе социалистического накопления» Е. А. Преображенского, говорилось в предыдущей главе. И.В. Сталиным же в 1934 году было заявлено об уходе с исторической арены большинства хозяйственных укладов и о сохранении лишь *мелкотоварного и социалистического* укладов.

Однако историко-экономические исследования ряда авторов показывают, что в процессе государственной капитализации сельского хозяйства в 1930–1980-х гг. в стране имело место не становление единого социалистического сельского хозяйства из различных «*секторов*», как они именовались в работах советских экономистов, а фактически развитие *разных хозяйственных укладов*.

*Государственный* (совхозы, машинно-тракторные станции), *колхозный* и *крестьянский* уклады значительно отличались по истории происхождения, источникам формирования капиталов, организационно-хозяйственным механизмам, социальному статусу основных работников и другим признакам.

---

<sup>1</sup> Безнин М.А., Димони Т.М. Аграрный строй России 1930 – 1980-х гг. – М.: 2014.

*Государственный уклад* в сельском хозяйстве создавался на базе крупных государственных ассигнований, но до 1960-х годов он играл незначительную роль в аграрной экономике: в *совхозах* производилась лишь одна десятая часть сельхозпродукции страны. Но этот уклад играл роль лидера инновационных процессов в сельском хозяйстве: в совхозах государство апробировало разные схемы капитализации, сочетания отраслей, региональной специализации, моделирования социальных процессов, внедрения некрестьянского образа жизни и т.д. Машинно-тракторные станции (МТС), существовавшие до 1958 года, концентрировали передовой капитал, машины и механизмы и служили двигателями развития колхозной жизни.

*Колхозный уклад* создавался на базе капиталов, накопленных *крестьянским укладом* и переведенных в период коллективизации в *сельхозартели*, и развивался, фактически за счет процессов самокапитализации. В колхозной экономике государственные заемные средства в виде банковского кредита составляли незначительную часть, которая даже в 1960-х годах не превышала десятой части всех средств колхозов. Но именно *колхозный уклад* сыграл ключевую роль в процессах *первоначального накопления капитала в стране*, поскольку отделение крестьян от земли и основных средств производства (за счет создания сельхозартелей) позволило произвести *масштабное выкачивание средств* из сельского хозяйства.

Колхозный уклад позволил советскому государству полномасштабно использовать механизмы аграрного общества. Крупное госкапиталистическое аграрное производство в стране формировалось за счет использования *разделенного права собственности* (концентрация части средств производства в МТС или использование государственной земли колхозами), законодательно оформленной системы *крестьянских повинностей* 1930–1950-х годов, *личной прикреплённости* колхозника к сельхозартели и др.

Одним из наиболее признанных методов переустройства общества в стране стало *внеэкономическое принуждение*, которое широко использовалось в аграрной сфере. Оно считалось необходимым в «переходном» обществе не только В.И. Сталиным, но и такими либеральными политическими деятелями, как Н.И. Бухарин, который писал: «*Пролетарское принуждение во всех своих формах, начиная от расстрелов и кончая трудовой по-*

*винностью, является, как парадоксально это ни звучит, методом выработки коммунистического человечества из человеческого материала капиталистической эпохи»<sup>1</sup>.*

*Колхозный уклад* в аграрной экономике был ведущим до начала 1950-х годов: с середины 1930-х годов он производил около 70% валовой сельхозпродукции страны. В 1960-е годы на первое место в концентрации капитала, рабочей силы и валовой продукции выходит *совхозный уклад*, поскольку колхозы уже выполнили свою роль в процессах первоначального накопления и произошла *капитализация* аграрного производства. В это время *совхозы* являлись формой полномасштабного функционирования *государственного капитализма* в сельском хозяйстве.

Аграрная революция 1930–1950-х годов сопровождалась глобальными социальными изменениями в деревне, основным признаком которой являлось *раскрестьянивание* деревенского социума и формирование новых классов за счет *пролетаризации или обуржуазивания*. Основная масса населения деревни оторвалась от сельскохозяйственной деятельности, крестьянство утратило хозяйственную самостоятельность, лишалось традиционной крестьянской культуры; произошла товаризация рабочей силы. Причем раскрестьянивание проводилось за счет форсированного, принудительного отделения крестьянства от средств производства, при сохранении архаичных механизмов эксплуатации, характерных для аграрного общества – системы повинностей.

Безнин М.А. и Димони Т.М. считают, что в ходе раскрестьянивания сложные процессы стратификации деревенского социума привели к формированию пяти социальных классов российской деревни: 1) протобуржуазии, 2) менеджеров, 3) интеллектуалов, 4) рабочей аристократии и 5) сельскохозяйственного пролетариата<sup>2</sup>.

Основу сельскохозяйственной протобуржуазии составляли председатели колхозов, директора совхозов, директора МТС, которые играли ведущую роль в отношениях собственности: это был высший класс со-собственников в деревне, реализующих свое право собственности через правовые механизмы разделен-

---

<sup>1</sup> Бухарин Н.И. Экономика переходного периода. М., 1920 (1980 репринт). 186 с., с. 146.

<sup>2</sup> Безнин М.А., Димони Т.М. О подходах в изучении высших социальных классов российской деревни 1930–1980-х гг.: дефиниции протобуржуазии и менеджеры // Ярославский педагогический вестник. – 2014. – № 2. Т.1 (Гуманитарные науки). – С. 77–85.

ной собственности. На первом этапе их главной задачей был повседневный *контроль* за производственными операциями, но затем их роль в *распоряжении* и *пользовании* капиталами возрастала. Появлялось чувство «настоящего хозяина», который относится к хозяйству, как к «своему, кровному», возникло понимание его обособленности от остальных классов, как низших деревенских, так и высших – по иерархии.

Класс *сельскохозяйственных менеджеров* – второй по рангу в деревенской иерархии, включал в себя управленцев и распорядителей ресурсов: бригадиров, завхозов, заведующих фермами, управляющих отделениями совхоза, заведующих складами, приемщиков, раздатчиков и др. Его особенностью было постепенное освоение собственности не столько через инструмент сельскохозяйственной власти, сколько через непосредственное *управление, распоряжение и контроль* за конкретными ресурсно-товарными и финансовыми потоками. Роль менеджеров в сложной экономической системе сельского хозяйства возрастала, они становились настоящими «рычагами», которые приводили в движение деревенскую среду.

*Интеллектуалы сельского хозяйства* – третий в деревенский иерархии социальный класс, составляли агрономы, зоотехники, ветврачи, экономисты, инженеры-механики и др. Главной их чертой было владение специальными профессиональными знаниями, которые через инструмент интеллектуальной капитализации переносились в себестоимость продукта. Поскольку реализация *интеллектуального* капитала в сельскохозяйственном производстве было необходимым условием эффективного применения *человеческого, физического и финансового* капитала, то роль интеллектуалов в аграрной экономике постоянно возрастала.

*Рабочая аристократия* сельского хозяйства – четвертый класс, состоящий из комбайнеров, трактористов, шоферов и т. д. играл важную роль в производственном процессе, существенно выделялся в социуме и имел значительный престиж. Например, механизаторы, оставаясь по социальному статусу колхозниками, получали гарантированную и монетизированную оплату труда. Их социальный статус основывался на владении техникой – главным материальным фактором капитализировавшейся экономики.

*Сельский пролетариат* являлся пятым – нижшим классом сельскохозяйственного населения. Он был группой, наиболее отдаленной от участия в реализации права собственности, и труд его в большей степени эксплуатировался. *Сельский пролетариат*

дольше остальных классов сохранял крестьянские черты, его место в капитализированной экономике было связано с переносом в себестоимость продукта живого труда. Пролетаризация крестьянства началась еще до революции, ускорилась в 1930-е годы и завершилась в конце аграрной революции в 1960-е годы.

Последнее 30-летие колхозно-совхозного строя (1960–1980-е годы) современные социологи определяют как время, когда оформились буржуазные тенденции в отношениях собственности, сформировалось социальное расслоение, оформился протобуржуазный статус аграрной (и промышленной) элиты. В ходе радикальной реформы 1990-х годов хозяйственная элита успешно реализовала свои интересы, ей удалось освободиться от партийного и государственного контроля и подготовить почву для последующей «*директорской приватизации*»<sup>1</sup>. В этом отношении хозяйственная элита явилась одной из главных социальных сил, разрушивших советскую систему, хотя сознательно она такой цели не ставила.

В завершении раздела можно сделать вывод о том, что в 1930–1980-е годы достаточно типичное аграрное общество России трансформируется, по мнению ряда современных социологов, в специфический российский аграрный капитализм, а не в «*социалистическое хозяйство*». Основные революционные аграрные преобразования происходят в 1930–1950-е годы, когда разрушается присущие аграрному обществу экономический, социальный, бытовой, нравственный уклады. Государственный капитализм, который в советском сельском хозяйстве стал формироваться в ходе аграрной революции 1930–1950-х годов, окончательно побеждает в 1960–1980-е годы.

### **Сельские сообщества и хозяйственные уклады в современной России**

Реформирование аграрного сектора в 1990-е годы проводилось по традиционной «*советской технологии*», характерными чертами которой были директивность, тотальность, форсированность и формальность преобразований<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Невейницына Е.Д. Роль хозяйственной элиты в советском обществе, 1960–80-е гг. // дис. на соиск. сч. степ. канд. ист. наук (07.00.02). – Саратов: СГСЭУ, 2003.

<sup>2</sup> Калугина З.И. Рыночная трансформация аграрного сектора России: Социологический дискурс. – Новосибирск: Изд-во ИЭОПИ СО РАН, 2015.

В ходе исследований, проводимой З.И. Калугиной, было выявлено противоречие между коллективистскими традициями значительной части аграрного населения и индивидуальными ценностями, декларируемыми новой экономической политикой реформаторов. Формальное изменение статуса хозяйствующих субъектов АПК не приводило автоматически к радикальному изменению экономического мышления и формированию рыночных моделей экономического поведения сельского населения.

Правительством РФ были приняты постановления о реорганизации колхозов и совхозов и порядке приватизации государственных сельскохозяйственных предприятий<sup>1</sup>, которые были направлены на изменение организационно-правового статуса коллективных хозяйств, на реализацию права свободного выбора формы предпринимательства с закреплением за работниками имущественных паев и земельных долей с правом свободного выхода из состава коллективного хозяйства без согласия на то трудового коллектива. Реорганизации подлежали все коллективные хозяйства независимо от эффективности их деятельности. На их базе могли быть созданы товарищества, акционерные общества, сельскохозяйственные производственные кооперативы, крестьянские фермерские хозяйства и их ассоциации. Трудовым коллективам предоставлялось право сохранить прежнюю форму хозяйствования. На это направлены также федеральные законы 2003 года. Однако результат «постсоветского рыночного реформирования» АПК на начальном этапе был в основном разрушителен: колхозно-совхозная система, основанная на плановом ведении хозяйства и политике государственного патернализма была ликвидирована. О.П. Фадеева, проводившая многолетние эмпирические исследования в разных регионах России, и обобщённых ею в виде авторской концепции формирования и трансформации сельских хозяйственных укладов пишет: «Трансформация аграрного сектора сопровождалась драматическим снижением государственной поддержки, падением объёмов производства и, как следствие, примитивизацией используемых агротехнологий и архаизацией сельского образа жизни. Это привело к поляризации экономического пространства России и сокращению ареалов традиционной

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ «О порядке реорганизации колхозов и совхозов» // Собрание Постановлений Правительства РФ. – 1992. – № 1–2. – Ст. 9.

хозяйственной деятельности, распространению бедности и безработицы среди сельского населения, депопуляции сельских территорий и деградации человеческого потенциала»<sup>1</sup>.

Поскольку прежние экономические институты и связанные с ними формы государственного регулирования были уже разрушены, а новые, соответствующие проводимым реформам, ещё не заработали, естественной реакцией сельского населения стало создание и развитие различных практик хозяйствования и самоорганизации сельских сообществ, способствующих выживанию сельского населения в этих условиях.

О.П. Фадеева, как и ряд других исследователей, делают вывод о том, что сосуществование разных форм интеграции хозяйственной деятельности играет существенную роль в обеспечении устойчивости сельских сообществ в периоды трансформаций и кризисов. Для классификации О.П. Фадеева использовала индуктивный метод, в рамках которого выявление закономерностей осуществлялось посредством движения от конкретных фактов к теоретическим обобщениям и построению концептуальных конструкций.

Подробный обзор основ и политико-экономического содержания уклада и многоукладности в исторической перспективе был проведен ранее Институтом экономики РАН и представлен в коллективной монографии 2009 года<sup>2</sup>. Авторы этой монографии руководствовались принципиально другим принципом организации материала: от абстрактного и теоретического через типологию укладов к частно-эмпирическому - конкретным примерам их (со)существования. Российская многоукладность, по мнению авторов монографии, обусловлена разнообразием территорий и географическо-климатических особенностей, национальных культур, условий производства, жизнедеятельности и форм жизнеустройства, необходимостью реализации интересов разных социальных групп с помощью доступных им ресурсов и практик хозяйствования и т.д.

В монографии Института экономики РАН предлагается следующая типология укладов: сельский (или городской), рыночный

---

<sup>1</sup> Фадеева О.П. Сельские сообщества и хозяйственные уклады: от выживания к развитию / под ред. З.И. Калугиной. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2015. – 264 с., с. 3

<sup>2</sup> Многоукладность России: исторические корни, состояние и перспективы / Отв. ред. Т.Е. Кузнецова. – М.: Институт экономики РАН, 2009. – 286 с.

(например, частнопредпринимательский) и нерыночный (например, семейный), государственный, неформальный, диаспорный и кооперативный.

Каждому укладу посвящена отдельная статья, в которой представлены исторические особенности укладов, приведены примеры, показаны экономические, образовательные, профессиональные и социокультурные компоненты, сформулированы проблемы развития, систематизированы практические варианты существования. Наиболее интересной является статья, посвященная неформальному укладу, имеющему как легитимные, так и нелегитимные компоненты (теневая деятельность, криминал); показаны причины его устойчивости в современном российском обществе: закреплённость в институтах за счет «нормализации» теневых практик на всех уровнях («система заставляет»), и даже наличие позитивных функций: информационная (индикатор опасных процессов), снабженческая (удовлетворение спроса на дефицитные товары и услуги), стабилизационная (достижение равновесия на рынках) и инновационная (формирование новых сегментов).

Очевидно, что классификация хозяйственных укладов может иметь различные основания и способы выделения. Так, в указанной монографии Института экономики РАН рассматриваются общие «внеисторические» уклады: рыночный/нерыночный; городской/сельский; государственный, семейный, предпринимательский. Выделяются также уклады конкретных исторических периодов: кооперативный, муниципальный, олигархический, неформальный, диаспорный. О.П. Фадеева выделяет два принципиально различных подхода к определению укладов, условно обозначая их как системный (структурный) и институциональный (поведенческий).

Системный подход рассматривает целостную и воспроизводимую систему отношений, включающую внутренние производственные, социальные, культурные, политические, бытовые, национальные, территориальные и другие связи. Эта система охватывает социальную структуру и отличается совокупностью характерных только для неё черт жизнеустройства и жизнеобеспечения. Уклад взаимодействует с внешней средой и адаптируется к её условиям. Тем самым эта система формирует, организует своего рода структуру отношений определённых социальных групп, которые олицетворяют тот или иной уклад.

В рамках этого (первого) подхода основаниями для выделения хозяйственных укладов могут выступать формы собственно-

сти; способы хозяйствования (например, доминирующий тип экономического оборота: рыночный - нерыночный; денежный – натуральный - бартерный и пр.), характер труда

При этом характер труда может быть рассмотрен с точки зрения его технологического уровня и особенностей производства. Поэтому особенностью сельскохозяйственного труда следует считать работу с живыми «природными» организмами, которые определяют порядок и характер работы в разные временные периоды, а также способы использования природно-климатических ресурсов с помощью применяемых технологий

Другой (второй) подход к определению и классификации уклада состоит в оценке поведенческого и институционального аспектов, при котором уклад рассматривается как проявление различных поведенческих практик и может быть определён как устойчивый тип взаимодействий и образ жизни социальных групп. В этом смысле уклад может изменяться во времени и пространстве в соответствии с трансформацией внешних условий, технологий производства, экономических и социальных отношений, а также способов их восприятия индивидами.

В результате проведенных исследований О.П. Фадеевой было выработано содержательное определение сельского хозяйственного уклада: это «правила и нормы хозяйствования, конституирующие экономическое поведение различных акторов в соответствии с их доминирующими целями, спецификацией прав собственности на средства производства, используемой производственно-технологической моделью, системой трудовых отношений, способами взаимодействия с субъектами других укладов и сельских сообществ»<sup>1</sup>.

Особенностью сельских хозяйственных укладов следует считать их обусловленность устоявшимся порядком и устройством «традиционной» сельской жизни, основанном на привязке к земле и к аграрному труду, живой гибкой связью со сложной природой, нормами соседства и общежития, способностью к координации и совместным действиям в общих интересах. Эта способ-

---

<sup>1</sup> Фадеева О.П. Сельские сообщества и хозяйственные уклады: от выживания к развитию / под ред. З.И. Калугиной. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2015. – 264 с., С. 25.

ность является основой понятия «социальный капитал», составными частями которого являются взаимное доверие, нормы поведения, учитывающие общественный интерес, зависящие от экономического, культурного и институционального содержания<sup>1</sup>.

Сельские хозяйственные уклады отражают специфическую отраслевую направленность аграрной экономики и способы ведения хозяйства, зависящие от исторического прошлого и трансформационных процессов. Институциональную среду для их функционирования задают складывающиеся институты собственности, в том числе на землю, институты финансовой и налоговой сферы, рынок труда, механизмы предпринимательства, конкуренции и имеющихся монополий, торговли и посредничества. К регуляторам макроуровня также относятся: сложившаяся конъюнктура на мировых и отечественных продовольственных, а также на финансовых, энергетических и иных отраслевых рынках. Важнейшую роль в поддержке и развитии сельских хозяйственных укладов играет государственная политика федерального и регионального уровней, в частности, используемые меры государственного стимулирования и финансирования, способы регулирования продовольственных рынков, экспортных и импортных товарных потоков.

Не только внешние институты макроуровня, экономическая ситуация и государственная политика создают общие (рамочные) условия для хозяйствования сельских производителей. Для формирования и структуризации субъектов, планирования и проведения их текущей деятельности определяющее значение имеют именно хозяйственные уклады как специфические правила срединного порядка, которые, в свою очередь, сильно зависят от особенностей территории и ключевых акторов: субъектов хозяйствования, органов регионального и муниципального управления. Проводимая ими экономическая и социальная политика в значительной степени формирует направления развития и степень устойчивости локальной хозяйственной системы в рыночной среде.

Результаты исследований, проведенных О.П. Фадеевой, позволили ей составить краткие характеристики (особенности) до-

---

<sup>1</sup> Полищук Л., Борисова Е., Пересецкий А. Управление коллективной собственностью в российских городах: экономический анализ товариществ собственников жилья // Вопросы экономики. – 2010. – № 11. – С. 120

минирующего типа экономического поведения субъектов хозяйственной деятельности в рамках различных сельских хозяйственных укладов, которые представлены в табл. 2.1.

О.П. Фадеева определяет следующие отличительные признаки корпоративно-патерналистского уклада:

- «субстантивные» цели хозяйствования, направленные на выживание сельхозпредприятий и их работников, обеспечение автономности их существования;

- номинальный, «размытый» характер прав собственности на имущество сельхозпредприятий, систематическое игнорирование прав владельцев земельных долей;

- многопрофильный характер производства, высокий внутренний оборот ресурсов, морально устаревшие и физически изношенные технологические комплексы, препятствующие росту производительности труда;

- хронический дефицит инвестиций на модернизацию материально-технической базы производства, возможность частичной замены изношенной техники только за счёт государственных программ поддержки сельского хозяйства;

- снисходительно-покровительственный (патерналистский) принцип отношения к работнику со стороны работодателя, низкие требования к профессионализму и исполнительности работника, гарантированное трудоустройство работника в обмен на лояльность и низкий уровень оплаты труда;

- отсутствие у работников стимулов к эффективному труду, повышению отдачи используемой техники, к обеспечению сохранности имущества предприятия; попытки воздействия на их дисциплину через декларативные призывы к порядку, мнимые угрозы увольнения и наказания («лояльность через компромат») с сохранением возможности повторного трудоустройства;

- сочетание формальной и неформальной занятости работников на предприятии и в семейных хозяйствах как механизм стабилизации материального положения сельских домохозяйств, замена системы материального стимулирования легальным и нелегальным (несанкционированным) доступом к ресурсам и продукции предприятий (модели паразитического и паритетного симбиоза) и получение существенной доли доходов семьи от реализации продукции личных подсобных хозяйств (ЛПХ);

Таблица 2.1

**Характеристики корпоративно-патерналистского и корпоративно-предпринимательского сельских хозяйственных укладов<sup>1</sup>**

<b>Уклады как правила социального взаимодействия</b>	<b>Корпоративно-патерналистский уклад</b>	<b>Корпоративно-предпринимательский уклад</b>
<i>Доминирующие цели хозяйственной деятельности</i>	<i>Субстантивные:</i> выживание предприятия, обеспечение автономности его существования, сохранение рабочих мест	<i>Инструментальные:</i> получение прибыли, завоевание рынка, повышение эффективности и продуктивности производства
<i>Права собственности на факторы производства</i>	Права собственности как юридического лица специфицированы, но носят номинальный, размытый характер	Права собственности специфицированы, юридические лица – реальные
<i>Производственно-организационная модель (специализация, кооперирование, технологии)</i>	Многопрофильность, высокий внутренний оборот ресурсов, собственники=работники, устаревшие технологические комплексы, субсидирование текущих затрат, дефицит инвестиций	Устойчивая производственная специализация, наёмные топ-менеджеры. Привлечение заёмных средств, субсидирование инвестиций, современные технологические комплексы
<i>Модель трудовых отношений</i>	Излишек наемной рабочей силы, невысокие требования к квалификации и исполнительности работников, низкая и слабо дифференцированная оплата труда, патернализм, лояльность через компромат	Оптимизация численности работников, высокие требования к квалификации и исполнительности, разные формы стимулирования труда, партнёрские отношения работодателя и наёмных работников
<i>Механизмы взаимодействия с субъектами других укладов</i>	Симбиоз (паразитический, паритетный) с семейно-потребительским/ предпринимательским укладами: комбинация формальной и неформальной занятости, несанкционированный доступ к ресурсам предприятия	Паритетный симбиоз с семейно-потребительским укладом: нейтрализация или интеграция деятельности ЛПХ работников
<i>Принципы взаимодействия с сельским сообществом</i>	Традиционное участие в финансировании систем жизнеобеспечения и социальных проектов в селе, обеспечение источников выживания для большинства членов сельского сообщества	Спонсорское отношение к нуждам сельских сообществ («социальная ответственность бизнеса» и трёхстороннее партнёрство)

<sup>1</sup> Фадеева О.П. Сельские сообщества и хозяйственные уклады: от выживания к развитию / под ред. З.И. Калугиной. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2015. – 264 с., С. 25.

– существенная роль государственной поддержки в виде льготных кредитов на пополнение оборотных средств, специальных программ товарного кредитования (целевого снабжения материально-техническими ресурсами в счёт будущего урожая) и финансового оздоровления, различных компенсаций неблагоприятных природно-климатических условий хозяйствования и дотирования нерентабельных видов производства;

– «территориальный патернализм» – воспроизводство советского принципа неразрывности производственных и социальных функций градообразующего предприятия, значительные масштабы помощи селу со стороны хозяйствующих субъектов (софинансирование эксплуатации системы жизнеобеспечения и ресурсная поддержка объектов социальной инфраструктуры).

Ясно, что корпоративно-патерналистский уклад представляет собой естественную эволюцию колхозно-совхозных форм хозяйствования в условиях неэквивалентного обмена между аграрной отраслью и другими отраслями, разрушения устойчивых связей производителей и переработчиков сельхозпродукции, а также недостаточной защиты интересов отечественного сельхозпроизводителя при либерализации внешней торговли.

Российское крестьянство не откликалось на попытки активизировать частную инициативу сверху, при которой ожидался массовый исход из «коллективного агроулага». Правовые и экономические условия для развития частного сектора аграрной экономики только создавались, на практике государство не могло гарантировать права частной собственности, не могло обеспечить соблюдение контрактных соглашений всеми участниками рынка<sup>1</sup>.

Поэтому корпоративно-патерналистский уклад значительно смягчил последствия «шоковой терапии» для сельского населения, он способствовал удержанию кадров в сельских поселениях, предотвратил социальные взрывы и обеспечил выживание

---

<sup>1</sup> Калугина З.И. Сельское предпринимательство в современной России: институциональные основы и социальные практики // Россия, которую мы обретаем. Исследования Новосибирской экономико-социологической школы / отв. ред. Т.И. Заславская, З.И.Калугина. – Новосибирск: Наука, 2003. С. 193–222.

основным социальным группам. Именно необходимую социальную функцию выполняла проводимая государством политика поддержки убыточных предприятий: отсутствие жёсткого режима исполнения обязательств должников перед кредиторами, реструктуризация задолженности и списание долгов, перерегистрация предприятий с переводом ликвидных активов на вновь создаваемое юридическое лицо и оставлением основных долгов на старом предприятии, мораторий на процедуры банкротства предприятий.

Однако длительное проведение многоуровневого «патернализма» без введения эффективных регуляторов продовольственных рынков и системы ценообразования привело к значительному росту как экономических, так и социальных издержек.

В настоящее время значение этого уклада намного уменьшилось, хотя некоторые его элементы сохраняются из-за ценовых диспропорций и проблем в сбыте продукции. В ряде российских регионов органы управления искусственно поддерживают существование убыточных предприятий, чтобы сохранить сельские поселения и создать условия для разработки и реализации программ по перепрофилированию и диверсификации сельской экономики.

З.И. Калугиной и О.П. Фадеевой также были определены последствия распада корпоративно-патерналистского уклада<sup>1</sup>:

– массовое появление брошенных сёл, оставшихся без основного работодателя (так в Новосибирской области в 2005–2006 гг. доля таких сёл составляла около 35%, а из 15–20 колхозов и совхозов устойчиво работали не более 3–5);

– изменение состава землепользователей и вывод из оборота больших массивов сельскохозяйственных угодий, в том числе низкопродуктивных;

– массовое появление на рынке ещё работающей, но недорогой сельскохозяйственной техники, пригодной для эксплуатации в небольших семейных, фермерских хозяйствах;

---

<sup>1</sup> Калугина З.И., Фадеева О.П. "Hard luck story" брошенных деревень (социологический очерк) // Регион: экономика и социология. – 2006. – № 3, – С. 79–96.

– формирование нескольких групп «сельских рантье», включающих владельцев земельных долей, а также бывших руководителей и главных специалистов разорившихся предприятий, приватизировавших технику с целью последующей сдачи её в аренду.

### **Перспективы корпоративно-предпринимательского уклада**

К середине 2000-х годов государству удалось выработать более четкую и последовательную аграрную политику, направленную на стимулирование инвестиций в сельское хозяйство. В большинстве регионов бюджетное финансирование оборотных средств сельхозпредприятий, испытывающих дефицит ликвидности, стало замещаться софинансированием инвестиционных затрат хозяйств, доказавших свою финансовую состоятельность.

Наряду с постепенным разрушением коллективно-патерналистского уклада к этому времени стал появляться и развиваться корпоративно-предпринимательский уклад, использующий потенциал самоорганизации, экономического интереса и поиска новых форм. Этому способствовали рост объемов кредитования сельхозпроизводителей, снятие таможенных ограничений на импорт отдельных видов сельскохозяйственной техники и агротехнологий, присвоение статуса государственных программам модернизации сельского хозяйства.

Проводилась реализация приоритетного национального проекта «Развитие агропромышленного комплекса», который был преобразован в Государственную программу развития сельского хозяйства, выполнялась селективная поддержка успешных сельхозпредприятий, что способствовало частичной модернизации и техническому перевооружению этих предприятий. Однако при этом произошла ещё большая дифференциация сельхозпроизводителей, сельских поселений и даже регионов страны. Но появился мощный стимул для изменения моделей хозяйствования на земле, последовали структурные преобразования, реформация

трудовых и земельных отношений, появились специальные механизмы государственной поддержки в виде особых режимов кредитования и инвестиций, льготных адресных программ, которые могли защитить и стабилизировать внутренние продовольственные рынки, создать условия для окупаемости инвестиционных проектов.

Основу корпоративно-предпринимательского уклада составили успешно реорганизованные коллективные хозяйства, новые вертикально-интегрированные структуры – агрохолдинги и выдержавшие конкуренцию фермерские хозяйства, которые сменили свою организационно-правовую форму и стали акционерными обществами, артелями или кооперативами. Хотя эти субъекты хозяйствования различаются между собой по масштабам производства, организационной структуре и социальным связям, О.П. Фадеева объединяет их в рамках одного уклада по целевой направленности экономической деятельности и общим принципам хозяйствования, поскольку они уже направлены не на выживание, а на развитие, получение прибыли, расширение производства, повышение его продуктивности и эффективности с целью завоевания рынка.

Руководители реорганизованных коллективных хозяйств, среди которых было немало сильных хозяйственников советского времени («красные директора»), опирались на прежние связи с региональными органами управления, проводили акционирование предприятий, сохраняя за собой контрольный пакет акций, перепрофилировали и технически модернизировали хозяйства, создавали свою систему сбыта продукции. Они старались сократить текущие затраты, реагировать на рыночную конъюнктуру, уменьшать риски, связанные с резкими колебаниями закупочных цен. Предприятия освобождались от «трудового балласта», вводился жесткий принцип ответственности работника за результаты труда, однако при этом новые собственники, повышая интенсивность работы, всячески экономили на оплате труда.

В начале 2000-х годов реальную конкуренцию преобразованным сельхозпредприятиям в борьбе за привлечение эффективных работников и за расширение обрабатываемых земель стали

составлять фермерские хозяйства<sup>1</sup>, устоявшие благодаря удачной стратегии развития и выбранной специализации, осторожной политике найма работников и приобретения технических средств, постоянной работе по совершенствованию технологий и улучшению качества используемых ресурсов (семян, удобрений, средств химической защиты, молодняка сельскохозяйственных животных).

Профессиональный и прагматичный подход к делу усиливался готовностью сильных фермеров идти на риск и брать кредиты в банках для перевооружения своих хозяйств, несмотря на высокие проценты и слабое желание финансовых учреждений кредитовать аграрный сектор.

Сдерживающую роль в развитии крестьянского хозяйства сыграло также разрушение неформальных институтов: традиций крестьянской семьи, передаваемых из поколения в поколение. Поэтому делается вывод о том, что особенности институциональной среды в России, определенные историческим развитием общества, привели к тому, что крестьянское хозяйство значительно отстает от уровня развития европейского фермерства. И развитие аграрного производства, и в том числе фермерства, связано с модернизацией, повышением производительности труда и снижением издержек. Эта задача решается за счет внедрения инноваций, применения современных технологий, которым необходимо обучать фермера, причем этим должно заниматься не только государство, но и негосударственные организации, такие как ассоциации фермерских хозяйств. Политика государства как на федеральном, так и на региональном уровнях должна быть направлена на поддержку и популяризацию фермерского движения, пропаганде знаний в области современных технологий аграрного производства, что с различным успехом проводится в большинстве аграрных регионов.

---

<sup>1</sup> Смирнов В.Д. Анализ соответствия законодательной характеристики фермерских хозяйств их реальному состоянию // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. – 2011. – № 12. – С. 72–75.

### Глава 3

## Правовые коллизии

### в управлении социально-экономическим развитием села

#### Нормативно-правовые основы управления социально-экономическим развитием сельских территорий в Российской Федерации

Россия традиционно считается аграрной страной, несмотря на то, что соотношение численности городского и сельского населения стремительно меняется в последние десятилетия не в пользу последнего. Если в 1897–1917 г. в сельской местности проживало 83–85% жителей Российской империи, то в 1930-х г. начался резкий отток населения в города (1939 г. – 33% и 67%, 1970 г. – 62% и 38% сельчан и горожан соответственно). С 1987–2016 г. соотношение численности сельских и городских жителей несколько стабилизировалось и установилось на отметке 26–27% и 73–74%. В настоящее время в сельской местности проживает почти четверть населения страны или 38 млн человек<sup>1</sup>.

Однако уровень и качество жизни граждан России, живущих на сельских территориях, существенно ниже, в подавляющем числе случаев, чем у жителей городов. Это, в свою очередь, свидетельствует о неэффективном выполнении государством своего обязательства по созданию равных условий по реализации прав и свобод для всех своих граждан независимо от места их жительства (ст. 19 Конституции РФ).

Тяжелую лепту в усугубление социально-экономической ситуации на селе внес исторически сложившийся подход к сдерживанию государством роста цен на сельскохозяйственную продукцию, что, соответственно, не может негативным образом не отражаться на развитии всех отраслей сельского хозяйства, а также на размере заработной платы сельских тружеников. По данным Росстата за 2014 г., 38,9% бедных проживает именно в сельской ме-

---

<sup>1</sup> Демография. Численность и состав населения / Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики. – Загл. с экрана [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/population/demography/#](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/demography/#), свободный (дата обращения: 4.10.2016).

стности, еще 27,4% малоимущего населения – в городах с численностью менее 50 тыс. человек<sup>1</sup>. Дефицит рабочих мест, низкий уровень жизни на селе, снижение доверия к государственной политике в сфере поддержки социально-экономического развития села вынуждает людей искать лучшей жизни в городах, порождая маятниковые, сезонные и безвозвратные миграционные потоки. Подобная миграция, как отмечают многие авторы, имеет следствием ускоренную депопуляцию села и деформацию половозрастной структуры сельского населения<sup>2</sup>.

Принимая во внимание необходимость учета специфических интересов данной, довольно еще многочисленной, категории населения и стратегическую важность для государства в целом сохранения и укрепления сельских территорий, представляется, что в Российской Федерации должна быть создана целостная государственная система управления социально-экономическим развитием села. Между тем на государственном уровне комплексное, непротиворечивое видение направлений и перспектив развития сельских территорий в РФ в настоящее время отсутствует.

Во многом это связано с комплексным характером, неоднородностью как самого объекта регулирования (сельские территории), так и непосредственно со сложностью подбора оптимальных механизмов, инструментов, средств, необходимых и адекватных для эффективного воздействия на отдельные элементы системы управления сельскими территориями.

Несмотря на обилие в последние годы выхода нормативно-правового материала и теоретических работ, посвященных раз-

---

<sup>1</sup> Неравенство и бедность. Уровень бедности. Распределение численности малоимущих домашних хозяйств в зависимости от места проживания / Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики. – Загл. с экрана [Электронный ресурс]. – Режим доступа:

[http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/population/level/#](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/level/#), свободный (дата обращения: 10.10.2016). См. также: Кравченко Л.И. Портрет статистического бедного (31.07.2016) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://rusrand.ru/analytics/portret-statisticheskogo-bednogo>, свободный (дата обращения: 10.10.2016).

<sup>2</sup> Быченко Ю.Г., Шабанов В.Л. Современная миграция сельского населения: особенности, направления, последствия // Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета. – 2012. – № 2. – С. 139.

личным аспектам понятия «устойчивое развитие сельских территорий», методологическим камнем преткновения следует считать отсутствие как в юридических документах, так и в научной литературе четкого, единообразного подхода к определению содержания указанного термина. Мнения расходятся как по вопросу, что же понимается под «устойчивым развитием» села, так и по трактовке ключевого понятия «сельские территории». Поскольку первая составляющая рассматриваемого понятия была проанализирована в предыдущих главах настоящей работы, подробнее остановимся на трактовке последней.

Одно из первых легальных определений понятия «сельские территории» в 2006 г. появилось в законе «О развитии сельского хозяйства», который трактовал их очень лаконично, а именно: как территории сельских поселений и соответствующие межселенные территории (ч. 2 ст. 1)<sup>1</sup>. Данный подход был поддержан впоследствии в Концепции устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2020 года<sup>2</sup>, внесшей некоторые уточнения, касающиеся понимания «соответствующих межселенных территорий» – это местности, находящиеся за пределами границ поселений.

Более развернутое определение анализируемого понятия было дано в федеральной целевой программе (далее – ФЦП) «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014–2017 годы и на период до 2020 года», в которой, в соответствии с вышеуказанными нормативными документами, к сельским территориям (сельской местности) были отнесены сельские поселения или сельские поселения и межселенные территории, объединяемые общей территорией в границах одного муниципального района. Кроме того, дополнительно уточнялось, что в их число включаются сельские населенные пункты и рабочие поселки, находящиеся в составе городских округов (кроме тех городских округов, где расположены административные центры субъектов РФ), на

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 264-ФЗ (ред. от 12.02.2015) «О развитии сельского хозяйства» // Собрание законодательства РФ. – 2007. – № 1 (1 ч.). – Ст. 27.

<sup>2</sup> Распоряжение Правительства РФ от 30 ноября 2010 г. № 2136-р «Об утверждении Концепции устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2020 года» // Собрание законодательства РФ. – 2010. – № 50. – Ст. 6748.

территории которых преобладающей является деятельность, направленная на производство и переработку сельхозпродукции<sup>1</sup>.

Некоторые ученые высказывают мнение, что к сельским территориям могут быть также отнесены малые города<sup>2</sup>, как правило, с численностью населения не более 50 тыс. человек<sup>3</sup>. В целом подерживая предложение отнесения малых городов к сельским территориям, хотелось бы заметить, что численность населения не может выступать единственным и достаточным критерием для этих целей.

Кроме того, довольно распространенное обыкновение определять сельские территории путем простого исключения из общей площади земли государства земельных участков, занятых городами<sup>4</sup>, также представляется недопустимым, поскольку допускает высокую степень субъективизма. Особенно опасно, когда такой неоднозначный подход предусмотрен правовой нормой, так как неправильное ее применение может привести к нарушению прав граждан, фактически проживающих в сельской местности (например, ст. 1 закона Омской области от 15 октября 2003 г. «Об административно-территориальном устройстве Омской области и порядке его изменения») установлено, что сельскими поселениями считаются населенные пункты, не отнесенные к категории городских – сёла, поселки, деревни, аулы, хутора и пр.<sup>5</sup>).

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 15 июля 2013 г. № 598 (ред. от 25.05.2016) «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.

<sup>2</sup> Никулина Е.В. Формирование и оценка финансового потенциала устойчивого развития экономики сельских территорий // Вестник ВГУ. Серия «Экономика и управление». – 2010. – № 2. – С. 123–124; Газизов Р.М. Сельские территории: понятие, типология, функции // Вестник КрасГАУ. – 2013. – № 11. – С. 348.

<sup>3</sup> Тихий В.И. Малые города в современной стратегии пространственного развития региона // Ученые записки Орловского государственного университета. Серия «Гуманитарные и социальные науки». – 2010. – № 3. Часть 2. – С. 16.

<sup>4</sup> Панкова К.И. Сельское хозяйство, село, сельская территория (размышления над Концепцией и некоторыми связанными с ней вопросами) // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. – 2012. – № 9. – С. 21; Рабканова М.А. Устойчивое социально-экономическое развитие сельских территорий (на материалах Омской области): автореферат дис... к.э.н. – Новосибирск, 2014. – С. 8.

<sup>5</sup> Закон Омской области от 15 октября 2003 г. № 467-ОЗ «Об административно-территориальном устройстве Омской области и порядке его изменения» (ред. от 10.12.2013) // Ведомости Законодательного Собрания Омской области. – 2003. – № 3 (36). – Ст. 1997.

Предложенное в ФЦП «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014–2017 годы и на период до 2020 года» определение сельских территорий нельзя признать удовлетворительным даже для использования в рамках самой программы, поскольку сегодня «устойчивое развитие» конкретной сельской местности далеко не всегда предполагает связь с развитием исключительно сельскохозяйственного производства. В последние годы в России, равно как и в странах Европейского Союза, на сельских территориях, помимо сельского хозяйства, все активнее начинают развиваться и другие отрасли экономической деятельности, например, промышленное производство, добыча и переработка полезных ископаемых, туризм, торговля и т.п. Соответственно, в настоящее время важно заниматься устойчивым развитием сельских территорий комплексно, с привлечением более широкого круга государственных органов управления, чем это было ранее, а не только Минсельхоза России.

Однако не только в Российской Федерации, но и на международном уровне не существует единого, признаваемого во всех странах определения понятия «сельские территории (или районы)». Как отмечается в ежегодном докладе Европейской комиссии «Развитие сельских районов в Европейском Союзе. Статистическая и экономическая информация»<sup>1</sup>, основные причины этого заключаются, прежде всего: в различных интерпретациях содержания понятия «сельский район» и конкретного набора элементов (природных, экономических, культурных и пр.), характеризующих или относящихся к категории «сельский»; в необходимости иметь какую-либо специфическую дефиницию в целях проведения научных изысканий или разработки государственной политики; в сложности сбора статистических данных, пригодных для осуществления межстрановых сопоставлений.

Затруднительность организационно-экономического и, соответственно, нормативно-правового построения системы управления социально-экономическим развитием сельскими территориями объясняется рядом факторов. Прежде всего это касается необходимости увязать в единую систему взаимоотношения двух – по

---

<sup>1</sup> Rural Development in the European Union. Statistical and economic information. Report 2013. – P. 16 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://ec.europa.eu/agriculture/statistics/rural-development/2013/full-text\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/statistics/rural-development/2013/full-text_en.pdf), свободный (дата обращения: 10.10.2016).

Конституции РФ (ст. 12) – независимых ветвей власти: государственной и местного самоуправления.

Подчас даже механизм взаимодействия между органами одного вида власти – государственной власти Российской Федерации и субъектов РФ – вызывает нарекания в силу встречающихся дублирований полномочий или, напротив, пробелов в их передаче от федеральных – региональным структурам. Что касается органов местного самоуправления, то они в систему органов государственной власти не входят, поэтому порядок и формы сотрудничества между ними определяются данными органами самостоятельно. К сожалению, в немалой степени сам факт коллективной работы государственных и муниципальных органов, а также ее эффективность нередко зависит от субъективных составляющих: политической воли высших органов управления государством, личных и деловых качеств руководителей соответствующих структур. Данное обстоятельство нашло отражение даже в правовых актах, например, еще в 1999 г. в указе Президента РФ № 1370 была обозначена проблема неумения, а зачастую и нежелания определенных должностных лиц выработать согласованные решения, нацеленные на взаимодействие федеральных, региональных и муниципальных органов власти в интересах населения<sup>1</sup>. Однако до настоящего времени указанная проблема не нашла адекватного разрешения.

Нормативно-правовые акты федерального уровня способны стимулировать государственные органы субъектов РФ к сотрудничеству с муниципальными, но конкретные инструменты партнерства могут быть выработаны лишь в результате двусторонних консультаций и переговоров.

Органы государственной власти далеко не всегда стремятся к реальному взаимодействию с местным самоуправлением. В последние годы появилось немало нормативно-правовых актов о передаче некоторых полномочий федеральными органами государственной власти региональным. В свою очередь, последние, если есть такая возможность, делегируют данные полномочия муниципальным органам.

---

<sup>1</sup>Указ Президента РФ от 15 октября 1999 г. № 1370 «Об утверждении Основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 1999. – № 42. – Ст. 5011.

Однако процесс передачи полномочий лишь иногда сопровождается подробным описанием процедуры их финансирования. Гораздо чаще региональные власти перекладывают свои обязанности на органы местного самоуправления без надлежащего материального обеспечения, что отрицательно сказывается на результатах выполнения государством своих обязательств перед гражданами, проживающими в сельской местности.

Для населения, не разбирающегося в сложных нюансах конституционных взаимоотношений между двумя ветвями власти в стране, представители органов как государственной власти, так и местного самоуправления равным образом олицетворяют государство. Для сельского жителя, который по бездорожью вынужден везти больного родственника в районный центр в поликлинику, не имеет значения, да он не сможет разобраться, откуда должны быть выделены средства на ремонт или прокладку дороги к его селу – из бюджета сельского поселения или региональной казны. Ему важен результат, и в случае отрицательного – винить он будет не только и не столько главу своей сельской администрации, сколько государство в целом. Следовательно, авторитет органов региональной государственной власти также пострадает.

Поэтому процесс передачи полномочий от федеральных органов государственной власти региональным, а также муниципальным органам обязательно должен предваряться тщательной разработкой механизма финансирования осуществления обязательств. Без соответствующего материального обеспечения передача государственных полномочий должна быть запрещена либо полностью, либо обязательность их выполнения может быть оставлена на усмотрение ответственного исполнителя.

Следующей проблемой, вызывающей немалое количество коллизий в нормативных актах, является многоуровневость и многоплановость (комплексность) правового обеспечения механизма стратегического управления и планирования социально-экономического развития сельских территорий.

Поскольку сельские местности представляют собой не всю, а лишь часть территории России, то организация управления ими объективно включает в себя все уровни и виды власти в стране. Многоуровневость заключается в том, что правовое регулирование социально-экономического развития сельских территорий осуществляется, во-первых, органами федеральной, региональной и муниципальной власти и управления; во-вторых, распро-

страняется на определенную территорию: на Российскую Федерацию в целом, на отдельные ее субъекты и / или их объединения (Сибирь, Урал, Дальний Восток), на муниципальные образования (сельские районы) и / или их группировки по определенным критериям (северные и южные районы Омской области).

На первый взгляд, казалось бы, особых затруднений ни сам процесс законотворчества, ни правоприменения в сфере социально-экономического развития сельских территорий вызывать не должен: нормативно-правовой акт более высокой юридической силы имеет приоритет по отношению к другим актам, поскольку априори все иные нормативные правовые акты не должны им противоречить (ст. 76 Конституции РФ). В случае возникновения коллизий между правовыми актами или отдельными их нормами применению подлежит акт, принятый в рамках своей компетенции и обладающий более высокой юридической силой.

Однако не все так просто. Одна ситуация складывается, когда речь идет, к примеру, о взаимоотношении норм федерального закона от 28 июня 2014 г. «О стратегическом планировании в Российской Федерации»<sup>1</sup> и указа Президента РФ от 31 декабря 2015 г. «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации»<sup>2</sup>. В этом случае положения указа Президента РФ совершенно однозначно должны соответствовать нормам федерального закона.

Совсем другая ситуация возникает при возникновении коллизий (противоречий, столкновений<sup>3</sup>) вышеназванного закона с актом равной юридической силы, например, с законом от 29 декабря 2006 г. «О развитии сельского хозяйства». Здесь невозможно руководствоваться обычными правилами юридической техники и двумя основными группами коллизионных норм (регламентирующими выбор между законами различных территорий либо законами, последовательно сменяющими друг друга<sup>4</sup>). В первых, оба закона разработаны в пределах своего предмета ве-

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 26 (часть I). – Ст. 3378.

<sup>2</sup> Указ Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2016. – № 1 (часть II). – Ст. 212.

<sup>3</sup> Алексеев С.С. Общая теория права. – М.: ТК Велби, 2008. – С. 467.

<sup>4</sup> Там же. – С. 468.

дения принявшим их государственным органом. Следовательно, они равным образом правомочны регулировать соответствующие отношения. Во-вторых, вступление в юридическую силу закона «О стратегическом планировании в РФ» в более поздние сроки не позволяет однозначно сделать вывод о безусловном преимуществе всех его норм, по сравнению с законом «О развитии сельского хозяйства».

С учетом сложного административно-территориального устройства РФ, протяженности ее границ, социально-экономических, природно-климатических, демографических и иных особенностей процесс управления государством представляет собой довольно непростую задачу. Сегодня уже недостаточно, чтобы отдельные звенья государственного механизма управления страной работали продуктивно – важно добиваться их слаженного действия, вызывающего эффект синергии. Нужно срочно проводить систематизацию, а в перспективе – и кодификацию законодательства о планировании в Российской Федерации.

Устойчивое развитие сельских территорий предполагает усовершенствование самых разных сторон жизни граждан, проживающих на них. Многоплановость правового обеспечения социально-экономического развития сельских территорий России обусловлена участием в нем широкого круга федеральных, региональных и муниципальных органов законодательной и исполнительной власти.

Решение социально-экономических проблем села предполагает принятие нормативно-правовых актов в сфере аграрного (сельскохозяйственного), государственного, гражданского, налогового, административного, трудового права и др. Необходимость согласования многочисленных документов системы стратегического планирования значительно повышает риск возникновения большого числа коллизий между нормативными правовыми актами различной отраслевой и ведомственной принадлежности.

Важно организовать слаженное взаимодействие различных министерств, ведомств и прочих органов власти при решении разнообразных вопросов социально-экономического развития сельских территорий. Действующим законодательством подробно регламентируется компетенция соответствующих органов власти и управления и возможность передачи некоторых полномочий от одних государственных органов другим, если это будет признано целесообразным. Однако такая передача возможна лишь в случае

вертикального делегирования полномочий, т.е. в рамках органов власти одного рода (например, Минсельхоз России – Министерству сельского хозяйства и продовольствия Омской области и наоборот). Передача полномочий от одного ведомства другому – случай довольно редкий и происходит, как правило, на основании прямого предписания закона.

В связи с построением механизма стратегического управления развитием территорий, в том числе сельских, встает актуальная задача налаживания адекватного, оперативного и эффективного взаимодействия между органами различной отраслевой принадлежности.

Традиционная система управления – когда решение определенного рода вопросов отнесено к компетенции соответствующих государственных органов – применительно к сельским территориям нуждается в реформировании. Возможно, эта система неплохо работала в советский период, в условиях плановой экономики, всеобщей «уравниловки» и мощной системы обеспечения выполнения государством социальных обязательств. Вероятно, вполне удовлетворительно сегодня такая система работает в городах, особенно крупных. Однако она мало пригодна для управления сельскими территориями, особенно с низкой плотностью населения.

Закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ предусматривает создание системы стратегического планирования, которая предполагает обеспечение согласования действий участников данного процесса на всех его этапах – начиная от разработки документов стратегического планирования развития территорий и вплоть до их реализации (п. 9 ст. 3). Однако механизм стратегического планирования только начинает формироваться. Наиболее уязвимые его элементы, вследствие наличия пробелов в законодательстве, – это именно процедуры согласования между различными ведомствами, которые на практике стремятся, в большинстве случаев, к доминированию при решении отдельных вопросов планирования.

В самом простом примере взаимодействие различных государственных и муниципальных структур может осуществляться в форме организации мобильных пунктов «социальной скорой помощи» и «групп оперативного реагирования». Речь идет о комплектовании групп специалистов для регулярных посещений отдаленных деревень и сел. В их состав могут включаться врачи, работники органов ЗАГСа, социальной защиты, МВД, представители органов местного самоуправления и т.п.

## **Правовые основы и коллизии устойчивого социально-экономического развития сельских территорий Омской области**

Управление устойчивым социально-экономическим развитием сельских территорий Омской области осуществляется на основе более сложной иерархии нормативно-правовых актов, чем обычно. Традиционная модель юридического урегулирования соответствующей области общественных отношений выглядит следующим образом: федеральный закон, принятые согласно ему акты Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти; затем, по такому же принципу, происходит выстраивание региональной и – далее – муниципальной нормативной базы. Однако в силу объективно комплексного характера регулируемого объекта, коим выступает социально-экономическое развитие села, содержательные, организационно-управленческие, финансово-экономические связи между нормами разных правовых актов оказываются более многогранными, запутанными, неопределенными.

В этой связи хотелось бы заметить, что в юридической литературе вопрос об отнесении стратегий, концепций, доктрин, программ к источникам права является мало исследованным. Как правило, эти документы имеют ярко выраженный политический характер и выступают формой реализации государственной политики. В Конституции РФ данные документы не упоминаются, за исключением, например, военной доктрины РФ (п. «з» ст. 83) и ежегодных посланий Президента РФ Федеральному Собранию (п. «е» ст. 84), поэтому проблему определения их места в иерархии источников права следует признать довольно дискуссионной.

Усугубляет положение то, что стратегии, доктрины, концепции утверждаются как указами Президента РФ, постановлениями Правительства РФ, так и распоряжениями Президента РФ и Правительства РФ. Если в первом случае речь идет, как правило, о нормативных правовых актах<sup>1</sup>, что дает основание рассматривать принимаемые ими стратегии, концепции и т.д. в качестве актов нормативно-правового содержания.

Во втором случае – распоряжения Президента РФ и Правительства РФ относятся к правовым актам индивидуального со-

---

<sup>1</sup> Хотя указы Президента РФ могут быть и ненормативными правовыми актами (например, указы о награждении граждан, назначении или освобождении от должности в некоторых федеральных органах власти).

держания и не наделены нормативным характером. Из этого, казалось бы, должен следовать вывод, что утвержденные ими стратегии и доктрины (в отличие от принятых указами Президента РФ и Правительства РФ) не приобретают силу нормативно-правового акта, а остаются индивидуальными предписаниями. Очевидно, что это не так. Юридическая сила стратегий, концепций, доктрин является одинаковой, независимо от того, каким именно правовым актом они введены в правовую систему России – указом или распоряжением Президента РФ, постановлением или распоряжением Правительства РФ. Закрепленные в них положения затрагивают права неопределенного круга лиц и рассчитаны на неоднократное применение, поэтому данные документы обладают большим потенциалом признания их нормативными правовыми актами<sup>1</sup>.

В последние годы количество стратегий, концепций, программ и т.п., принимаемых органами власти различного уровня, увеличивается в геометрической прогрессии. Их роль в регулировании соответствующих сферах общественных отношений значительно возросла. Поэтому выявление сущности и нормативно-правовой природы данных актов, установление их места в системе источников российского права нуждается в дополнительном изучении, которое выходит за рамки нашего исследования. Ограничимся следующим тезисом: в силу того, что стратегии, концепции, программы и т.п. в настоящее время приобретают все большее значение для последующей разработки разного рода нормативных актов, в целях своей реализации во многих случаях инициируют их принятие; их положения все чаще носят обязательный характер (по крайней мере, для представителей органов государственного и муниципального управления), то, по нашему мнению, они должны быть включены в систему источников права.

С учетом вышесказанного, система правового обеспечения устойчивого социально-экономического развития сельских территорий Омской области может быть представлена следующим образом.

---

<sup>1</sup> См., например: п. 1 Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 30 июля 2013 г. № 58 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при рассмотрении арбитражными судами дел об оспаривании нормативных правовых актов» // Экономика и жизнь (Бухгалтерское приложение). – 2013. – № 35. – 6 сентября.

Первый уровень нормативно-правового регулирования социально-экономического развития сельских территорий включает в себя федеральные акты и состоит из нескольких подуровней (федеральные законы; подзаконные акты: акты Президента РФ, Правительства РФ, министерств и ведомств РФ). Внутри каждого подуровня может существовать своя иерархия актов нормативно-правового обеспечения устойчивого развития сельских территорий: стратегия – концепция – прогноз – программа.

В числе наиболее важных федеральных законов, затрагивающих вопросы социально-экономического развития сельских территорий в Российской Федерации, следует выделить законы:

– «О стратегическом планировании в РФ» (от 28 июня 2014 г.). Данный акт заменил закон от 20 июля 1995 г. «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации»<sup>1</sup> и явился документом более широкого спектра действия, так как регулирует вопросы не только социально-экономического развития в России, но и обеспечение национальной безопасности страны;

– «О развитии сельского хозяйства» (от 29 декабря 2006 г.);

– «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (от 6 октября 2003 г.)<sup>2</sup>.

Подзаконными правовыми актами утверждаются документы программно-политического характера: стратегии, доктрины, концепции, программы и т.п. Мы поддерживаем точку зрения О.Н. Кичалок, согласно которой стратегии в иерархии актов Президента РФ занимают более высокую ступень, по сравнению с концепциями<sup>3</sup>. Однако существуют и иные подходы, отдающие приоритет концепциям перед стратегиями. Например, в «Стратегии устой-

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 30. – Ст. 2871.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ред. от 03.07.2016) // Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.

<sup>3</sup> Кичалок О. Н. Акты Президента Российской Федерации программно-политического содержания: конституционно-правовая характеристика // Научно-методический электронный журнал «Концепт». – 2014. – Т. 20. – С. 2486–2490 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://e-koncept.ru/2014/54761.htm>, свободный (дата обращения: 4.10.2016).

чивого развития сельских территорий РФ на период до 2030 г.»<sup>1</sup> говорится, что ее положения являются продолжением основных направлений *Концепции* устойчивого развития сельских территорий РФ на период до 2020 г.<sup>2</sup> Думается, что в данном случае имеет место коллизия между названиями актов, последовательно сменяющих друг друга, сознательно допущенная нормотворческим органом для того, чтобы не отменять действие предыдущего документа, не инициировать излишнюю законодательную активность в субъектах РФ по изменению региональных и муниципальных нормативных актов соответствующей тематики, а также не нанести вред практике реализации уже принятых актов во исполнение концепции.

Проводимый рядом ученых анализ стратегий, концепций, доктрин, принятых в РФ в последние годы, не позволяет сделать однозначный вывод о том, какой вид из рассматриваемых правовых актов обладает большей юридической силой по отношению друг к другу<sup>3</sup>.

Таким образом, система стратегического планирования социально-экономического развития сельских территорий на уровне подзаконного правового регулирования включает в себя следующие акты федеральных органов исполнительной власти:

– Стратегия национальной безопасности РФ<sup>4</sup>, одним из наиболее важных элементов которой выступает обеспечение продовольственной безопасности и независимости РФ (п. 54);

---

<sup>1</sup> Распоряжение Правительства РФ от 2 февраля 2015 г. № 151-р «Об утверждении Стратегии устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года» // Собрание законодательства РФ. – 2015. – № 6. – Ст. 1014.

<sup>2</sup> Распоряжение Правительства РФ от 30 ноября 2010 г. № 2136-р «Об утверждении Концепции устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2020 года» // Собрание законодательства РФ. – 2010. – № 50. – Ст. 6748.

<sup>3</sup> См., например: Мушинский М.А. Стратегии, концепции, доктрины в правовой системе Российской Федерации: проблемы статуса, юридической техники и соотношения друг с другом // Юридическая техника. – 2015. – № 9. – С. 488–499; Стрельников К.А. Государственно-правовая стратегия как категория современной юридической науки // Государственная власть и местное самоуправление. – 2009. – № 8. – С. 4.

<sup>4</sup> Указ Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2016. – № 1 (часть II). – Ст. 212.

– Доктрина продовольственной безопасности РФ<sup>1</sup>, принятая в целях обеспечения населения страны продовольствием, безопасной и высококачественной сельхозпродукцией, рыбной и прочей продукцией из водных биоресурсов;

– Указ Президента РФ от 6 августа 2014 г. № 560 «О применении отдельных специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности Российской Федерации»<sup>2</sup>, установивший запреты и ограничения на ввоз в Россию отдельных видов сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, что в перспективе должно было способствовать развитию их производства на сельских территориях РФ. Действие данных ограничений в настоящее время продлено до 31 декабря 2017 г.<sup>3</sup>;

– Концепция демографической политики РФ на период до 2025 г.<sup>4</sup>, предусматривающая создание не только в городах, но и в сельской местности среды обитания, благоприятной для семей с детьми, в том числе повышение доступности медицинской помощи для жителей сельских территорий, а также разработку региональных демографических программ с учетом доли сельского населения);

– Концепция долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 г.<sup>5</sup>, определяющая в долгосрочной перспективе направления и способы достижения устойчивого роста благосостояния россиян и национальной безопасности, укрепления экономики, усиления позиций России на мировой арене;

---

<sup>1</sup> Указ Президента РФ от 30 января 2010 г. № 120 «Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2010. – № 5. – Ст. 502.

<sup>2</sup> Указ Президента РФ от 6 августа 2014 г. № 560 «О применении отдельных специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности Российской Федерации» (с изм. от 29.06.2016) // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 32. – Ст. 4470.

<sup>3</sup> Указ Президента РФ от 29 июня 2016 г. № 305 «О продлении действия отдельных специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2016. – № 27 (часть III). – Ст. 4458.

<sup>4</sup> Указ Президента РФ от 9 октября 2007 г. № 1351 «Об утверждении Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года» (ред. от 01.07.2014) // Собрание законодательства РФ. – 2007. – № 42. – Ст. 5009.

<sup>5</sup> Распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» (ред. от 08.08.2009) // Собрание законодательства РФ. – 2008. – № 47. – Ст. 5489.

- Транспортная стратегия РФ<sup>1</sup>, предусматривающая повышение доступности и качества транспортных услуг для сельского населения;
- Стратегия развития туризма в РФ на период до 2020 г.<sup>2</sup>, подчеркивающая важность развития сельского туризма и развития туристской инфраструктуры в сельских населенных пунктах;
- Концепция государственной семейной политики в РФ на период до 2025 г.<sup>3</sup>;
- Стратегия социально-экономического развития Сибири до 2020 г.<sup>4</sup>, направленная на создание условий для устойчивого повышения уровня и качества жизни населения сибирских регионов;
- Концепция устойчивого развития сельских территорий РФ на период до 2020 г.;
- Стратегия устойчивого развития сельских территорий РФ на период до 2030 г.;
- Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы<sup>5</sup>;
- Концепция федеральной целевой программы (ФЦП) «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014–2017 годы и на период до 2020 года»<sup>6</sup>;

---

<sup>1</sup> Распоряжение Правительства РФ от 22 ноября 2008 г. № 1734-р «О Транспортной стратегии Российской Федерации» (ред. от 11.06.2014) // Собрание законодательства РФ. – 2008. – № 50. – Ст. 5977.

<sup>2</sup> Распоряжение Правительства РФ от 31 мая 2014 г. № 941-р «Об утверждении Стратегии развития туризма в Российской Федерации на период до 2020 года» // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 24. – Ст. 3105.

<sup>3</sup> Распоряжение Правительства РФ от 25 августа 2014 г. № 1618-р «Об утверждении Концепции государственной семейной политики в Российской Федерации на период до 2025 года» // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 35. – Ст. 4811.

<sup>4</sup> Распоряжение Правительства РФ от 5 июля 2010 г. № 1120-р «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Сибири до 2020 года» (ред. от 26.12.2014) // Собрание законодательства РФ. – 2010 – № 33. – Ст. 4444.

<sup>5</sup> Постановление Правительства РФ от 14 июля 2012 г. № 717 «О Государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы» (ред. от 19.12.2014) // Собрание законодательства РФ. – 2012. – № 32. – Ст. 4549.

<sup>6</sup> Распоряжение Правительства РФ от 8 ноября 2012 г. № 2071-р «Об утверждении Концепции федеральной целевой программы "Устойчивое развитие сельских территорий на 2014–2017 годы и на период до 2020 года"» // Собрание законодательства РФ. – 2012. – № 46. – Ст. 6386.

- ФЦП «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014–2017 годы и на период до 2020 года»<sup>1</sup>;
- ФЦП «Развитие мелиорации земель сельскохозяйственного назначения России на 2014–2020 годы»<sup>2</sup>;
- Правила распределения и предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ на поддержку экономически значимых региональных программ развития сельского хозяйства субъектов РФ<sup>3</sup>;
- Стратегия развития лесного комплекса РФ на период до 2020 г.<sup>4</sup>;
- Порядок отбора экономически значимых региональных программ развития сельского хозяйства субъектов РФ<sup>5</sup> и др.

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 15 июля 2013 г. № 598 (ред. от 25.05.2016) «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.

<sup>2</sup> Постановление Правительства РФ от 12 октября 2013 г. № 922 «О федеральной целевой программе “Развитие мелиорации земель сельскохозяйственного назначения России на 2014–2020 годы”» (ред. от 11.06.2016) // Собрание законодательства РФ. – 2013. – № 43. – Ст. 5554.

<sup>3</sup> Постановление Правительства РФ от 17 декабря 2010 г. № 1042 «Об утверждении Правил распределения и предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку экономически значимых региональных программ развития сельского хозяйства субъектов Российской Федерации» (ред. от 02.06.2016) // Собрание законодательства РФ. – 2010. – № 52 (ч. 1). – Ст. 7102.

<sup>4</sup> Приказ Минпромторга РФ № 248, Минсельхоза РФ № 482 от 31 октября 2008 г. «Об утверждении Стратегии развития лесного комплекса Российской Федерации на период до 2020 года» // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=99108&rnd=228224.298121966&dst=100012&fld=134#0>, свободный (дата обращения: 4.10.2016).

<sup>5</sup> Приказ Минсельхоза России от 13 апреля 2015 г. № 134 «Об утверждении Порядка отбора экономически значимых региональных программ развития сельского хозяйства субъектов Российской Федерации и форм документов, предусмотренных Правилами распределения и предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку экономически значимых региональных программ развития сельского хозяйства субъектов Российской Федерации, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2010 г. № 1042» (ред. от 15.06.2016) // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201505190005>, свободный (дата обращения: 4.10.2016). Дата опубликования: 19.05.2015. Номер опубликования: 0001201505190005.

Приведенный перечень правовых актов федерального уровня не является исчерпывающим (в частности, множество актов посвящено порядку выделения субвенций из федерального регионального бюджетам для реализации отдельных государственных программ), однако даже его беглый анализ позволяет судить о сложности нормотворческой работы в сфере содействия прогрессивному развитию сельских территорий в Российской Федерации.

Второй уровень нормативно-правового обеспечения устойчивого социально-экономического развития сельских территорий формируется на основе актов регионального законодательства. Он также имеет свою структуру, применительно к омскому региону она складывается из законов Омской области; актов, утвержденных губернатором Омской области; актов правительства региона; актов региональных органов исполнительной власти, принятых в пределах их компетенции по обеспечению устойчивого развития сельских территорий.

Среди документов стратегического планирования развития сельских территорий Омской области представляет важным выделить следующие.

– Стратегия социально-экономического развития Омской области до 2025 г., утв. указом Губернатора Омской области от 24 июня 2013 г. № 93 (ред. от 24.09.2015);

– Прогноз социально-экономического развития Омской области на 2015 г. и на период до 2017 г., утв. распоряжением Правительства Омской области от 1 апреля 2015 г. № 45-рп;

– Порядок принятия решений о разработке государственных программ Омской области, их формирования и реализации, утв. постановлением Правительства Омской области от 26 июня 2013 г. № 146-п (ред. от 20.07.2016);

– Программа Омской области «Развитие системы внутренней продовольственной помощи, базирующейся на продукции агропромышленного комплекса Омской области, на 2013–2016 годы»<sup>1</sup>;

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства Омской области от 27 мая 2013 г. № 121-п «Об утверждении программы Омской области «Развитие системы внутренней продовольственной помощи, базирующейся на продукции агропромышленного комплекса Омской области, на 2013–2016 годы» (ред. от 21.10.2015) // Омский вестник. – 2013. – № 27 (3376). – 7 июня.

– Государственная программа Омской области «Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия Омской области»<sup>1</sup>. Она рассчитана на период 2014–2020 г. и включает в себя, в частности, подпрограмму «Устойчивое развитие сельских территорий»;

– Положение о предоставлении в 2014–2020 годах социальных выплат на строительство (приобретение) жилья гражданам Российской Федерации, проживающим в сельской местности на территории Омской области, в том числе молодым семьям и молодым специалистам, утв. постановлением Правительства Омской области от 11 декабря 2013 г. № 321-п (ред. от 06.07.2016);

– Ведомственные целевые программы (далее – ВЦП): «Повышение эффективности осуществления государственной политики Омской области в сфере развития агропромышленного комплекса»<sup>2</sup>; «Развитие льноводства и производства продукции из льноволокна в Омской области»<sup>3</sup>; «Развитие сельскохозяйственной кооперации в Омской области»<sup>4</sup>; «Развитие овощеводства закрытого грунта в Омской области»<sup>5</sup>; «Развитие мясного скотоводства в Омской области»<sup>6</sup> и др.

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства Омской области от 15 октября 2013 г. № 252-п «Об утверждении государственной программы Омской области "Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия Омской области"» (ред. от 21.09.2016) // Омский вестник. – 2013. – № 47. – 18 октября.

<sup>2</sup> Приказ Минсельхозпрода Омской области от 24 октября 2013 г. № П-13-98 «Об утверждении ведомственной целевой программы "Повышение эффективности осуществления государственной политики Омской области в сфере развития агропромышленного комплекса"» (ред. от 27.07.2016) // Омский вестник. – 2013. – № 52. – 8 ноября.

<sup>3</sup> Приказ Минсельхозпрода Омской области от 24 октября 2013 г. № П-13-96 «Об утверждении ведомственной целевой программы "Развитие льноводства и производства продукции из льноволокна в Омской области"» (ред. от 01.08.2016) // Омский вестник. – 2013. – № 52. – 8 ноября.

<sup>4</sup> Приказ Минсельхозпрода Омской области от 24 октября 2013 г. № П-13-93 «Об утверждении ведомственной целевой программы "Развитие сельскохозяйственной кооперации в Омской области"» (ред. от 25.07.2016) // Омский вестник. – 2013. – № 52. – 8 ноября.

<sup>5</sup> Приказ Министерства сельского хозяйства и продовольствия Омской области от 31 октября 2013 г. № П-13-99 «Об утверждении ведомственной целевой программы "Развитие овощеводства закрытого грунта в Омской области"» (ред. от 18.06.2015) // Омский вестник. – 2013. – № 52. – 8 ноября.

<sup>6</sup> Приказ Минсельхозпрода Омской области от 17 июня 2015 г. № П-15-38 «Об утверждении ведомственной целевой программы "Развитие мясного ското-

В Омской области действует ряд государственных программ, затрагивающих вопросы социально-экономического развития сельских территорий в соответствующей сфере общественных отношений: «Регулирование отношений в сфере труда и занятости населения Омской области»<sup>1</sup>, «Развитие здравоохранения Омской области»<sup>2</sup>, «Развитие системы образования Омской области»<sup>3</sup>, «Развитие экономического потенциала Омской области»<sup>4</sup> и др.

В Омской области в дополнение федеральных актов по стратегическому планированию социально-экономического развития села принимаются как собственные акты (например, госпрограмма «Развитие транспортной системы Омской области»<sup>5</sup> разработана как региональное продолжение «Транспортной стратегии РФ»), так и планы по реализации соответствующих федеральных документов. Так, во исполнение федерального закона «О стратегическом планировании в РФ» распоряжением Правительства Омской области от 24 декабря 2014 г. № 186-рп был утвержден план подготовки документов стратегического планирования Омской области, предусматривающий разработку не позднее 1 января 2017 г. прогнозов социально-экономического развития региона на долгосрочный и среднесрочный периоды, а на их основе – новой стратегии социально-экономического развития Омской области.

---

водства в Омской области"» (ред. от 02.08.2016) // Омский вестник. – 2015. – № 25. – 26 июня.

<sup>1</sup> Постановление Правительства Омской области от 16 октября 2013 г. № 257-п «Об утверждении государственной программы Омской области "Регулирование отношений в сфере труда и занятости населения Омской области"» (ред. от 21.09.2016) // Омский вестник. – 2013. – № 49. – 25 октября.

<sup>2</sup> Постановление Правительства Омской области от 16 октября 2013 г. № 265-п «Об утверждении государственной программы Омской области "Развитие здравоохранения Омской области"» (ред. от 06.10.2016) // Омский вестник. – 2013. – № 50. – 26 октября.

<sup>3</sup> Постановление Правительства Омской области от 15 октября 2013 г. № 250-п «Об утверждении государственной программы Омской области "Развитие системы образования Омской области"» (ред. от 06.10.2016) // Омский вестник. – 2013. – № 47. – 18 октября.

<sup>4</sup> Постановление Правительства Омской области от 16 октября 2013 г. № 266-п «Об утверждении государственной программы Омской области "Развитие экономического потенциала Омской области"» (ред. от 31.08.2016) // Омский вестник. – 2013. – № 49. – 25 октября.

<sup>5</sup> Постановление Правительства Омской области от 16 октября 2013 г. № 262-п «Об утверждении государственной программы Омской области "Развитие транспортной системы Омской области"» (ред. от 21.09.2016) // Омский вестник. – 2013. – № 50. – 26 октября.

Третий уровень образуют муниципальные правовые акты, посвященные вопросам устойчивого развития территорий конкретных сельских поселений Омской области. Это – самый крупный массив правовых актов, регулирующих социально-экономическое развитие сельских округов, прежде всего – вследствие большого количества муниципальных образований в регионе (32 муниципальных района – без учета г. Омска). Во многих муниципальных районах разработаны свои стратегии<sup>1</sup>, концепции, прогнозы<sup>2</sup>, планы, программы социально-экономического развития. Однако анализ их содержания показывает, что объем намеченных мероприятий в значительной степени определяется размером выделяемых на конкретные цели субвенций из регионального бюджета, поскольку собственные источники формирования бюджетов сельских округов крайне скудные.

В силу этого программы муниципальных образований, как правило, рассчитаны на срок до трех, реже четырех лет. Так, постановлением Главы Колосовского муниципального района Омской области от 3 сентября 2015 г. № 181-п была утверждена муниципальная программа «Организация транспортного обслуживания населения в Колосовском районе на 2016–2020 годы», которая представляет собой логическое продолжение на уровне сельской территории «Транспортной стратегии РФ» и региональной программы «Развитие транспортной системы Омской области».

Для увеличения инвестиционной привлекательности сельских территорий и привлечения дополнительных средств в некоторых сельских округах проводятся различные мероприятия, чтобы повысить интерес реальных и потенциальных инвесторов к конкретному сельскому поселению. Например, в Азовском районе ежегодно организуется конкурс «Лучший инвестор в экономику Азовского немецкого национального муниципального района Омской области». Кроме того, на данной территории действует му-

---

<sup>1</sup> См., например: Стратегия социально-экономического развития Оконешниковского муниципального района Омской области до 2025 г., утв. постановлением Главы Оконешниковского муниципального района Омской области от 22 сентября 2014 г. № 295-п.

<sup>2</sup> См., например: постановление Администрации Исилькульского муниципального района Омской области от 15 сентября 2015 г. № 537 «О прогнозе социально-экономического развития Исилькульского муниципального района Омской области на 2016 год и на период до 2018 года».

ниципальная программа «Развитие экономического потенциала Азовского немецкого национального муниципального района Омской области на 2014–2020 гг.»<sup>1</sup>, в структуру которой входит подпрограмма «Развитие сельского хозяйства и охрана окружающей среды в Азовском немецком национальном муниципальном районе Омской области на 2014–2020 гг».

Понимая важность установления партнерских отношений между различными органами муниципального управления в ряде районов Омской области началась работа по формированию механизма взаимодействия между органами местного самоуправления. Например, в Колосовском районе такая работа проводится в рамках оказания содействия в развитии сельскохозяйственного производства в сфере молочного животноводства<sup>2</sup>.

Таким образом, нормативно-правовая база обеспечения устойчивого социально-экономического развития сельских территорий Омской области включает в себя акты органов различных уровней и видов власти, различной отраслевой принадлежности. Вследствие отсутствия на уровне региона действенного механизма согласования действий и решений органов государственной и муниципальной власти возникает немало коллизий, противоречий, дублирований между правовыми нормами в сфере социально-экономического развития села, особенно между актами разной ведомственной принадлежности. Соответственно, это неблагоприятно отражается на правоприменительной практике, приводит к перерасходу бюджетных средств и существенно снижает эффективность реализуемых региональных и муниципальных мероприятий по повышению уровня и качества жизни в сельской местности.

---

<sup>1</sup>Утверждена постановлением Администрации Азовского немецкого национального муниципального района от 6 ноября 2013 г. № 1194.

<sup>2</sup> Постановление Главы Колосовского муниципального района Омской области от 19 марта 2015 г. № 77-п «Об организации взаимодействия между Администрацией муниципального района и сельскими поселениями в рамках межмуниципального сотрудничества по вопросам оказания содействия в развитии сельскохозяйственного производства в сфере молочного животноводства» // СПС КонсультантПлюс.

**РАЗДЕЛ II**  
**ДИАГНОСТИКА**  
**СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СФЕРЫ**  
**СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЙ ОМСКОЙ ОБЛАСТИ**

**Глава 4**  
**Сельское предпринимательство региона:**  
**анализ и прогнозирование**

При определении уровня и перспективной динамики развития предпринимательской деятельности в сельской местности следует помнить, что эти показатели являются составной частью более сложных мониторинговых систем, позволяющих оценить уровень развития сельских территорий в целом. В этой связи в первую очередь стоит обратить внимание на существующие подходы к оценке уровня развития сельских территорий и определить место в них показателям, характеризующим предпринимательскую активность.

**Методические подходы**  
**к проведению мониторинга уровня развития**  
**сельских территорий**

Потребность в проведении мониторинга уровня развития сельских территорий обусловлена целым рядом законодательно-нормативных актов. Так, еще в 2008 г. распоряжением Правительства РФ № 1313-р в рамках реализации Указа Президента Российской Федерации «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» был утвержден перечень дополнительных показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов, в том числе показателей, необходимых для расчета неэффективных расходов местных бюджетов, а также методика мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления на основании типовой формы отчета глав местных администраций городских округов и муниципальных районов о достигнутых значениях показателей. Федеральная целевая программа "Устойчивое

развитие сельских территорий на 2014–2017 годы и на период до 2020 года", утвержденная Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 июля 2013 года N 598, содержит важнейшие целевые индикаторы и показатели, характеризующих достижимость поставленных задач по вопросам социально-экономического развития территорий на селе.

Методология мониторинга развития сельских территорий рассматривается в трудах целого ряда авторов. Так, в монографии «Методы обоснования программ устойчивого развития сельских территорий»<sup>1</sup> авторским коллективом предлагается сформировать состав показателей оценки из следующих блоков (рис. 2.1).



Рис. 2.1. Показатели для оценки состояния сельских территорий

<sup>1</sup> Методы обоснования программ устойчивого развития сельских территорий: моногр. / под ред. В.И. Фролова; СПб. гос. архит.-строи. ун-т. – СПб., 2011. – 464 с.

Для анализа текущего состояния сельская территория или населенный пункт рассматриваются как объект, обладающий набором определенных физико-географических и историко-культурных характеристик в совокупности со сложившейся социально-экономической и экологической структурой. Природные характеристики и историко-культурные особенности рассматриваются как объективная данность, которую необходимо учитывать при выборе способа развития территории, а социально-экономические показатели – как настраиваемые и управляемые переменные параметры состояния территории, которые должны достигать некоторого оптимального значения относительно целевой функции развития обследуемой территории.

В мировой практике сельские территории, показатели которых благоприятны для развития в будущем, также, в своей основе, определяются на основе критериев оценки социально-экономического развития. Так, в Казахстане используется методика исследования сельских районов страны, подготовленная в рамках технической помощи международными консультантами Азиатского банка и адаптированная к имеющимся характеристикам сельских населенных пунктов (СНП). С целью формирования критериев была проведена паспортизация по 130 показателям социально-экономического развития по каждому СНП<sup>1</sup>.

Важнейшими параметрами, оценивающими уровень социально-экономического развития СНП и их перспективность, определены четыре группы критериев: экономический потенциал, уровень развития инженерной инфраструктуры, обеспеченность социальными объектами и экологическая безопасность, которые включают 21 совокупный показатель. Отбор критериев был осложнен отсутствием по многим параметрам утвержденных отраслевых нормативов и стандартов. Там, где имеются, они были взяты в качестве пороговых значений, в остальных случаях критерием является среднереспубликанское значение данного показателя (рис. 2).

---

<sup>1</sup>О Государственной программе развития сельских территорий Республики Казахстан на 2004–2010 годы.

Указ Президента Республики Казахстан от 10 июля 2003 года N 1149.



Рис. 2.2. Система оценки уровня социально-экономического развития сельских населенных пунктов Республики Казахстан

С учетом приоритетов экономического развития при оценке потенциала СНП каждому из показателей был установлен вес, который характеризовал значимость в сумме совокупного количества баллов. Наибольший вес имеют показатели экономического потенциала – суммарный наивысший балл 60, показатели инженерной инфраструктуры не превышают 30 баллов, характеристики обеспеченности социальными объектами имеют вес до 10 баллов. Влияние на уровень развития СНП экологических параметров оценивается через поправочные коэффициенты, на которые умножаются баллы, полученные по первым трем группам критериев.

На основании совокупной суммы баллов СНП группируются в четыре категории (типа):

- 1) СНП с высоким потенциалом развития – более 70 баллов;
- 2) СНП со средним потенциалом развития – 35–69 баллов;
- 3) СНП с низким потенциалом развития – 1–34 балла;
- 4) СНП с особо неблагоприятными экологическими условиями – 0 баллов.

Зенкова Н.А.<sup>1</sup> в автореферате диссертации на соискание ученой степени кандидата экономических наук подчеркивает, что социально-экономические процессы, которые невозможно оценить количественными индикаторами, измеряются качественными (экспертными) индикаторами через *анкетирование, наблюдение, интервью и опросы населения*. При обработке информации, полученной путем опросов, обобщение и сравнение может трансформировать количественные показатели в индикаторы.

С помощью системы мониторинговых показателей, таких, как статистические данные, комплексные коэффициенты социально-экономических показателей, данные социологических опросов, наблюдений, происходит формирование индикаторов. Этот процесс можно разделить на несколько этапов. На первоначальном этапе определяется максимальное количество показателей. Следующим этапом является укрупнение параметров, создание интегральных показателей. Здесь применяется экспертный опрос методом Делфи. Задача этого этапа – создание системы базовых индикаторов. Заключительный этап – определение организационных аспектов реализации мониторинга. На данном этапе формируется группа специалистов, завершающих совершенствование отобранных индикаторов. Предложенная система индикаторов представлена в табл. 4.1.

---

<sup>1</sup>Зенкова Н.А. Система индикаторов социально-экономического развития городских и сельских поселений: дис. ... канд. экон. наук. – М. – 2010.

Таблица 4.1

**Система индикаторов для оценки уровня развития  
городских и сельских поселений**

Индикатор	Показатель
Социально-экономическая характеристика населения	Соотношение среднедушевого дохода к прожиточному минимуму
	Доля населения, имеющего среднедушевые доходы ниже прожиточного минимума
	Соотношение средней заработной платы к прожиточному минимуму
	Естественный прирост населения
	Уровень регистрируемой безработицы
Сельское хозяйство	Прирост объемов продукции сельского хозяйства на душу населения
	Урожайность основных видов сельскохозяйственных культур
	Прирост поголовья крупнорогатого скота, свиней и птицы в личных подсобных хозяйствах
	Обеспеченность сельскохозяйственных организаций техникой (тракторами, комбайнами)
	Прирост посевных площадей сельскохозяйственных культур в хозяйствах всех категорий
Жилищно-коммунальная сфера	Обеспеченность жильем на душу населения
	Ввод нового жилья
	Доля ветхого и аварийного жилья от общего жилого фонда
	Удовлетворенность населения качеством предоставляемых жилищно-коммунальных услуг
Организация свободного времени населения	Охват населения культурно-досуговыми мероприятиями
	Удельный вес населения, систематически занимающегося физической культурой и спортом, от общей численности населения
	Доля детей от общего числа (до 18 лет), участвующих в досуговых формированиях (любительских объединениях)
	Фонд общедоступных библиотек на душу населения
Охрана порядка	Уровень преступности
	Охват населения в мероприятиях по охране общественного порядка
	Охват населения в мероприятиях по профилактике терроризма, экстремизма и ликвидации чрезвычайных ситуаций
	Охват населения в мероприятиях по обеспечению первичных мер пожарной безопасности
Сфера услуг населению	Обеспеченность объектами розничной торговли и общественного питания на 100 человек
	Прирост количества малых предприятий
	Доля занятых в малом бизнесе от общей численности занятых в экономике поселения
	Обеспеченность специализированными предприятиями бытового обслуживания

Разработанная В.Н. Перцевым<sup>1</sup> методика комплексной оценки устойчивого развития сельских территорий района на основе интегральной совокупности показателей учитывает вклад частных оценок отдельных составляющих развития в общий показатель по каждому поселению района. Методика включает цель, задачи, показатели и основные этапы оценки:

- выбор показателей-индикаторов и проведение нормирования для нивелировки колебания по годам;
- расчет индивидуальных индексов для определения темпов изменения за определенный период времени и выделение из них наиболее значимых через рассчитанные весовые коэффициенты;
- проведение интегральной оценки каждой составляющей устойчивого развития сельских территорий (поселений) и их развития по коэффициентам динамики развития и устойчивости развития;
- определение суммарной интегральной оценки и уровня устойчивого развития по коэффициентам динамики развития и устойчивости развития.

Предлагается выделение показателей, характеризующих социальное, экономическое, экологическое и институциональное развитие сельских территорий. На основании полученных коэффициентов динамики развития и устойчивости были определены три группы сельских поселений:

- 1) 1-я группа – поселения с высоким уровнем развития и устойчивости сельских территорий:  $K_{рзв} > 1$ ,  $K_{уст} > 0$ ;
- 2) 2-я группа – поселения, сохранившие уровень развития, но имеющие разную степень устойчивости:  $K_{рзв} = 1$ ,  $K_{уст} = 0$ ;
- 3) 3-я группа – поселения с низким уровнем развития и устойчивости сельских территорий:  $K_{рзв} < 1$ ,  $K_{уст} < 0$ .

В обобщенном виде система показателей уровня развития сельских территорий представлена в табл. 4.2.

В коллективной монографии «Мониторинг устойчивого развития сельских поселений Омской области»<sup>2</sup> предлагается и апробируется следующая методика. На первом этапе формируется группа базовых показателей по каждому направлению развития, представленных в табл. 4.3.

---

<sup>1</sup> Перцев В.Н. Устойчивое развитие сельских территорий муниципального района: дис. ... канд. экон. наук. – Воронеж. – 2011.

<sup>2</sup> Мониторинг устойчивого развития сельских поселений Омской области : Монография / О.В. Шумакова [и др.]. – Омск : Изд-во ФГБОУ ВПО ОмГАУ им. П.А. Столыпина, 2012. – 364 с.

Таблица 4.2

## Система показателей уровня развития сельских территорий

Социальное развитие	Экономическое развитие	Экологическое развитие	Институциональное развитие
Коэффициент естественного движения населения	Выручка от реализации продукции и оказания	Средневзвешенное содержание гумуса	Налоговая составляющая в доходах
Уровень безработицы в сельской местности	услуг от всех видов деятельности. Отдельно выделяется выручка, полученная от промышленности, строительства и сельского хозяйства	Объем инвестиций в развитие рекреационных зон в расчете на 1 жителя	Расходы на органы местного самоуправления в общих расходах бюджета
Число учеников, приходящихся на 1 школу поселения		Средневзвешенное содержание фосфора	Бюджетная поддержка на 1 га сельхозугодий
Соотношение среднемесячной заработной платы с.-х. работников со средней по		Средневзвешенное содержание обменного калия	Объем инвестиций в развитие социальной сферы в расчете на 1 жителя
Удельный вес дорог с твердым покрытием в общей протяженности дорог		Содержание кислот почв	Объем инвестиций в развитие сельского туризма
Число сельских жителей, приходящихся на 1 ФАП			

На данном этапе предлагается проведение рейтинговой оценки показателей. Рейтинговая оценка состояния каждого показателя происходит путем присвоения мест (рангов) в общей совокупности числа районов (например, от одного до тридцати двух) по всем показателям, причем району с наилучшим состоянием показателя присваивается первое место (ранг), а наихудшему соответственно тридцать второе место.

**Базовые показатели  
по направлениям социально-экономического развития**

Направление развития			
Экономическое	Социальное	Демографическое	Асоциальное
<p>Удельный вес прибыльных хозяйств.</p> <p>Рентабельность с.-х. продукции.</p> <p>Рентабельность от реализации продукции растениеводства.</p> <p>Рентабельность от реализации продукции животноводства.</p> <p>Выпуск продукции с.-х. на одного работника.</p> <p>Валовой сбор зерна.</p> <p>Численность КРС.</p> <p>Надой молока на одну корову.</p> <p>Производство молока на душу населения.</p> <p>Производство мяса на душу населения.</p> <p>Удельный вес с.-х. угодий в общей площади земли.</p> <p>Удельный вес пашни в общей площади с.-х. угодий</p>	<p>Среднемесячная заработная плата.</p> <p>Удельный вес занятых в с.-х. производстве от общего числа занятых.</p> <p>Обеспеченность жильем.</p> <p>Ввод в действие газовых сетей.</p> <p>Оборот общественного питания.</p> <p>Оборот розничной торговли.</p> <p>Раскрываемость преступлений.</p> <p>Численность детей в дошкольных учреждениях.</p> <p>Число книг и журналов в библиотеках.</p> <p>Число мест в клубных учреждениях.</p> <p>Численность врачей.</p> <p>Обеспеченность больничными койками</p>	<p>Плотность населения.</p> <p>Естественный прирост (убыль) населения.</p> <p>Миграционный прирост (убыль) населения</p>	<p>Просроченная задолженность по заработной плате.</p> <p>Удельный вес учащихся во вторую смену.</p> <p>Уровень регистрируемой безработицы.</p> <p>Общая заболеваемость населения.</p> <p>Количество абортов.</p> <p>Первичная заболеваемость туберкулезом.</p> <p>Наркологическая заболеваемость.</p> <p>Заболеваемость психическими расстройствами.</p> <p>Заболеваемость злокачественными образованиями.</p> <p>Венерические заболевания</p>

$P_{ij}$  – ранговое значение  $i$ -го показателя  $j$ -го значения.

На втором этапе вычисляется индекс значимости показателя в общей совокупности районов по формуле

$$J_{ij} = \frac{(n+1) - P_{ij}}{n}, \quad (2.1)$$

где  $n$  – количество районов;

$P_{ij}$  – ранг района по показателю;

1 – постоянная величина.

На следующем этапе вычисляется средний индекс состояния развития района по определенному направлению развития ((э) – экономическому, (с) – социальному, (д) – демографическому, (а) – асоциальному):

$$J_{\varepsilon} = \frac{\sum J_{ij}}{\sum j}, \quad (2.2)$$

где  $J_{\varepsilon}$  – индекс экономического состояния развития района;

$j$  – конкретный район;

$J_{ij}$  – индекс значимости показателя в общей совокупности районов.

Аналогично рассчитываются все остальные индексы развития по каждому району по каждому году. Полученные результативные показатели целесообразно применять при оперативном управлении. Для планирования и прогнозирования необходимо рассчитать среднее значение индикаторов по всем направлениям развития в отдельности, например, по индикатору экономического развития по формуле

$$J_{\varepsilon j} = \frac{\sum \varepsilon_{jt}}{m}, \quad (2.3)$$

где  $t$  – период времени;

$m$  – сумма лет.

Интегральный индекс социально-экономического развития предлагается вычислять по формуле

$$J_{\text{СЭР}j} = J_{\text{э}j}^{0,6} * J_{\text{с}j}^{0,3} * J_{\text{д}j}^{0,3} * J_{\text{а}j}^{-0,2} \quad (2.4)$$

где  $J_{\text{э}j}$  – индикатор экономического развития;

$J_{\text{с}j}$  – индикатор социального развития;

$J_{\text{д}j}$  – индикатор демографического развития;

$J_{\text{а}j}$  – индикатор асоциального состояния.

Весовые коэффициенты определяются экспертным путем. По вышеизложенной методике рассчитываются индикаторы по каждому направлению развития за разные периоды времени (как за один год, так и в динамике за последние четыре года). Результаты этих расчетов используются при вычислении интегрального индикатора социально-экономического развития.

Следующим этапом мониторинга является оценка районов по уровню развития посредством их группировки. В результате интегральной оценки уровня социально-экономического развития сельской местности региона проводится группировка районов (табл. 4.4).

Таблица 4.4

**Группировка районов по уровню социально-экономического развития по основным направлениям развития**

Уровень развития				
I высокий	II выше среднего	III средний	IV ниже среднего	V критический
<i>Интервал индикатора</i>				
от 0,608 до 0,720	от 0,537 до 0,608	от 0,465 до 0,537	от 0,390 до 0,465	от 0,29 до 0,393
<i>Группировка районов по уровню социального развития</i>				
от 0,591 до 0,670	от 0,539 до 0,591	от 0,488 до 0,539	от 0,440 до 0,488	от 0,36 до 0,440
<i>Группировка районов по уровню демографического развития</i>				
от 0,640 до 0,80	от 0,544 до 0,645	от 0,443 до 0,544	от 0,342 до 0,443	от 0,19 до 0,342
<i>Группировка районов по уровню асоциального развития</i>				
от 0,653 до 0,730	от 0,601 до 0,653	от 0,548 до 0,601	от 0,496 до 0,548	от 0,42 до 0,496

В результате сформировался интегральный индикатор социально-экономического развития сельских районов региона, на основе которого была произведена группировка районов по основным пяти уровням развития (табл. 4.5).

Таблица 4.5

**Группировка районов по уровню социально-экономического развития**

Уровень развития				
I высокий	II выше среднего	III средний	IV ниже среднего	V критический
<i>Интервал индикатора</i>				
от 0,598 до 0,700	от 0,527 до 0,598	от 0,456 до 0,527	от 0,385 до 0,456	от 0,279 до 0,385

Для проведения комплексного мониторинга *на уровне сельских поселений* администрациями муниципальных районов должны быть разработаны и утверждены постановления о мониторинге и оценке эффективности развития сельских поселений, в которых представлен перечень показателей эффективности развития сельских поселений муниципальных районов и структурных подразделений администрации, ответственных за осуществление мониторинга достижения показателей, форма соглашения между администрацией муниципального района и сельского поселения, показатели эффективности развития поселений и порядок подведения итогов и оценки эффективности развития поселений. Перечень показателей эффективности развития сельских поселений представлен в табл. 4.6.

Подведение итогов осуществляется экспертной группой по оценке эффективности развития поселений (далее – Экспертная группа). Состав Экспертной группы и Положение об Экспертной группе утверждаются распоряжением администрации муниципального района.

Администрации поселений представляют в отдел экономического развития и предпринимательской деятельности администрации муниципального района в срок до 1 марта года, следующего за отчетным, согласованные со структурными подразделениями администрации муниципального района, ответственными за осуществление мониторинга достижения показателей, материалы в соответствии с заключенными соглашениями за отчетный год по форме, определяемой отделом экономического развития и предпринимательской деятельности администрации муниципаль-

ного района, а также аналитическую информацию в виде пояснительной записки, в которой приводятся формы и методы достижения значений показателей.

Таблица 4.6

**Перечень показателей эффективности развития сельских поселений**

№ п/п	Показатель	Ед. измерения	Условия оценки – 3-балльная система
1	2	3	4
1	Формирование и исполнение местных бюджетов в соответствии с бюджетным законодательством	да / нет	3 – без нарушений и в срок; 2 – в срок с доработкой; 0 – с нарушениями и не в срок
2	Доля налоговых и неналоговых доходов местного бюджета в общем объеме доходов бюджета муниципального образования (без учета безвозмездных поступлений, имеющих целевой характер)	%	3 – выше 60%; 2 – от 50% до 60%; 1 – от 30% до 50%; 0 – до 30%
3	Результативность мероприятий по увеличению доходной части бюджета в части местных налогов и сборов	%	3 – выше 10%; 2 – от 5% до 10%; 1 – до 5%; 0 – на уровне утвержденной сметы доходов или снижение
4	Соблюдение сроков и качества представляемой в администрацию района отчетности	да / нет	3 – в срок и соответственно запросу; 2 – в срок с дополнительным запросом; 0 – не в срок и не соответствующая запросу
5	Соблюдение сроков и полноты предоставления показателей, характеризующих состояние экономики и социальной сферы поселения, из программного продукта «Муниципальная информационная система поселения» в Единую информационную систему органов местного самоуправления	да / нет	3 – без нарушений и в срок; 0 – с нарушениями и не в срок
6	Соблюдение нормативов формирования расходов на оплату труда (с начислениями) депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, муниципальных служащих в органах местного самоуправления поселений	да / нет	3 – соблюдение; 0 – несоблюдение
7	Наличие заключенных договоров с поставщиками услуг по сбору, вывозу и утилизации твердых бытовых отходов	да / нет	3 – заключены; 0 – не заключены

Продолжение табл. 4.6

1	2	3	4
8	Количество жалоб от населения в районную администрацию и правительство области на исполнение полномочий главы поселения в расчете 1 тыс. чел. населения	единиц на 1 тыс. чел. населения	3 – отсутствие жалоб; 2 – менее 1 жалобы; 1 – от 1 до 2 жалоб; 0 – более 2 жалоб
9	Доля домовладений, подключенных к центральному водоснабжению	%	3 – выше 70%; 2 – от 60% до 70%; 1 – от 50% до 60%; 0 – менее 50%
10	Уровень собираемости платежей за предоставленные жилищно-коммунальные услуги	%	3 – 100%; 2 – от 95% до 100%; 1 – от 90% до 95%; 0 – менее 90%
11	Удельный вес домовладений, обеспеченных уличным освещением	%	3 – 100%; 2 – от 75% до 100%; 1 – от 50% до 75%; 0 – менее 50%
12	Наличие указателей с названием улиц и номерами домов	Количество указателей на одно домовладение	3 – 1; 2 – от 0,85 до 1; 1 – от 0,7 до 0,85; 0 – менее 0,7
13	Количество зарегистрированных на территории поселения объектов бытового обслуживания населения в расчете на 1000 чел. населения	единиц на 1000 чел. населения	3 – более 1; 2 – от 0,75 до 1; 1 – от 0,5 до 0,75; 0 – менее 0,5
14	Организация ритуальных услуг	да / нет	3 – организовано; 0 – не организовано
15	Наличие генерального плана поселения	да / нет	3 – имеется; 0 – не имеется
16	Наличие правил землепользования и застройки поселения	да / нет	3 – имеется; 0 – не имеется
17	Количество оборудованных спортивных и детских площадок на 1000 чел. населения	единиц на 1000 чел. населения	3 – 3 и более ед.; 2 – 2 ед.; 1 – 1 ед.; 0 – отсутствуют
18	Организация транспортного обслуживания населения в границах поселения и с районным центром	да \ нет	3 – организовано во всех населенных пунктах; 2 – организовано не во всех населенных пунктах; 0 – не организовано
19	Количество обустроенных мест массового отдыха поселения в расчете на 1000 чел. населения	единиц на 1000 чел. населения	3 – более 2; 2 – от 1 до 2; 1 – менее 1; 0 – отсутствуют

1	2	3	4
20	Доля домовладений, состоящих на техническом учете в БТИ и являющихся объектами налогообложения, в общем количестве домовладений в сельском поселении	%	3 – 100%; 2 – от 75% до 100%; 1 – от 50% до 75%; 0 – менее 50%
21	Доля площади земельных участков, являющихся объектами налогообложения земельным налогом, в общей площади территории поселения	%	3 – 100%; 2 – от 75% до 100%; 1 – от 50% до 75%; 0 – менее 50%
22	Уровень снижения (роста) недоимки по налоговым платежам, поступающим в бюджет поселения	%	3 – 100%; 2 – от 75% до 100%; 1 – от 50% до 75%; 0 – менее 50%
23	Выполнение утвержденного плана проверок по муниципальному земельному контролю	%	3 – 100%; 2 – от 75% до 100%; 1 – от 50% до 75%; 0 – менее 50%

Структурные подразделения администрации, ответственные за осуществление мониторинга достижения показателей, определяют баллы по показателям в соответствии с перечнем по каждому поселению, и результаты балльной оценки в виде заключения направляют в отдел экономического развития и предпринимательской деятельности администрации муниципального района.

Отдел экономического развития и предпринимательской деятельности администрации муниципального района осуществляет расчет интегральной балльной оценки путем суммирования баллов по всем показателям перечня по каждому поселению и направляет расчет интегральной балльной оценки в Экспертную группу. Для подведения итогов достижения сельскими поселениями муниципального района значений показателей поселения распределяются по группам в зависимости от фактической численности населения в отчетном году. Границы значений численности населения определяются Экспертной группой в зависимости от сложившейся в поселениях муниципального района демографической ситуации в отчетном году. Распределение поселений по группам осуществляется Экспертной группой. Итоги достижения поселениями значений показателей подводятся Экспертной группой не позднее 1 апреля года, следующего за отчетным, отдельно по каждой группе поселений.

Определение поселений, достигших наилучших значений показателей, осуществляется Экспертной группой на основании заключения отдела экономического развития и предпринимательской деятельности и расчета интегральной балльной оценки по показателям в соответствии с перечнем по каждому поселению.

Интегральная балльная оценка по показателям внутри соответствующей группы поселений осуществляется путем суммирования баллов, предусмотренных для каждого показателя, соответствующих достигнутому уровню эффективности развития поселения. Рейтингование поселений внутри группы осуществляется по полученному интегральному значению балльной оценки от большего к меньшему значению. Поселению, достигшему наилучших значений показателей в своей группе муниципальных образований, выделяются денежные средства (гранты) для стимулирования развития муниципальных образований, предусмотренных на эти цели бюджетом муниципального района.

Таким образом, анализ представленных выше методических подходов к проведению мониторинга сельских территорий на предмет их устойчивого развития показывает, что предпринимательская активность является краеугольным камнем в показателях данного мониторинга. В этой связи разработка (и апробация) методики оценки предпринимательской активности в сельских территориях Омской области послужит основанием для дальнейшей разработки программы мониторинга в области устойчивого развития сельских территорий по материалам сельских поселений региона в целях создания высокого потенциала их социально-экономического развития, обеспечивающего необходимый уровень доходов сельских жителей.

### **Пространственная оценка предпринимательской активности в сельских территориях региона**

Экономический ландшафт агропроизводящего региона отличается разнообразием не меньшим, чем его агроклиматический ландшафт. На одном полюсе существует ряд экономически развитых муниципальных районов, с положительной динамикой развития основных показателей; на другом – большое число слабо развитых районов, как правило, с ограниченными ресурсами, невысокими доходами населения и негативной динамикой.

В этой связи на данном этапе работы была поставлена следующая цель: на основе представленных подходов разработать

методику сравнительной оценки уровня развития предпринимательской активности в муниципальных районах с учетом происходящих в регионе тенденций. Проведение комплексной оценки предпринимательской активности муниципальных районов позволит определить перспективы дальнейшего развития сельских территорий.

Под предпринимательской активностью муниципального района в рамках настоящего исследования понимается количественная характеристика (интегральный показатель) способности населения той или иной территории к занятиям предпринимательской деятельностью в сфере агропроизводства, рассчитанная с применением методов экономико-математического моделирования на основе количественных данных по социально-экономическому развитию территории.

С учетом того, что средний срок «запуска» инвестиционных проектов в сфере агропроизводства и агропереработки составляет два-три года, методика оценки деловой активности на муниципальном уровне должна происходить с учетом среднесрочных тенденций в экономическом развитии территории. Другими словами, инвестор, при подборе инвестиционной площадки, равно как и органы региональной власти при определении приоритетных территорий развития той или иной отрасли агропроизводства, должны принимать решения в условиях наличия прогнозной информации среднесрочного характера (3–5 лет), учитывающей не только текущую ситуацию, но и основные тенденции в развитии исследуемой территории. В этой связи первым этапом исследования является анализ существующих методов прогнозирования в экономике территории и *подбор прогнозного инструментария*, наиболее подходящего для целей проводимого изыскания. Под понятием метода экономического прогнозирования чаще всего понимается общность приемов и способов мышления, которые на основе анализа массива ретроспективных данных позволяют выдвигать обоснованные предположения относительно будущего развития территории по той или иной категории факторов<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup>Громова Н.М. Основы экономического прогнозирования: учеб. Пособие/ Н.М. Громова, Н.И. Громова; Федер. агентство по образованию, Новгор. гос. ун-т им. Ярослава Мудрого, Старорус. политехн. Колледж (фил.), Акад. естествознания. – М. : Акад. естествознания, 2007. – 112 с.

Таким образом, для определения конкретного метода следует, прежде всего, *составить перечень факторов*, оказывающих наибольшее влияние на объект прогнозирования.

С учетом специфики проводимого исследования следует использовать данные трех типов: характеризующие темпы развития экономики района, степень развития сельскохозяйственного производства и уровень развития малого и среднего предпринимательства. Все исчисления производятся в расчете на одного жителя территории.

Для построения прогнозов динамики развития предпринимательства на уровне муниципальных районов основными источниками информации могут выступать:

- официальная статистическая информация, размещенная в сети Internet;
- официальные издания государственных статистических органов (Росстат, Минфин России, ФНС России, Банк России);
- официальная информация государственных органов исполнительной власти (Минэкономразвития России, Минрегион России, региональные органы исполнительной власти и т.п.).

Исходная информация для составления прогноза должна удовлетворять двум основным требованиям:

- а) быть полной (охватывать все муниципальные районы по всем годам формирования модели);
- б) включать взаимосогласованные показатели (быть логически непротиворечивой).

В рассматриваемом случае предполагается, что динамику развития предпринимательства на уровне муниципальных районов в равной степени характеризуют двенадцать основных показателей:

*Общеэкономический блок:*

- отгружено товаров собственного производства, выполнено работ и услуг собственными силами (без субъектов малого предпринимательства) в расчете на 1 жителя, тыс. руб.;
- количество объектов розничной торговли и общественного питания в расчете на 100 жителей, единица;
- количество выданных разрешений на ввод объектов в эксплуатацию в расчете на 10 000 жителей, единица;
- продукция сельского хозяйства (в фактически действовавших ценах) в расчете на 1 жителя, тыс. руб.;
- поголовье крупного рогатого скота на конец года в расчете на 1 жителя, голова;

- наличие тракторов, комбайнов и сельскохозяйственных машин в сельскохозяйственных организациях на конец года в расчете на 1000 жителей, штука.

*Блок малого и среднего предпринимательства (МСБ):*

- количество субъектов МСБ (действующие юридические лица) в расчете на 1000 жителей, единиц;

- численность работников субъектов МСБ (юридические лица + индивидуальные предприниматели) в расчете на 100 жителей, человек;

- фонд начисленной заработной платы работников субъектов МСБ (юридические лица) в расчете на 1 жителя, тыс. руб.;

- выручка от продажи товаров, продукции, работ, услуг субъектов МСБ по всем видам предпринимательской деятельности в расчете на 1 жителя, тыс. руб.;

- наличие основных фондов субъектов МСБ в расчете на 1 жителя, тыс. руб.;

- инвестиции в основной капитал субъектов МСБ (юридические лица + индивидуальные предприниматели) в расчете на 1 жителя, тыс. руб.

Следующая стадия методики разработки целевого прогноза показателей развития предпринимательства, как уже отмечалось, предполагает *выбор итогового уравнения*. Для разработки целевого прогноза показателей развития предпринимательской активности в муниципальных районах наиболее подходят методы экстраполяции, так как анализ динамики показателей показывает, что последующие значения этих показателей определяются не изменением других факторов, а динамикой этих показателей в предыдущие периоды. Кроме того, методы экстраполяции позволяют выявить устойчивые тенденции в недалеком прошлом исследуемого показателя и перенести их в ближайшее будущее, что и требуется в рамках настоящего этапа исследования.

Для осуществления прогнозных расчетов указанных показателей предлагается использовать методы усреднения, предполагающие определение некоторого среднего значения на основе имеющегося ретроспективного ряда данных. Данные методы прогнозирования часто используют на практике для оценки прогнозов отдельных процессов или явлений. В частности, предлагается построение прогнозов исследуемых показателей на основе расчетных показателей среднего темпа роста, логика которого исходит из представлений о том, что изменение динамики показателя

происходит примерно с постоянным темпом роста. В используемом в настоящей части исследования горизонте среднесрочного прогнозирования в три-пять лет этот метод наиболее подходит как приближенный способ прогнозирования отдельных показателей, предшествующий последующему, более глубокому анализу<sup>1</sup>.

В рассматриваемом случае для расчета прогнозного значения показателя ( $\tilde{Z}$ ) на  $K$  шагов вперед может быть использована формула:

$$\tilde{Z}_{l+K} = Z_l \cdot \bar{T}^K, \quad (2.5)$$

где  $Z_l$  – фактическое значение показателя  $Z$  в последней ( $l$ -ной) точке ряда данных;

$\tilde{Z}_{l+K}$  – прогнозное значение показателя  $Z_l$  на  $K$  шагов вперед;

$$\bar{T} = \sqrt[l-1]{\frac{Z_l}{Z_1}} \text{ – значение среднего темпа роста, рассчитанное}$$

для временного ряда  $Z_1 \dots Z_l$ .

Для получения результатов, адекватных происходящим на территории тенденциям, следует подбирать временной ряд таким образом, чтобы на его протяжении не случилось глобальных, трансформационных событий, способных вызвать «тектонические подвижки» в объекте прогнозирования (например, резкий спад показателей экономического развития в результате мирового финансового кризиса 2008 г.).

Следующий этап методики – *расчет прогнозных значений* показателей развития предпринимательства.

На основе полученной таблицы показателей предпринимательской активности муниципальных районов далее *строятся сводные индексы*, позволяющие количественно сопоставлять разнородные показатели исследуемых территорий и отображать полученные данные в картографическом виде. Для реализации задачи предлагается использовать модернизированный вариант использовавшегося в предыдущем разделе метода картографического моделирования, позволяющего получать инте-

---

<sup>1</sup>Орехов Н.А. Математические методы и модели в экономике: учеб.пособие для вузов. – М. :Юнити–Дана, 2004. – 302 с.

гральные показатели муниципальных районов агропроизводящего региона по единой шкале и ранжировать на их основе данные территориальные единицы.

Для целей нормирования показателей, характеризующих территориальные единицы (муниципальные районы региона), предлагается использовать следующую формулу:

$$\widehat{y_{ij}} = \frac{\max y_j - \min y_j}{\max y_j - y_{ij}}, \quad i = 1 \dots n, j = 1 \dots m, \quad (2.6)$$

где  $n$  – количество территориальных единиц;  $m$  – количество показателей;  $\max y_j$  – максимальное для каждого показателя значение среди оцениваемых районов;  $\min y_j$  – минимальное для каждого показателя значение среди оцениваемых районов.

Данный подход позволяет рассчитывать отклонение показателей от наилучших значений в оцениваемых районах.

Для получения сводных индексов развития предпринимательства, приводящих ряд нормированных показателей к соизмеримой форме, находится их суммарное значение:

$$I_i = \sum_{j=1}^m \frac{\max y_j - \min y_j}{\max y_j - y_{ij}}, \quad i = 1 \dots n, j = 1 \dots m \quad (2.7)$$

Полученные интегральные показатели будут приближенно характеризовать ранговое положение муниципальных районов: чем меньше отклонение их показателя от максимальных значений  $\max y_j$ , тем больше итоговая величина  $I_i$ , тем выше уровень предпринимательской активности территории. Как и в случае исследования, результаты которого были изложены в предыдущей главе, величины  $I_i$  позволяют давать муниципальным районам качественные характеристики сложившейся ситуации, количественно сопоставлять их между собой и объединять в однородные группы (таксоны).

Решение задачи *построения карты предпринимательской активности* на основе данных полученной таблицы требует трех шагов: определения числа предполагаемых таксонов, выбора принципа разделения числового ряда на заданное число диапазонов, избрания способа картографического отображения данных.

Наиболее подходящим для настоящего этапа исследования является разделение муниципальных районов на пять групп (таксонов) по уровню развития предпринимательской активности: «очень низкий», «низкий», «умеренный», «высокий», «очень высокий». Как показала практика, меньшее количество таксонов малоинформативно, а большее количество делает полученную карту слишком мозаичной, затрудняя дальнейший анализ полученных результатов.

С учетом того, что количество зон сельскохозяйственной специализации, по отношению к которым будет «применяться» полученный сводный индекс развития предпринимательства, довольно ограничено (восемь-девять муниципальных районов), предлагается использовать равнонаполненную шкалу, разбивающую каждый таксон на примерно равное число административных зон. В этом случае полученной информации оказывается достаточно для проведения более подробного последующего анализа.

В качестве способа картографического отображения полученных данных логично использовать точечные объекты в картографической системе (КС) – значки, привязанные к координатам заданной территории на карте, которые в зависимости от числового значения масштабируются/окрашиваются в соответствии с заданным стилем. Например, возможности программы DataGraf for Windows позволяют накладывать точечную карту на площадную (каждая с собственной легендой), если обе они имеют один и тот же базовый размер. Таким образом, для последующего анализа построенные карты предпринимательской активности муниципальных районов агропроизводящего региона можно будет наложить карты сельскохозяйственной специализации.

Заключительный этап методики предполагает анализ наложения карты предпринимательской активности на карты сельскохозяйственной специализации муниципальных районов агропроизводящего региона с целью определения предпочтительных направлений и форм государственной поддержки в каждой из полученных групп территорий для развития приоритетного бизнес-направления, а также определения рекомендаций для потенциальных инвесторов (сравнения проводятся методом адаптивной структуризации пространства территориальных индикаторов).

Далее, на примере Омской области, проведена апробация предложенной в настоящем разделе методики оценки предпринимательской активности.

## Прогнозная оценка предпринимательской активности муниципальных районов Омской области

Для построения прогнозов динамики развития малого и среднего бизнеса на уровне муниципальных районов Омской области основными источниками информации выступают:

– Федеральная служба государственной статистики (Росстат) – официальный Интернет-портал Росстата [www.gks.ru](http://www.gks.ru), в том числе:

• База данных «Показатели муниципальных образований». Омская область. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.gks.ru/dbscripts/munst/munst52/DBInet.cgi>;

• Итоги сплошного наблюдения за деятельностью субъектов малого и среднего предпринимательства в 2010 году по регионам Российской Федерации в разрезе муниципальных образований. Омская область. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://omsk.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_ts/omsk/ru/census\\_and\\_researching/researching/statistic\\_researching\\_2011/score\\_2011/](http://omsk.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/omsk/ru/census_and_researching/researching/statistic_researching_2011/score_2011/)

– издания государственных статистических органов, в том числе:

• Муниципальные районы Омской области: Стат. сб. в 2 ч., Ч. 1, 2 / Омкстат. – Омск, 2010, 2013.

• Омский областной статистический ежегодник: Стат. сб. в 2 ч., Ч. 1, 2. – Омск, 2010, 2013.

В соответствии с изложенным выше принципом подбора временных рядов, применительно к ситуации с Омской областью, выбирается интервал в четыре года: 2009–2012 гг. ( $l=4$ ), в течение которого изменение исследуемых показателей происходило равномерно, без резких «рывков» (в 2009 г. показатели муниципальных районов имеют низкие значения после череды относительно благоприятных 2000-х гг.).

Исследование проводится в разрезе 32 муниципальных районов Омской области. Численность населения определяется на 1 января текущего года, основные показатели – за полный календарный год (если не указано иное). Прогнозные значения показателей рассчитываются на 4 шага (года) вперед – до 2016 г. ( $K=4$ ). По блоку малого и среднего бизнеса, в силу отсутствия полного ряда статистических данных, прогнозные показатели не рассчитываются (для дальнейшего анализа используются итоги сплошного наблюдения за деятельностью субъектов малого и среднего предпринимательства в 2010 г.).

В табл. 4.7. приводится пример расчета прогнозного значения одного из показателей производственного блока.

Таблица 4.7

**Отгружено товаров собственного производства,  
выполнено работ и услуг собственными силами  
(без субъектов малого предпринимательства)  
в расчете на 1 жителя, тыс. руб.**

Муниципальные образования Омской области	2009	2012	2016 (прогноз)
Азовский немецкий национальный район	5,841	5,702	$5,702 * \left(\sqrt[3]{5,702/5,841}\right)^4 = 5,522$
Большереченский район	11,221	2,011	0,203
Большеуковский район	1,247	1,471	1,832
Горьковский район	3,147	3,545	4,155
Знаменский район	1,417	1,322	1,205
Исилькульский район	20,377	19,334	18,026
Калачинский район	51,679	168,304	812,463
Колосовский район	1,122	1,796	3,362
Кормиловский район	11,102	19,648	42,062
Крутинский район	3,484	2,736	1,982
Любинский район	60,705	79,093	112,553
Марьяновский район	5,521	5,639	5,800
Москаленский район	4,207	4,052	3,854
Муромцевский район	3,729	4,659	6,268
Называевский район	4,769	5,623	7,005
Нижнеомский район	3,242	3,717	4,461
Нововаршавский район	7,015	35,158	301,526
Одесский район	2,255	2,573	3,067
Оконешниковский район	3,978	2,897	1,899
Омский район	54,026	67,683	91,408
Павлоградский район	5,752	6,076	6,538
Полтавский район	3,834	2,261	1,118
Русско-Полянский район	4,008	2,428	1,245
Саргатский район	2,561	8,371	40,597
Седельниковский район	2,737	3,387	4,502
Таврический район	6,171	5,636	4,994
Тарский район	21,089	52,359	176,024
Тевризский район	2,385	1,300	0,579
Тюкалинский район	2,563	2,290	1,972
Усть-Ишимский район	2,352	1,279	0,568
Черлакский район	6,251	5,242	4,145
Шербакульский район	4,577	2,586	1,208

В результате выполнения всех расчетов получается итоговая таблица прогнозных значений показателей предпринимательской активности муниципальных районов Омской области на 2016 г. На основе полученной таблицы показателей предпринимательской активности муниципальных районов рассчитываются сводные индексы, позволяющие количественно сопоставлять различные показатели исследуемых территорий и отображать полученные данные в картографическом виде. По итогам проведенных расчетов, на основе предложенных формул, составляется следующая таблица (табл. 4.8).

Таблица 4.8

**Сводные индексы предпринимательской активности Омской области**

№ п/п	Муниципальный район	Индекс ( $I_t$ )
1	Азовский немецкий национальный муниципальный район	0.1575569
2	Большереченский муниципальный район	0.1760921
3	Большеуковский муниципальный район	0.1715436
4	Горьковский муниципальный район	0.148387
5	Знаменский муниципальный район	0.155117
6	Исилькульский муниципальный район	0.1505971
7	Калачинский муниципальный район	0.1580853
8	Колосовский муниципальный район	0.1576543
9	Кормиловский муниципальный район	0.1864952
10	Крутинский муниципальный район	0.1580216
11	Любинский муниципальный район	0.1599141
12	Марьяновский муниципальный район	0.1959
13	Москаленский муниципальный район	0.1624418
14	Муромцевский муниципальный район	0.1645176
15	Называевский муниципальный район	0.1556093
16	Нижнеомский муниципальный район	0.1701263
17	Нововаршавский муниципальный район	0.1994653
18	Одесский муниципальный район	0.1673448
19	Оконешниковский муниципальный район	0.1607912
20	Омский муниципальный район	0.177093
21	Павлоградский муниципальный район	0.1386256
22	Полтавский муниципальный район	0.1486752
23	Русско-Полянский муниципальный район	0.1388251
24	Саргатский муниципальный район	0.157503

Продолжение табл. 4.8

25	Седельниковский муниципальный район	0.1429092
26	Таврический муниципальный район	0.1521008
27	Тарский муниципальный район	0.1523792
28	Тевризский муниципальный район	0.1634986
29	Тюкалинский муниципальный район	0.1691377
30	Усть-Ишимский муниципальный район	0.1671202
31	Черлакский муниципальный район	0.1399658
32	Шербакульский муниципальный район	0.1491602

В результате проведенной группировки муниципальные районы разделяются на следующие таксоны (табл. 4.9).

Таблица 4.9

**Распределение муниципальных районов Омской области по уровню развития предпринимательской активности**

№ таксона	Название таксона [диапазон значений]	Муниципальные районы, входящие в таксон
1	«очень высокий уровень» [0.199–0.172]	Марьяновский,НововаршавскийКормиловский, Омский, Большереченский, Большеуковский
2	«высокий уровень» [0.17–0.163]	Тевризский, Усть-Ишимский, Муромцевский, Тюкалинский, Нижнеомский, Одесский
3	«умеренный уровень» [0.162–0.158]	Крутинский, Колосовский, Любинский, Москаленский, Калачинский, Оконешниковский,
4	«низкий уровень» [0.158–0.151]	Тарский, Знаменский, Называевский, Саргатский, Азовский, Исикульский, Таврический
5	«очень низкий уровень» [0.149–0.139]	Шербакульский, Полтавский, Горьковский, Черлакский, Русско-Полянский, Павлоградский, Седельниковский

В качестве способа картографического отображения полученных данных используются точечные объекты в DG – значки, привязанные к координатам заданной территории на карте, которые в зависимости от числового значения масштабируются/окрашиваются в соответствии с заданным стилем. Вывод точечных показателей (индексов предпринимательской активности) на площадную контурную сетку муниципальных районов Омской области в программе DataGraf for Windows дает следующую карту предпринимательской активности (рис. 4.1). Чем больше интегральный показатель, тем выше уровень предпринимательской активности территории.

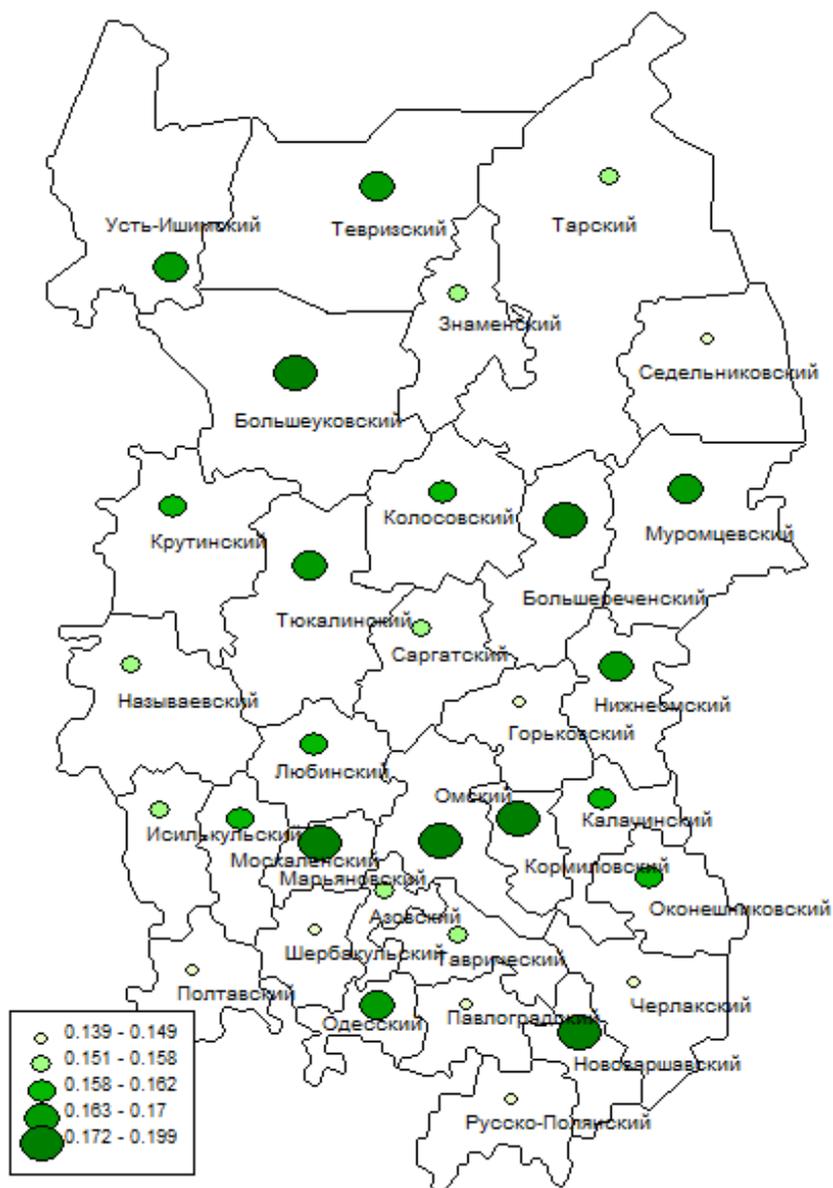


Рис. 4.1. Карта предпринимательской активности муниципальных районов Омской области

Полученные результаты позволяют проводить анализ наложения карты предпринимательской активности на карты сельскохозяйственной специализации муниципальных районов Омской области с целью определения предпочтительных направлений и форм государственной поддержки в каждой из полученных групп территорий для развития приоритетного бизнес-направления, а также определения рекомендаций для потенциальных инвесторов.

Обобщая вышесказанное по итогам настоящей главы, можно сделать следующие выводы.

1. Фундаментальной основой для построения методики оценки предпринимательской активности на уровне муниципальных районов является мониторинг устойчивого развития сельских территорий. Используемая в практике методика должна использовать широкий спектр существующих инструментов анализа: положения современных теорий и методологий анализа экономики сельского хозяйства и агропромышленного комплекса, оптимизации территориальных систем, пространственной экономики, формализованные и интуитивные методы прогнозирования экономического развития территории, методы экономико-математического и картографического моделирования.

2. Комплексная прогнозная оценка предпринимательской активности муниципальных районов включает в себя подбор прогнозного инструментария, наиболее подходящего для целей проводимого изыскания, составление перечня факторов, оказывающих наибольшее влияние на объект прогнозирования, выбор итогового уравнения, построение сводных индексов, решение задачи построения карты предпринимательской активности.

3. Анализ наложения карты предпринимательской активности на карты сельскохозяйственной специализации сельских муниципальных районов позволяет органам власти не только определить агроспециализацию конкретной территории, но и обозначить персоналифицированные направления государственной поддержки в указанных районах для развития перспективных бизнес-направлений. Для инвесторов полученные по предложенной методике результаты представляют интерес как с позиции ранжирования интересующих административных зон по принципу наиболее благоприятных агроклиматических условий для реализации инвестиционного проекта, так и с точки зрения определения уровня существующих «барьеров входа» в бизнес-пространство территорий (муниципальных районов).

## Глава 5

### **Перспективы развития рынков сельскохозяйственной продукции Омской области в условиях глобальной конкуренции**

Согласно Стратегии развития Омской области до 2025 года, основным средством повышения конкурентоспособности региональной экономики являются четыре приоритетных кластера, развитие которых призвано раскрыть богатый потенциал региона и сформировать прочную основу для интенсивного роста. Наиболее социально-значимым проектом выступает агропищевой кластер, так как его развитие, помимо вышеперечисленного, связано с решением проблемы обеспечения населения Омской области качественной и безопасной пищей и, как следствие, вопросом национальной продовольственной безопасности.

Создание благоприятных условий для ведения бизнеса и инвестиционного климата для привлечения в агропищевой кластер организаций перерабатывающей промышленности и иностранных инвесторов требует развитого уровня конкуренции и конкурентной среды, без которого невозможно реализовать существующие конкурентные преимущества. Наличие значительных земельных ресурсов и высокотехнологичных производств по глубокой переработке продукции сельского хозяйства не гарантирует роста экономической эффективности в условиях монополизации отраслей или отсутствия рынков. Главная идея кластера заключается в том, что только конкуренция способна обеспечить необходимые стимулы для инноваций и роста производительности<sup>1</sup>.

В исследовании сделан акцент на анализе региональных рынков продукции первичной переработки сельскохозяйственного сырья и глубокой переработки зерна. В качестве критериев отбора данных рынков стала их перспективность (с точки зрения темпов увеличения объемов товарооборота) и значимость в контексте политики импортозамещения.

---

<sup>1</sup> Карпов В.В., Алещенко В.В. Агропищевые кластеры в системе стратегического планирования регионального развития // Кластерный подход к развитию агропромышленного комплекса Омской области / под ред. В.В. Карпова, В.В. Алещенко; ИЭОПП СО РАН, Омская экон. лаб. – Новосибирск, 2014. – Гл. 4. – С. 113–134.

Говоря об аграрно-промышленном комплексе Омской области, следует отметить явный недостаток малых форм ведения бизнеса (в особенности крестьянских (фермерских) хозяйств) в сфере первичной переработки сельскохозяйственного сырья. Первичная переработка сельскохозяйственного сырья осуществляется на базе личных подсобных хозяйств (в 2015 году их количество составило 294, тыс. ед., в т.ч. 202 тыс. ед. в сельской местности), крестьянских (фермерских) хозяйств (337 ед.) и сельскохозяйственных организаций (204 ед., в т.ч. 59 ед. малые). В 2015 году хозяйствами всех категорий было произведено сельскохозяйственной продукции на 83,6 млрд рублей, в том числе 49,4% пришлось на продукцию животноводства, а 50,6% – на растениеводство. Однако, несмотря на явную аграрную специализацию региона, фиксируется дефицит определенных видов сельскохозяйственного сырья, необходимого для наращивания объемов производства.

Основные объемы производства мяса, молока, яиц приходится на несколько крупных предприятий, которые интегрированы в крупные холдинги. При этом в Омской области действует целевая Государственная программа «Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия Омской области», ставящая задачу по созданию условий развития малых форм хозяйствования в приоритете.

Однако развитие малых форм в АПК не представляется возможным без крупных предприятий, специализирующихся на производстве высококачественной сельскохозяйственной продукции, в особенности комбикормов и кормовых добавок. Данное обстоятельство ограничивает развитие конкурентной среды на рынке продукции первичной и глубокой переработки сельскохозяйственного сырья (в т.ч. рынке продукции животноводства). Таким образом, основываясь на приоритетах социально-экономического развития Омской области, возникает потребность в выявлении проблем, препятствующих развитию конкуренции на данных рынках, и способов улучшения конкурентной среды, благоприятствующей становлению малого бизнеса и инновационного производства.

### **Роль и место Сибири в зерновом балансе РФ**

За период 2011–2015 гг. в Российской Федерации фиксируется увеличение общей площади посевных площадей на 2 657,3 тыс. га. (+3,5%). Наибольший удельный вес в структуре посевных площадей занимают зерновые и зернобобовые культуры (по со-

стоянию на 2015 год – 58,8%), в т.ч. зерновые культуры (56,8%). Удельный вес технических культур вырос на 0,6 п.п. (посевные площади под данный вид культур увеличились в 2015 году на 873,2 тыс. га. (+7,4%) к 2011 году), тогда как по кормовым культурам фиксируется снижение на 2,3 п.п. (посевная площадь сократилась на 1 162,8 тыс. га. (-6,4%)).

При этом на протяжении 2011–2015 гг. отмечается существенное увеличение посевных площадей под зерновые культуры на 3 034,8 тыс. га. (+7,2%). Самой распространенной зерновой культурой является пшеница (совокупная доля озимой и яровой пшеницы в структуре посевных площадей по состоянию на 2015 год составляет 33,8%). При этом в период 2011–2015 гг. фиксируется снижение доли яровой пшеницы на 0,9 п.п. и рост доли озимых на 1,4 п.п. Наиболее существенный среднегодовой темп роста демонстрируют кукуруза (+12,7% в год) и сорго (+21,1% в год). Однако данные культуры занимают менее чем существенную долю в общей структуре посевных площадей: 3,5% и 0,3% соответственно.

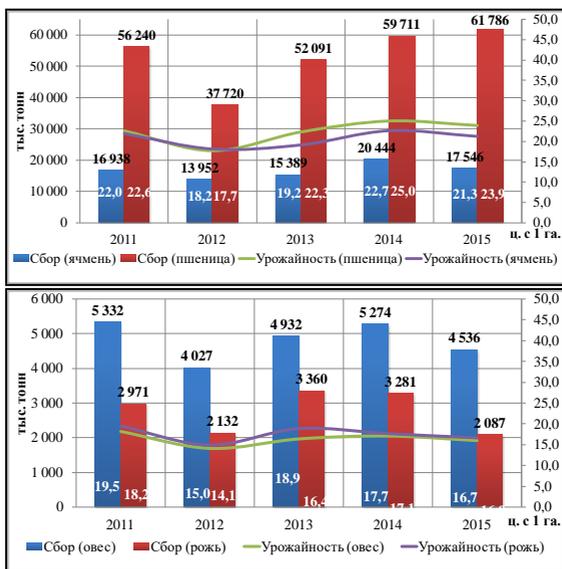


Рис. 5.1. Валовый сбор и урожайность основных зерновых культур в России<sup>1</sup>

<sup>1</sup> ЗерноСТАТ [Электрон. ресурс] / Информагенство «Зерно Он-лайн». – Режим доступа: <http://www.zol.ru/zernostat/>. – (Дата обращения: 5.09.2016).

Валовой сбор зерна и зернобобовых культур в 2015 году увеличился на 10 573 тыс. т. (+11,2%) относительно 2011 года за счет существенного роста урожайности на 1,3 ц. с 1 га. (+5,8%). За аналогичный период отмечается рост сбора пшеницы (на 5 546 тыс. т. (+9,9%)) и ячменя (на 608 тыс. т. (3,6%)). При этом фиксируется более чем существенное снижение сбора овса и ржи: на 796 тыс. т. (-14,9%) и 884 тыс. т. (-29,8%) соответственно.

В общей структуре посевных площадей в РФ преобладают сельскохозяйственные организации (СХО). Удельный вес СХО в общей структуре посевных площадей по состоянию на март 2016 года составляет 40,4%. Следует отметить постепенное снижение посевных под пшеницу (снижение на 371,9 тыс. га. (-2,0%) к 2011 году), рожь (на 302,8 тыс. га. (-23,3%)) и овес (на 248,7 тыс. га. (-10,6%)), отведенных на долю СХО. При этом за аналогичный период фиксируется увеличение посевных площадей КФХ под пшеницу (1 651,7 тыс. га. (+25,2%)), рожь (на 43,8 тыс. га. (+17,5%)), ячмень (на 713,9 тыс. га. (+36,5%)) и овес (на 253,5 тыс. га. (+39,6%)).

За 2011–2015 гг. в РФ отмечаются существенные структурные сдвиги в валовом сборе зерновых культур. Фиксируется снижение доли СХО и увеличение удельного веса малых форм хозяйствования (в т.ч. КФХ). Несмотря на это, валовой сбор пшеницы СХО вырос в 2015 году (относительно 2011 года) на 1 798,4 тыс. т. (+4,2%). Увеличение объемов сбора пшеницы, приходящейся на КФХ, составило 3 774,9 тыс. т. (+29,3%).

Основной объем собираемой пшеницы в 2015 году приходится на ЮФО и ЦФО: 18 500,6 тыс. т. (31%) и 11 945,1 тыс. т. (20%) соответственно. При этом в ЦФО фиксируется снижение валового сбора пшеницы на 312,5 тыс. т. (-2,6% к 2014 году), обусловленное сокращением урожайности на 9,3 ц. с 1 га. (-23,7%) на фоне увеличения площадей под посев яровой и озимой пшеницы на 892,5 тыс. га. (+28,5%). По прогнозам International Grains Council, по итогам 2015 года сбор пшеницы в России должен был составить 67,9 млн т. (фактическое значение – 59,7 млн т. (-12,1% от прогнозного значения)). Качество собранного урожая, по мнению экспертов аналитического агентства «Агроинвестор», вызывает опасения. Наиболее неблагоприятная ситуация фиксируется в Орловской (снижение урожайности на 35,8% к 2014 году), Липецкой (-33,1%), Курской (-30,7%), Воронежской (-24,1%) и Белгородской (-24,0%) областях. По причине низкого числа осадков в сентябре – октябре 2015 года посевы озимых на данных террито-

риях либо не взошли, либо дали единичные всходы (валовой сбор озимых в ЦФО сократился к 2014 году на 762,7 тыс. т. (-6%)).

Следует отметить, что в 2015 году в значительной мере вырос сбор пшеницы в СФО (+10,6% относительно 2014 года). Несмотря на самые большие площади под посев пшеницы (свыше 6,5 млн га.), АПК сибирских регионов демонстрирует самые низкие показатели урожайности (14,4 ц. с 1 га. в 2015 году). Согласно мнению экспертов СибНИИСХ, низкая урожайность пшеницы обусловлена в первую очередь отсутствием практик по использованию минеральных удобрений, а также низкой сортностью пшеницы (в т.ч. низкой устойчивостью пшеницы к болезням и вредителям). Кроме того, отмечается спад деловой активности. По данным сибирского филиала Московской биржи, в 2015 году резко сократилось количество заявок на участие в торгах при проведении государственных закупочных интервенций<sup>1</sup>.

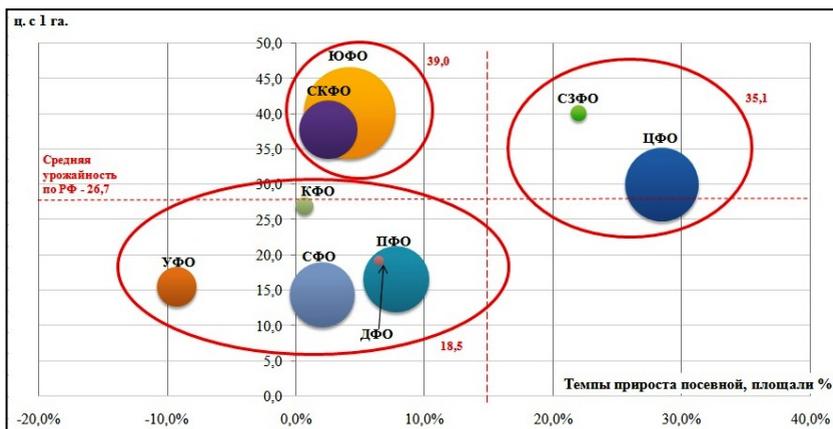


Рис. 5.2. Классификация Федеральных округов (в зависимости урожайности пшеницы и темпам роста посевных площадей)

В первую группу (средняя урожайность 39 ц. на 1 га.) входят территории умеренного развития: СКФО и ЮФО. Отличительной чертой данных регионов выступает преобладающая роль КФХ в вы-

<sup>1</sup> Государственные закупочные интервенции 2015–2016 гг. [Электрон. ресурс] / Объединенная зерновая компания. – Режим доступа: <http://www.oaoozk.com/ru/intervention/?id=186>. – (Дата обращения: 4.09.2016).

пуске пшеницы (средний удельный вес по состоянию на 2015 год – 24%). Удельный вес личных подсобных хозяйств минимален.

Вторая группа (средняя урожайность 35,1 ц. на 1 га.) состоит из регионов опережающего развития: СЗФО и ЦФО. Удельный вес СХО – 84,8%, КФХ – 15,0%.

Третья группа (средняя урожайность 18,5 ц. на 1 га.) включает в себя догоняющие (КФО, ДФО) и отстающие (ПФО, СФО и УФО) регионы. Особенностью догоняющих регионов является богатый природно-климатический потенциал, а также высокий уровень развития малых форм хозяйствования (удельный вес КФХ составляет 21,1%; ЛПХ – 9,1% (в Крыму – 18%)). Регионы отстающего развития, в свою очередь, характеризуются высокой концентрацией СХО и аффилированных КФХ (удельный вес в выпуске пшеницы свыше 32%). Однако следует отметить, что на территории данных регионов, ровным счетом как в СКФО и ЮФО, преобладают традиционные «сельские» уклады, эффективность которых во многом зависит от природно-климатических условий.

*Исходя из анализа динамики и структуры посевной, сбора и урожайности зерновых культур (в частности, пшеницы), можно сделать вывод о наличии в России двух моделей развития.* Первая модель (экстенсивного развития), свойственная сибирским и южным регионам РФ, характеризуется преобладанием малых форм хозяйствования (КФХ и ЛПХ). Центральным регионам в большей мере присуща модель интенсивного развития через крупные сельскохозяйственные организации. Низкие показатели СФО по посеву, сбору и урожайности пшеницы обусловлены природно-климатическими условиями, при которых КФХ и ЛПХ не способны обеспечить необходимый уровень инвестиций в агротехнологии (в т.ч. минеральные удобрения и селекцию).

Таким образом, в зависимости от уровня урожайности, вся территория России может быть подразделена на три региональных зоны, каждая из которых характеризуется собственной структурой отрасли (соотношением СХО и малых форм хозяйствования). Сравнительный анализ данных моделей позволил доказать, что экстенсивный рост за счет малых форм (КФХ и ЛПХ) возможен только в условиях благоприятной климатической среды. В зонах рискованного земледелия, в свою очередь, необходим интенсивный путь развития, предполагающий инвестиции в сельскохозяйственные технологии (в т.ч. селекцию). Учитывая экономические трудности, возникавшие перед аграриями в 2014–

2015 гг., отмечена невозможность перехода сибирских регионов на интенсивный путь в краткосрочной перспективе. В связи с этим рынок зернового сырья Омской области до 2020 году не претерпит существенных структурных изменений и будет развиваться в рамках существующего цикла.

### **Спрос на пшеницу в Омской области**

За период 2011–2015 гг. в Омской области фиксируется существенное увеличение общей площади посевных площадей на 171 тыс. га. (+6,0%). Наибольший удельный вес в структуре посевных площадей занимают зерновые и зернобобовые культуры (по состоянию на 2015 год – 68,4%), в т.ч. яровая пшеница (53,8%). Посевные площади, отведенные под яровую пшеницу, увеличились с 2011 по 2015 год на 169 тыс. га. (+11,6%). При этом в значительной мере возросли площади под посев озимых культур (+443,2%). Однако удельный вес озимой пшеницы в общей структуре посевных площадей продолжает оставаться незначительным (не более 0,1%).

Валовой сбор пшеницы в 2015 году в Омской области увеличился на 19,4 тыс. т. (+0,8%) относительно 2011 года за счет существенного роста посевных площадей. Урожайность сократилась на 1,8 ц. с 1 га. (-10,7%). За аналогичный период отмечается рост сбора ржи на 8 тыс. т. (+78,9%). При этом фиксируется более чем существенное снижение сбора овса и ячменя: на 74,2 тыс. т. (-30,1%) и 28,4 тыс. т. (-4,8%) соответственно.

Исходя из отчетов Министерства сельского хозяйства и продовольствия Омской области<sup>1</sup>, наиболее значимой проблемой посевных компаний 2011–2015 гг. являлась «борьба за урожай» в условиях сильного уровня осадков, а также эпидемии бурой ржавчины. Недостаток сельскохозяйственной техники (включая оборудование для очистки и сушки зерна) приводит к тому, что омскими аграриями обмолачивается менее 80% зерна из-за высокого уровня осадков.

Основным направлением движения омской пшеницы внутри РФ являются регионы ЦФО и ПФО. Ключевым экспортным

---

<sup>1</sup> . Мониторинг «Оперативная информация по отрасли растениеводства» [Электрон. ресурс] / Министерство сельского хозяйства и продовольствия Омской области. – Режим доступа: [http://msh.omskportal.ru/ru/RegionalPublicAuthorities/executivelist/MSH/the\\_branch\\_information/production/ plant/2016.html](http://msh.omskportal.ru/ru/RegionalPublicAuthorities/executivelist/MSH/the_branch_information/production/ plant/2016.html). – (Дата обращения: 5.09.2016).

Таблица 5.1

**Распределение сибирских регионов по наличию зернового сырья**

Регионы	Зерновое сырье, тыс, тонн					Использование зернового сырья, тыс, тонн				
	2011	2012	2013	2014	2015	2011	2012	2013	2014	2015
Республика Алтай	34,3	20,3	26,0	24,8	34,3	26,0	14,1	13,4	14,9	22,6
Республика Бурятия	160,2	205,1	234,2	205,9	252,0	84,1	114,6	102,5	102,0	149,8
Республика Тыва	27,2	25,3	23,6	16,0	16,8	20,2	19,9	19,8	13,5	9,6
Республика Хакасия	269,0	265,0	241,9	266,9	229,0	158,6	182,8	159,2	172,5	183,4
Алтайский край	8083,9	6188,6	7567,0	6848,3	6931,9	4545,4	4091,5	4264,1	4201,4	4710,5
Забайкальский край	310,4	354,5	356,1	380,2	408,2	199,5	211,3	215,6	218,8	296,9
Красноярский край	4259,8	3893,6	3925,0	3925,9	4081,9	2153,2	2319,5	2323,1	2233,0	2519,5
Иркутская область	1106,9	1123,5	1311,3	1513,8	1723,2	716,2	658,5	794,3	805,4	999,4
Кемеровская область	2149,4	1494,3	1483,5	1535,5	1520,2	1165,2	1010,7	926,7	930,9	1115,5
Новосибирская область	4736,3	3452,2	3944,7	3669,5	3022,1	2865,3	2322,7	2397,3	2467,3	2163,6
Омская область	5936,9	4828,9	5498,9	5970,5	6382,8	2889,3	3277,3	2695,1	3328,3	3892,8
Томская область	795,8	706,6	766,0	773,7	757,7	543,8	535,9	508,1	530,9	578,4
СФО	27870,1	22557,9	25378,2	25131,0	25360,1	15366,8	15366,8	14758,8	14419,2	15018,9

направлением выступает Монголия. Несмотря на территориальную отдаленность сибирских регионов от морских портов, объем поступившего зерна железной дорогой составил свыше 550 тыс. т., в т.ч. 236 тыс. т. было доставлено в порты Азовско-Черноморского бассейна, 133 тыс. т. отгружено на Монголию. Общий объем реализованных зернобобовых и зерновых культур в 2015 году в Омской области относительно 2014 года снизился на

91,4 тыс. т. (-7,3%). При этом за аналогичный период отмечается сокращение объемов реализации пшеницы на 102,1 тыс. т. (-10,8%). Несущественный спад отмечен в Алтайском крае: снижение на 43,5 тыс. т. (-2,7%). Красноярский край демонстрирует более чем существенный рост (на 87,7 тыс. т. (+7,8%)).

Основными потребителями зерна выступают производители муки, крупы, комбикормов и хлеба. По состоянию на начало 2017 года преобладающую роль в промышленном использовании пшеницы занимают мукомольная и комбикормовая отрасли, удельный вес которых составляет 37,4% (сокращение на 1,4 п.п.) и 40,3% (увеличение на 1,4 п.п.) соответственно. В целом за 2011–2015 гг. в СФО отмечается снижение промышленного использования зернового сырья в объеме 119,2 тыс. т. (-2,3%).

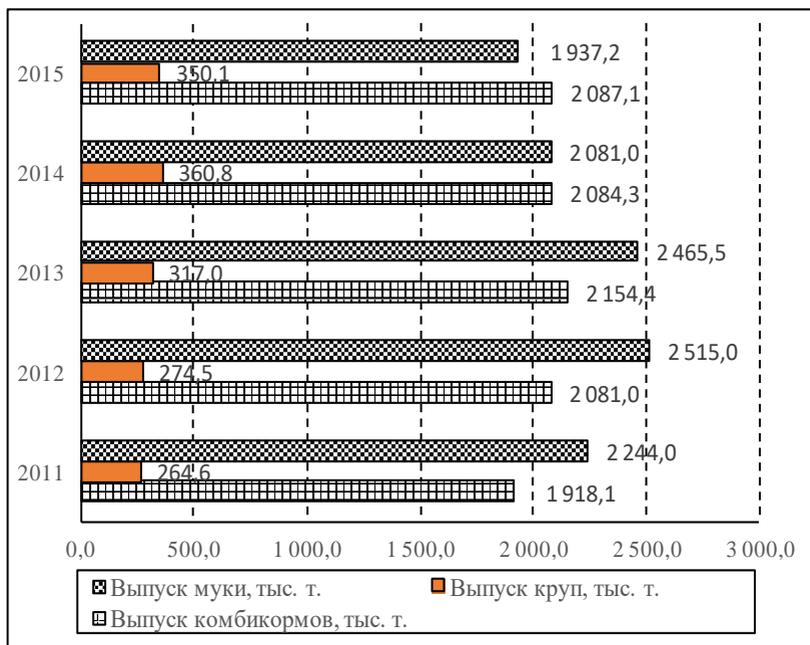


Рис. 5.3. Динамика спроса на зерновое сырье (пшеницу) в СФО в 2011–2015 гг.

Таким образом, динамика спроса на пшеницу в ближайшие несколько лет будет сильно зависеть от развития производства кормов. Без притока инвестиций в модернизацию мелькомбина-

тов прироста спроса на пшеничную муку не ожидается. Оценочный среднегодовой темп прироста спроса на пшеницу составляет 3–4% в год.

В сфере производства комбикормов в России работает свыше 500 заводов. Более 40% от суммарного выпуска комбикормов всех видов производится 15 компаниями (по состоянию на 2016 год валовой выпуск комбикормов всех видов в РФ составил 25 815,9 тыс. т.). По оценкам Abercade, более 25% от валового выпуска производятся компаниями незаконно. Реализация контрафактной продукции, по словам экспертов, реализуется под «брендом» крупных ККЗ фермерским хозяйствам и ЛПХ.

Дальнейший рост комбикормовой промышленности (до 55 млн т. в 2020 году, по оценкам Агроинвестор) во многом зависит от крупных агрохолдингов по причине консолидации ККЗ и животноводческого сектора.

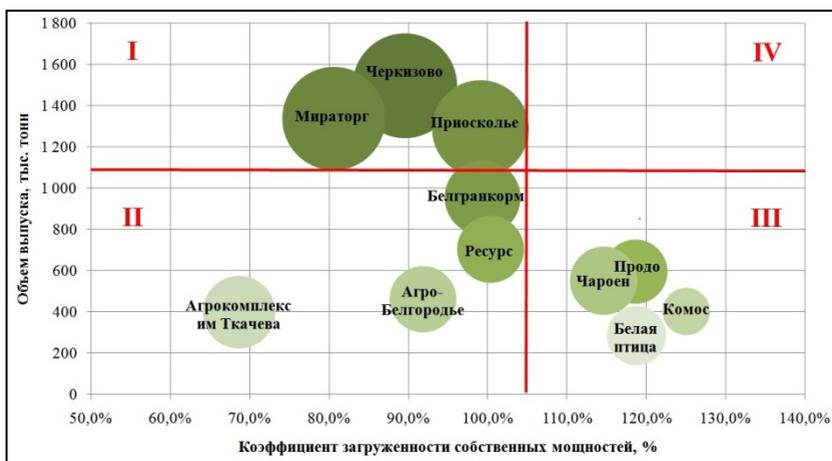


Рис. 5.4. Сегментация интегрированных комбикормовых заводов

Большинство крупных ККЗ (87%) являются интегрированными в агрохолдинги. По оценкам Abercade, обеспеченность животноводческих комплексов кормами собственного производства превышает 70%. Группа «Продо» имеет планы в 2017–2018 гг.

увеличить мощности «Лузинского ККЗ» в полтора раза до 360 тыс. т. в год. Увеличение объемов производства во многом обусловлено проектом расширения производства свиного комплекса «Омский Бекон» с 50 тыс. т. до 70 тыс. т. в год, а также птицефабрики «Сибирская» с 45 тыс. т. до 70 тыс. т. в год<sup>1</sup>.

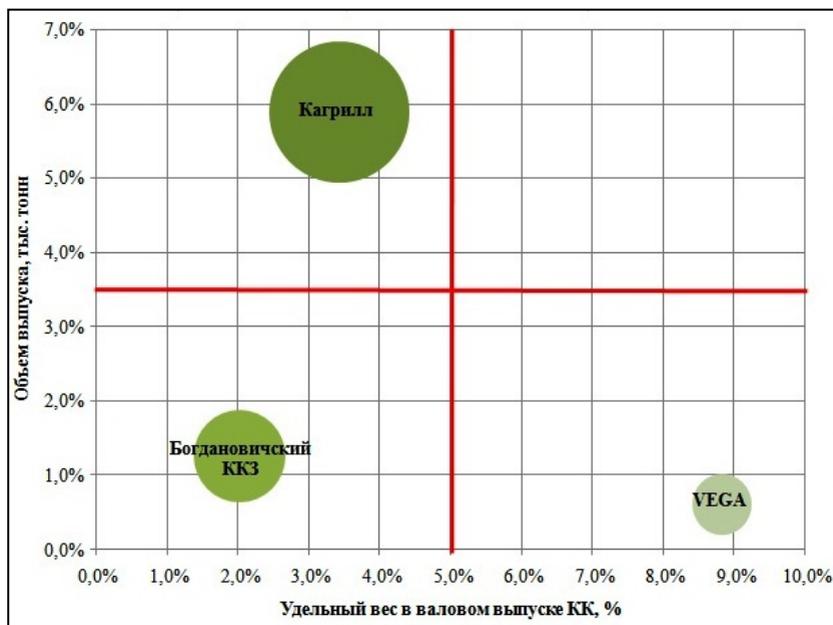


Рис. 5.5. Сегментация независимых комбикормовых заводов, оказывающих влияние на сибирский рынок

На независимые ККЗ приходится менее 20% рынка. Эксперты отмечают дальнейшее снижение доли независимых ККЗ по причине отсутствия инвестиций и, как следствие, конкурентоспособных технологий. Малая доля крупных независимых ККЗ делают акцент на преимуществах в затратах и продукте за счет разработки индивидуальных рецептов «под заказчика». В мелких и средних хозяйствах (ЛПХ и КФХ) получил распространение спо-

<sup>1</sup> Аналитическое издание «Агроинвестор» [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: <http://www.agroinvestor.ru/agroinvestor/>. – (Дата обращения: 12.09.2016).

соб самостоятельного производства комбикормов за счет дробления зерна и получения «кормосмеси».

Богдановичский ККЗ производит комбикорма для свиней (53% объема в 2014 году), птицы (39%), КРС (7%), а также премиксы и белково-витаминно-минеральные концентраты. 51% акций ККЗ принадлежит Правительству Свердловской области.

Суммарный выпуск комбикормов всех видов в Омской области в 2016 году составил 420,9 тыс. т. (увеличение относительно 2015 года на 44,4 тыс. т. (+11,8%)). Удельный вес Омской области в валовом выпуске комбикормов в СФО в 2016 году составил 19,4% (+1,4 п.п.).

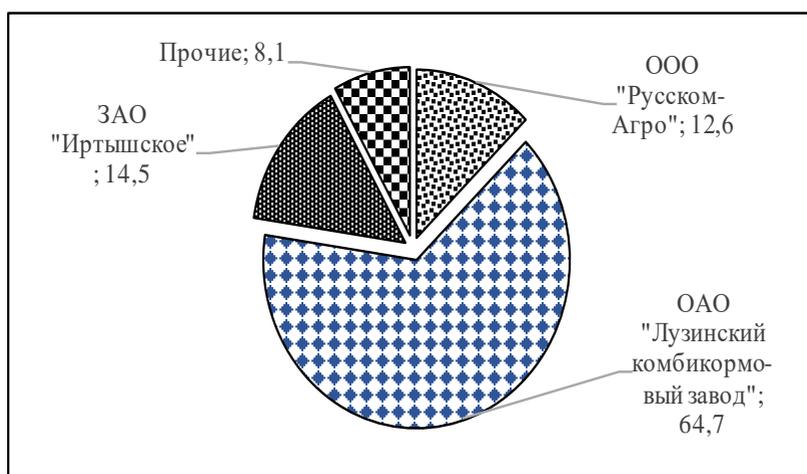


Рис. 5.6. Структура выпуска комбикормов в Омской области

Крупнейшими производителями комбикормов в Омской области являются ООО «РУСКОМ-Агро» (производство в 2015 году 47 133 т.), АО «Лузинский комбикормовый завод» (241 276 т.) и АО «Иртышское» (53 987 т.). Валовый выпуск комбикормов на данных предприятиях используется для нужд холдингов, в структуру которых входят комбикормовые заводы.

Таким образом, при рассмотрении рынков первичной переработки сельскохозяйственной продукции возникает проблема, обусловленная масштабом ассортиментного ряда продукции и невозможностью объективной оценки границ каждого конкретного

рынка. В связи с этим было решено сделать акцент на анализе среды, в которой функционируют рынки наиболее значимой, с точки зрения экономики Омской области, продукции животноводства. Данный выбор обусловлен в первую очередь тем, что животноводство исторически являлось сильной стороной АПК Омской области и от состояния производных от него отраслей (в частности комбикормового производства) зависит продовольственная независимость региона.

### **Перспективы развития регионального животноводства<sup>1</sup>**

Учитывая снижение в хозяйствах всех категорий поголовья коров (на 8,4 тыс. голов (1,8%) в 2015 году по отношению к 2014 году), изменение объемов и структуры производства комбикормов для КРС в Омской области опосредовано развитием молокопроизводства.

При несущественном снижении объемов производства молока, продуктивность скота молочного направления в валовом выражении повысилась на 2%.

В структуре производителей молока доминирующую роль занимают сельскохозяйственные организации (48% от общего объема производства) и ЛПХ (47%). Удельный вес КФХ составляет 5%. Доля личных подсобных хозяйств продолжает непрерывно снижаться. С 2011 года удельный вес ЛПХ в общем объеме производства молока сократился на 7,3 процентных пункта.

Рост объемов и доли производства комбикормов для сельскохозяйственной птицы обусловлен существенным увеличением поголовья (рост на 5% в 2015 году по отношению к 2014 году), объемов производства мяса птицы (14,2%) и яиц (7,4%).

Положительная динамика производства мяса птицы и яиц задается крупными сельскохозяйственными организациями, на которые приходится 77% от общего поголовья птицы и 79% производства суммарного объема яиц в регионе. Увеличение объемов производства мяса птицы в 2015 году по отношению к 2014 году отмечено на ОАО «Птицефабрика «Сибирская» – 1,9%, ООО

---

<sup>1</sup> На основе Доклада «Итоги работы в животноводстве за 2015 год и задачи на 2016 год» (Министерство сельского хозяйства и продовольствия Омской области).

«Осокино» – 15,5%, ООО «Индейка» – 16,9%. Увеличение объемов производства яиц фиксируется на всех крупных предприятиях отрасли, в том числе ЗАО «Иртышское» (3,1%), ОАО «Птицефабрика «Сибирская» (6,9%), ЗАО ПК «Оша» (19,9%), ООО «Птицефабрика «Любинская» (49,9%), ЗАО «Русь» (1,8%).

Сокращение объемов производства комбикормов для свиней на 6,9% обусловливается снижением объемов производства мяса в сельскохозяйственных организациях, на которые приходится 75% объема производства мяса в регионе.

Валовое производство свинины в 2015 году уменьшилось по отношению к 2014 году на 7,8%, тогда как среднегодовое поголовье сократилось на 3,5%.

Снижение объемов производства свинины отмечено на АО «Омский бекон» (2,4%), ООО «Руском-Агро» (23,6%), ЗАО ПК «ОША» (14,9%).

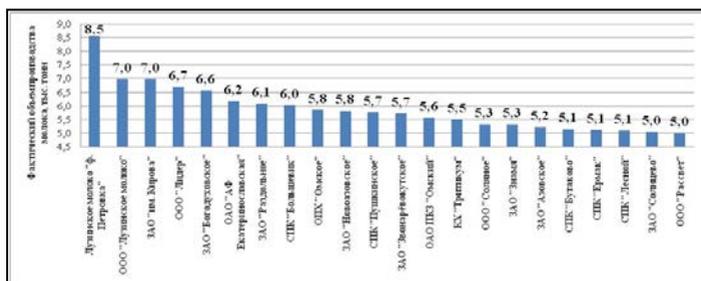


Рис. 5.7. Динамика и структура выпуска сырого молока в хозяйствах Омской области

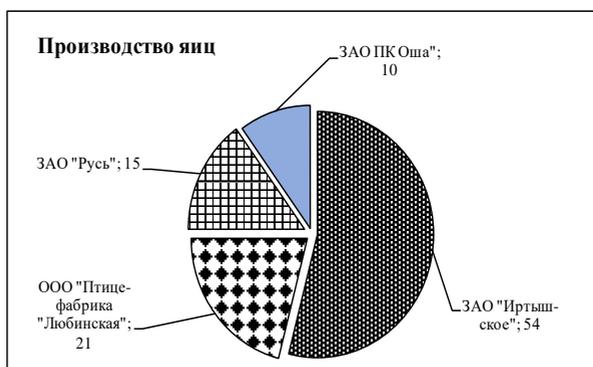
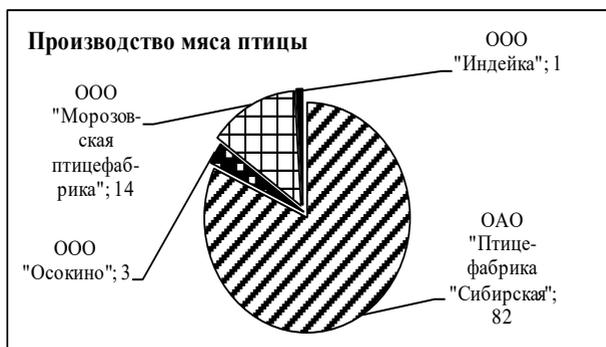
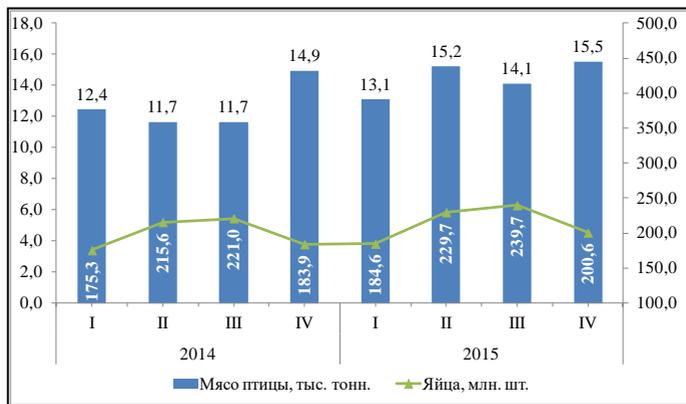


Рис. 5.8. Динамика и структура выпуска мяса птицы и яиц в Омской области

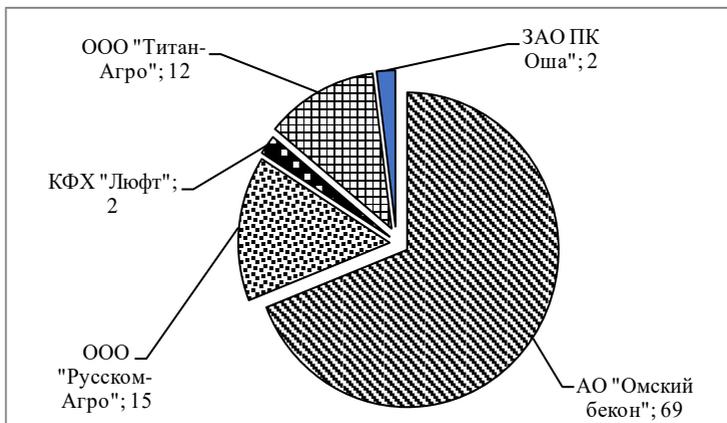
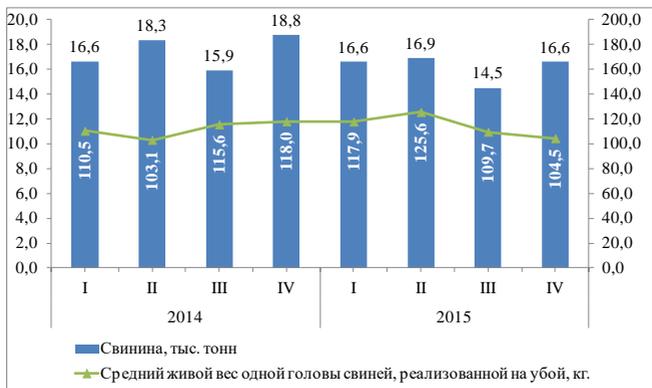


Рис. 5.9. Динамика и структура выпуска свинины в Омской области

Из анализа видно, что потребность в комбикормах зависит от темпов развития животноводства в качественном и количественном аспектах. Исходя из данных Министерства сельского хозяйства Российской Федерации<sup>1</sup>, в последние несколько лет удельный вес комбикормов в общем расходе кормов сельскохозяйственных животных продолжает оставаться высоким (удельный вес комбикормов в об-

<sup>1</sup> Мониторинг «О текущей ситуации на агропродовольственном рынке» [Электрон. ресурс] / Департамент регулирования рынков АПК; Министерство сельского хозяйства РФ. – Режим доступа: [http://www.mcx.ru/documents/document/v7\\_show/15297.133.htm](http://www.mcx.ru/documents/document/v7_show/15297.133.htm). – (Дата обращения: 5.09.2016).

шем расходе кормов на производство 1 ц привеса свиньи в сельскохозяйственных организациях – 99,8%, на производство 1 ц. молока – 32,1%). Расчетная потребность свиноводства в комбикормах в 2015 году составила 222 165,2 тонн, птицеводства – 113 080,1 тонн, КРС – 40 428,9 тонн. Потребность в комбикормах в 2015 году покрывалась фактическими объемами производства на 98,5%.

Таким образом, текущая потребность в комбикормах практически полностью удовлетворяется собственным производством, но уровень самообеспеченности не может считаться достаточным. Развитие животноводческого комплекса Омской области способно в значительной мере изменить сложившуюся ситуацию. В 2016–2018 гг. планируется:

- строительство молочного комплекса на 600 голов (СПК «Большевик»);
- строительство животноводческого комплекса на 800 голов (ООО «Соляное»);
- строительство молочной фермы на 1 000 голов (ОАО «Цветнополь»);
- строительство свиноводческого комплекса, мощностью 9 тыс. тонн мяса свинины в год (ГК «РУСКОМ»);
- модернизация свинокомплекса с мощностью 72 тыс. тонн мяса свинины в год (АО «Омский бекон»);
- расширение птицефермы для содержания птицы (АО «Птицефабрика «Сибирская»);
- реконструкция откормочника на 2 250 мест с последующим увеличением поголовья свиней до 11 тыс. голов (ЗАО ПК «ОША»).

В случае реализации перечисленных проектов, потребность АПК Омской области в комбикормах может в значительной мере возрасти.

На рынке комбикормов Омской области может возникнуть дефицит, способствующий росту цен и, как следствие, увеличению себестоимости продукции животноводства (например, доля комбикормов в себестоимости мяса свинины достигает 45%). В январе 2016 года (относительно к аналогичному периоду 2014 года) можно констатировать увеличение цен на комбикорма для свиней (26,7%), сельскохозяйственной птицы на (22%), КРС (77,3%). Кроме того, фиксируется рост цен на КРС (28%), свинину (32,1%), птицу (131,8%) в убойном весе.

Отсутствие конкурентной среды создает риски, согласно которым при растущих потребностях мелких производителей уве-

личится доля компаний из других регионов, в частности ОАО «Богдановичский комбикормовый завод» (Свердловская область) и ООО Комбикормовый завод «ВЕГА» (Новосибирская область). Данные компании предлагают уникальные технологические решения, позволяющие им обеспечивать требуемое качество продукции и создавать необходимые рецептуры комбикормов. Кроме того, за счет развитой инфраструктуры и производственной специализации они способны значительно экономить на логистике и конкурировать по цене в отдаленных регионах. При негативном развитии событий хозяйства региона не смогут обеспечить себя в комбикормах и, как следствие, продовольственная независимость Омской области может пострадать.

### **Прогноз баланса рынка зернового сырья Омской области**

Исходя из анализа рынка комбикормов Омской области и СФО, выявлено, что большинство ККЗ, реализующих продукцию на сибирском рынке, не обладают достаточными резервами для покрытия будущих потребностей. Фактические объемы производства данных компаний превышают их проектные мощности на 10–15%. Большинство ККЗ Омской области являются интегрированными (входят в структуру агрохолдингов) и полностью обеспечены зерновым сырьем. Данная тенденция отличается от российской по причине более низкой концентрации комбикормовых заводов в сибирских регионах. Одной из главных проблем, стоящих перед отраслью, является зависимость от импортных компонентов: витамины, аминокислоты и ферменты.

К 2020 году прогнозируется сокращение темпов роста сбора пшеницы в Алтайском крае. Удельный вес региона в общей структуре посевных площадей увеличится на 1,6 п.п. Красноярский край сохранит положительную динамику, однако к 2020 году, по прогнозам экспертов, ожидается снижение темпов роста в регионе по причине спада репродукции посевного поля. Также следует отметить положительную динамику урожайности в Иркутской области по причине реализации проектов в области АПК, анонсированных региональными органами власти. Согласно прогнозу, существенное изменение объемов сбора пшеницы ожидается в Омской области: в 2020 году валовой сбор составит 2 679,4 тыс. т. (увеличение к 2015 году на 186 тыс. т. (+7,5%)). Рост объемов обусловлен в первую очередь увеличением посевных площадей на 239,2 тыс. га. (+14,7%). Уровень урожайности существенно не изменится.

Таблица 5.2

## Прогноз баланса использования зернового сырья в Омской области до 2020 года

Регионы	Зерновое сырье, тыс. тонн					Использование зернового сырья, тыс. тонн				
	2016	2017	2018	2019	2020	2016	2017	2018	2019	2020
Республика Алтай	31,3	34,9	37,6	41,6	43,3	27,6	31,2	38,4	47,4	56,5
Республика Бурятия	163,6	154,9	139,6	126,3	105,6	106,7	100,2	99,6	96,3	85,3
Республика Тыва	22,0	21,3	20,7	22,0	23,4	18,4	17,3	16,7	17,1	19,6
Республика Хакасия	235,6	229,3	226,0	216,2	211,6	180,6	172,2	175,4	171,4	166,8
Алтайский край	7094,5	7355,8	7295,3	7393,5	7460,0	5036,2	5073,4	5293,1	5455,3	5601,2
Забайкальский край	303,2	292,1	277,7	256,1	226,3	242,0	239,4	245,5	245,8	232,0
Красноярский край	3843,7	3839,1	3813,4	3776,5	3677,4	2459,2	2386,7	2400,3	2377,6	2319,4
Иркутская область	1127,6	1130,9	1088,6	1000,0	866,5	854,8	872,6	892,5	890,8	856,6
Кемеровская область	1797,6	1886,5	2000,9	2132,6	2304,3	1265,7	1280,5	1386,9	1490,6	1586,2
Новосибирская область	3860,5	3978,0	3981,6	4053,9	4331,6	2933,1	2973,8	3135,0	3238,0	3544,7
Омская область	5513,3	5710,6	5758,0	5692,2	5492,0	3418,3	3304,0	3472,9	3414,6	3270,6
Томская область	716,9	721,0	709,3	692,4	672,1	606,4	598,2	622,5	630,2	637,2
СФО	24709,8	25354,5	25348,6	25403,3	25414,1	17149,0	17049,5	17778,9	18075,1	18376,2

В СФО прогнозируется спад объемов производства продукции переработки зернового сырья в размере 455,2 тыс. т. (-8,8% к 2015 году), тогда как в Омской области прогнозируется увеличение выпуска на 81,9 тыс. т. (+9,7%). При этом ожидаются существенные структурные сдвиги в части увеличения удельного веса непродовольственных товаров<sup>1</sup>. Валовой выпуск комбикормов к 2020 году в СФО и Омской области увеличится на 87,3 тыс. т. (+4,2%) и 118,1 тыс. т. (+31,4%) соответственно. Также прогнозируется снижение удельного веса муки (всех видов) на 4 п.п., несмотря на увеличение объемов выпуска на 72,9 тыс. т. (+0,7%). Экспертами Союза мукомольных и крупяных предприятий отмечается излишнее количество мельниц на территории РФ. В развитых странах на 1 млн населения приходится одна мельница мощностью в 100–120 тыс. т. в год. В РФ существует более 3 тыс. мельниц, число которых естественным образом сократится к 2020 году. Структурные сдвиги также обусловлены проектами по модернизации устаревшего оборудования на мельницах с последующим переходом на выпуск круп. Рост выпуска крупы составит: в РФ более 285,4 тыс. т. (+22,7%), в СФО 131,7 тыс. т. (+37,6%), в Омской области 7,9 тыс. т. (+17,7%). При этом выпуск хлеба и хлебобулочных изделий сократится на 684,2 тыс. т. (-10,2%). Представляется, что снижение объемов промышленного производства хлеба обусловлено тенденцией по постепенному замещению массового продукта индивидуальными решениями. Данная тенденция характерна также и для непродовольственных товаров, что подтверждается ростом спроса на индивидуальные рецепты комбикормов.

Кроме того, существенная часть зернового сырья подлежит экспорту. Основными направлениями движения сибирской пшеницы внутри РФ являются регионы ЦФО и ПФО.

Согласно экспертным оценкам, наибольшим спросом пользуется пшеница 3 и 4 классов с высоким содержанием клейковины. Вследствие этого, на региональном рынке периодически возникает дефицит качественного зернового сырья, который замедляет темпы развития мукомольной промышленности. Исходя из этого, *основным потребителем зернового сырья, следовательно, драйвером развития АПК региона, будет являться комбикормовая промышленность.*

---

<sup>1</sup> . Вестник РСЗ [Электрон. ресурс] / Российский Зерновой Союз. – Режим доступа: <http://www.grun.ru/analytics/>. – (Дата обращения: 4.09.2016).

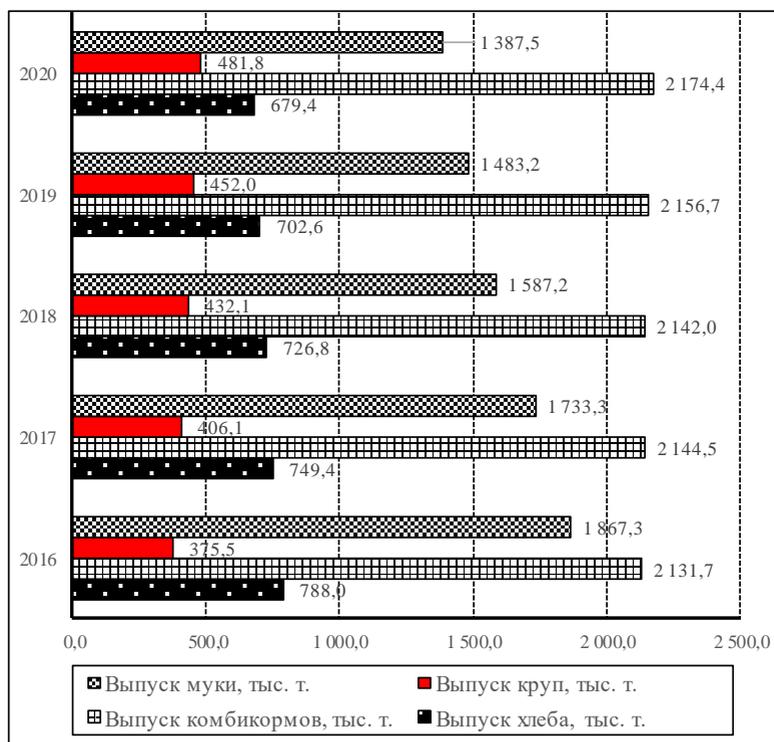


Рис. 5.10. Прогноз спроса на зерновое сырье (пшеницу) в СФО в 2016–2020 гг.<sup>1</sup>

## Ограничения для развития регионального животноводства

Следует отметить, что продукция комбикормовых заводов является социально-значимой для региона с точки зрения развития конкуренции. По данным экспертов СибНИИСХ и ОмГАУ (г. Омск), низкая продуктивность и сохранность сельскохозяйственных животных (в частности, КРС) во многом обу-

<sup>1</sup> Чупин Р.И., Алещенко В.В., Алещенко О.А. Прогнозирование емкости рынка пшеницы на основе построения модели межрегионального межотраслевого баланса // Маркетинг в России и за рубежом. – 2017. – № 1 (117). – С. 78–92.

словлена неправильным кормлением. Социальная значимость продукции подтверждается положительным опытом использования комбикормов по сравнению с кормосмесями. Комбикорма оказывают существенное положительное влияние на сохранность и продуктивность поголовья сельскохозяйственных животных и птицы.

Однако высокая стоимость комбикормов (по отношению к кормовым смесям) требует наличия у КФХ дополнительных оборотных средств, получение которых в регионе ограничено по ряду факторов:

Во-первых, доступность кредитных ресурсов. По данным федеральной АККОР, лишь 10% фермеров в стране получают кредитные ресурсы. Россельхозбанк по итогам 2015 года отчитывается об увеличении кредитного портфеля на 17,8% до 1,7 трлн рублей, кредитный портфель малых форм хозяйствования, составил 68 млрд рублей. Таким образом, малые формы хозяйствования получили в 2015 году 4% от общей суммы кредитных средств Россельхозбанка.

Во-вторых, главными получателями банковских кредитов являются крупные предприятия, поскольку для банков существует сложность рефинансирования и управления кредитным портфелем, включающим большое число малых кредитов.

В-третьих, одним из условий предоставления кредита для приобретения кормов является наличие обеспечения. Часто фермеры предоставляют в залог сельскохозяйственную технику, однако при оценке стоимости такого залогового имущества банки применяют специальные понижающие коэффициенты, поскольку техника специфична и сложна в реализации.

В-пятых, сложность в получении кредита: для фермерского хозяйства – юриста требуется бухгалтерская отчетность с отметкой налоговой, бизнес-план, который приходится составлять даже уже действующим КФХ и др. документы.

В-шестых, социальные ограничения: недостаточность информационно-консультационного обслуживания и наличие различных теневых схем со стороны крупного бизнеса и низкий уровень финансовой и юридической грамотности сельского населения.

В целях решения существующих проблем и поддержки крестьянских (фермерских) хозяйств Омская область активно участвует в государственной программе развития сельского хозяйства.

Общая сумма грантовой поддержки (на создание и развитие крестьянского (фермерского) хозяйства и (или) единовременной помощи на бытовое обустройство начинающим фермерам) за предыдущие годы составила 142,6 млн рублей. Гранты получили более 80 начинающих фермеров и около 30 владельцев семейных животноводческих ферм. В 2015 году обладателями грантов по результатам конкурса стали 20 начинающих фермеров и 8 владельцев КФХ, получивших на развитие и обустройство своих хозяйств 51,9 млн рублей, из которых 22,3 млн рублей было направлено из областного бюджета. Несмотря на жесткие требования отбора, связанные с необходимостью обоснования планов ведения хозяйств и документов строгой отчетности о целевом использовании средств, активность омских селян остается по-прежнему высокой. В 2015 году заявки на гранты подали более 110 фермеров.

Данная форма поддержки не может обеспечить стабильный доступ к финансовым ресурсам, однако оказывает существенную поддержку начинающим фермерам. Практика показывает высокую эффективность от этого вида господдержки. По данным отраслевого министерства, начинающими фермерами, получившими поддержку в 2012–2014 годах, приобретено более 190 ед. сельскохозяйственной техники, свыше 1 650 голов сельскохозяйственных животных, почти 80 тонн семян для посева зерновых культур и многолетних трав, отремонтировано примерно 20 производственных и животноводческих помещений. Семейными животноводческими фермами за счет средств господдержки приобретено свыше 70 ед. техники и более 300 голов крупного рогатого скота, построено и реконструировано 13 ферм, почти все они укомплектованы необходимым оборудованием. В 2016 году закончится реконструкция и строительство еще 7 ферм.

Реализуется государственная программа Омской области «Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия Омской области», которая включает в себя: развитие подотрасли растениеводства, животноводства; поддержку сельскохозяйственной деятельности малых форм хозяйствования и создание условий для их развития; устойчивое развитие сельских территорий; развитие овощеводства и семенного картофелеводства; развитие молочного скотоводства; поддержка племенного дела, селекции и семено-

водства. Общие расходы областного бюджета на реализацию государственной программы составят 20 924,5 млн руб., в том числе: в 2016 году – 4 231,7 млн руб.; в 2017 году – 1 449,6 млн руб.; в 2018 году – 1 640,5 млн руб.; в 2019 – 2 437,0 млн руб.; в 2020 – 2 215,6 млн руб.

При этом развитие комбикормового производства в регионе не предусмотрено целями и задачами Государственной программы «Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия Омской области». Однако, согласно Стратегии социально-экономического развития Омской области до 2025 года, предусмотрен показатель, характеризующий рост производства комбикормов в общем балансе ресурсов зерна региона до 36% в 2020 году (фактическое значение в 2015 году составляет 21%). Представляется, что без мер государственной поддержки невозможно добиться необходимого для развития собственного производства уровня конкуренции на рынках продукции первичной переработки сельскохозяйственного сырья в Омской области.

## **Выводы**

Целесообразно разработать комплекс мероприятий, направленных на развитие конкуренции на рынке комбикормов Омского региона, в частности содействовать внесению дополнений в Государственную программу Омской области «Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия Омской области» по государственной поддержке самостоятельных комбикормовых предприятий.

В Ленинградской, Сахалинской, Вологодской, Пензенской областях и в Забайкальском крае существует успешная практика возмещения части затрат сельхозтоваропроизводителей по приобретению комбикормов на содержание сельскохозяйственных животных и птицы. Показателем результативности предоставления субсидий является увеличение поголовья сельскохозяйственных животных и птицы в КФХ и ЛПХ. Представляется неуместным относить субсидирование части затрат КФХ на приобретение сбалансированных комбикормов к вопросу поддержки организаций комбикормовой промышленности. Развитие малых форм хо-

зяйствования является важным фактором обеспечения экономического роста АПК региона и содействует развитию крупной промышленности лишь опосредованно.

Кроме того, в ряде субъектов РФ существует практика по предоставлению субсидий на приобретение компонентов для приготовления комбикормов, в том числе жмыхов, шротов, отрубей, фуражного зерна, белково-минеральных компонентов и аминокислот. В России до недавнего времени практически отсутствовала промышленная база для производства аминокислот (единственный крупный производитель – АО «Щебекинский завод кормовых концентратов»). За последние несколько лет был запущен ряд крупных проектов, в том числе строительство заводов в Белгороде (АО «Приосколье») и в Тюмени (Агрохолдинг «Юбилейный»). Однако ежегодный валовой выпуск L-лизина и треонина, по оценкам экспертов, является недостаточным для удовлетворения внутренних потребностей. Потребности российского рынка в основном удовлетворяются за счет импорта из Японии, США и Германии.

Без инвестиций в АПК региона невозможно обеспечить переход к интенсивной модели развития. Драйвером роста АПК региона может служить перерабатывающая промышленность в лице производителей муки и комбикормов. Для повышения конкурентоспособности продукции местных товаропроизводителей необходимо качественное сырье, которое на сегодняшний момент вывозится из региона. В Омской области к 2020 году прогнозируется увеличение выпуска продуктов переработки зернового сырья на 81,9 тыс. т. (+9,7%). Однако данный прирост является недостаточным для обеспечения интенсивного развития. Для обеспечения продовольственной безопасности Омской области и сибирских регионов в целом требуется реализация проектов, способных повысить степень использования ресурсов внутри региона. Исходя из вышесказанного, субсидии на возмещение части затрат по приобретению комбикормов призваны способствовать развитию конкуренции и конкурентной среды на рынке комбикормов Омской области и наращиванию производства с высокой добавленной стоимостью с целью импортозамещения.

## Глава 6

### Сельский рынок труда и вопросы занятости

Занятость как объект экономического, социального и социологического исследования охватывает объемные категории социальных и экономических явлений: рынок труда, работодателей и тех, кто приходит к ним на работу по контракту, договору, найму, а также рынок товаров, рынок профессий, будущих специальностей (как, например, проводит теперь прогнозы Агентство Стратегических инициатив). Все эти процессы взаимосвязаны между собой и подвержены влиянию определенных факторов, носителями которых в сфере занятости являются работодатели (владельцы средств производства, основных фондов) и лица наемного труда (владельцы рабочей силы).

Взгляды ученых на предмет регулирования занятости населения, рынка труда менялись в зависимости от конкретных условий исторического, экономического и общественного развития нашего государства.

Исследуя мнения и выводы авторов по таким категориям, как рынок труда и занятость, можно отметить, что понятия «труд» и «занятость» взаимосвязаны, но отнюдь не синонимичны.

Анализ процессов в сфере занятости и соответственно определение категории занятости в современной России показал, что в начале реформ преобладали меры косвенного вмешательства государства, а в дальнейшем предпочтение отдавалось методам рыночного регулирования занятости.

Занятость является сложным социально-экономическим явлением, поэтому к трактовке её сущности следует подходить в узком и широком смысле слова. В узком смысле слова занятость выступает социальным статусом экономически и социально активного населения, способом реализации трудового потенциала человека. В широком смысле слова занятость населения представляет собой систему социально-экономических отношений между участниками экономической деятельности по реализации социального потенциала в условиях институциональной и социокультурной среды.

Система занятости населения охватывает все уровни, структуры и институты социальной системы, то есть представляет собой многоуровневую и сложно структурированную систему: на макроуровне и на уровне территорий (регионов, горо-

дов, посёлков), хозяйственных организаций, при внешнем воздействии со стороны наднационального уровня и влияния внутренних факторов.

Необходимость исследования категории занятости населения на новом уровне распространилось в последнее время на объект моногорода и определяется тем, что происходящие трансформационные процессы в России в значительной мере базируются на усилении роли моногородов в развитии всего хозяйственного комплекса государства.

Занятость вне экономических отношений определяется как деятельность, в основном приносящая заработок (доход). И это в определенной мере оправдано, поскольку в таком расширительном понимании к занятым относятся военнослужащие срочной службы и учащиеся очных внебюджетных форм обучения трудоспособного возраста, деятельность которых не мотивируется получением дохода, но является общественно необходимой.

Соответственно, по нашему мнению, как социально-экономическая категория, занятость как в своем непосредственном выражении должна обязательно содержать критерий получения дохода, обеспечивающего расширенное воспроизводство рабочей силы, быть мотивированной и способной к высокопроизводительному труду.

### **Особенности занятости населения сельских районов и факторы, влияющие на данный процесс**

В сельском хозяйстве сосредоточен значительный ресурсный и научный потенциал, способный обеспечить параметры продовольственной самодостаточности и безопасности отдельно взятого региона по основным продуктам питания за счет собственного производства. Но кризисная ситуация в сельском хозяйстве привела к системным деформациям, огромному (около 80%)<sup>1</sup> изъятию из сельского хозяйства добавленной стоимости. В результате этого существенно снижены уровни и характеристики ресурсного,

---

<sup>1</sup> Гарафутдинова Н.Я., Самодинский К.А. Кадровое обеспечение реализации программ развития кластеров как элемент системы экономической безопасности региона // Актуальные вопросы развития экономики : материалы междунар. науч.-практ. конф. 28 нояб. 2014 / Мин. экон. Омской обл., Омская лаб. ИЭОПП СО РАН, Омский фил. Фин. ун-та при Правительстве РФ [и др.]. – Омск: Параграф, 2014. – С. 22–26.

производственного, коммерческого и финансового потенциалов крупных и средних сельскохозяйственных организаций (а, начиная с 1995 года, это коснулось и ЛПХ), происходит сокращение численности организаций, занимающихся производством важнейших базовых видов сельскохозяйственной продукции.

В АПК можно рассмотреть следующие уровни занятости населения:

1. Занятость, превышающая общественно необходимый уровень;
2. Занятость на общественно-необходимом уровне на данной территории;
3. Вынужденная неполная занятость (занятость в отдельных хозяйствах);
4. Безработица (отсутствие рабочих мест);
5. ЛПХ (личное подсобное хозяйство, переработка продукции АПК);
6. Социально обусловленная (неполная занятость, пенсионеры, школьники, студенты);
7. Обслуживание семьи (воспитание детей, обслуживание семьи членов ЛФХ, работающих интенсивно на сезонных работах – посевные, уборочные и пр.).

В сельском хозяйстве именно в этой части отношения занятости все еще остаются крайне несовершенными, порою не до конца оформленными юридически и соответственно вызывающие множественность вопросов. Возникновение новых форм хозяйствующих субъектов, таких как общество с ограниченной ответственностью (ООО), закрытое акционерное общество (ЗАО), личное производственное хозяйство (ЛПХ), крестьянско-фермерское хозяйство (КФХ) привело с одной стороны к расширению сфер занятости и регулирования рынка труда, а с другой стороны часто в условиях неплатежеспособности хозяйствующих субъектов государственное финансирование в лице такого института, как Государственный фонд занятости, находилось в хроническом кризисе. Не были реализованы страховые принципы его функционирования, распределение средств осуществлялось вне зависимости от объемов отчислений. Слабо использовались активные формы содействия занятости населения, так как средства Фонда преимущественно направлялись на пассивную политику. Это привело к росту уровня безработицы и напряженности на рынке труда.

Так, например, преломляя данные к объекту исследования нашего направления – сельскохозяйственной занятости и рынку труда аграрного профиля – можно утверждать, что возникновение ЛПХ и КФХ позволило с одной стороны расширить сферу применения наемного труда, в т.ч. и сезонного, а с другой стороны породило необходимость мер государственной поддержки данных видов работ.

Формирование рынка аграрного труда в России складывается под влиянием нескольких факторов, каждый из которых оказывает непосредственное воздействие на процессы, происходящие в системе Агропромышленного комплекса и непосредственно процессы занятости населения в данном сегменте рынка труда.

Система социально-трудовых отношений сельских производителей напрямую зависит как от их пространственного размещения на территории субъекта и природных условий, свойств почвы, на которой проводится обработка и земледельческие процессы, так и определяется развитостью инфраструктуры (подъездных путей, близости федеральных трасс, возможностью транспортировки готовой продукции).

Таким образом, экономическая деятельность тесно переплетается с природными воспроизводственными процессами, сезонностью работы, а главное – наличием в отрасли квалифицированных кадров, что расширяет и усложняет систему показателей деятельности различных видов сельских производственных структур, которые необходимо учитывать, рассматривая данный процесс.

Первый рассматриваемый фактор связан с тем, что существующая нормативная база, регулирующая деятельность занятости населения в сельском хозяйстве и сопряженными отраслями многогранна и охватывает как комплексные программы развития АПК, поддержку сельских товаропроизводителей, систему государственной поддержки и субсидий в сельском хозяйстве, регулирование различных форм объединения людей для работы в нем (крестьянско-фермерские хозяйства – далее КФХ, личные подсобные хозяйства – далее ЛПХ и др.), которая не всегда коррелирует с теми категориями, которые установлены в законодательстве, регулирующем трудовые отношения в данной сфере.

Начиная с Закона «О занятости населения в РФ» и заканчивая Трудовым кодексом, в которых не в полной мере учитывается существующая на селе реальную ситуацию с занятостью, а также

особенности ведения аграрного производства в нашей стране, данный вопрос тем более не нашел отражение в муниципальных ведомственных программах отдельных территорий.

В Законе «О занятости населения в РФ» выделяется следующее деление занятости:

- оплачиваемая работа, включая работу временного характера и общественные работы, требующая или не требующая (с учетом возрастных и иных особенностей граждан) предварительной подготовки, отвечающая требованиям трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, считается подходящей для граждан:

- впервые ищущих работу (ранее не работавших) и при этом не имеющих квалификации; уволенных более одного раза в течение одного года, предшествовавшего началу безработицы, за нарушение трудовой дисциплины или другие виновные действия, предусмотренные законодательством Российской Федерации; прекративших индивидуальную предпринимательскую деятельность, вышедших из членов крестьянского (фермерского) хозяйства в установленном законодательством Российской Федерации порядке; стремящихся возобновить трудовую деятельность после длительного (более одного года) перерыва, а также направленных органами службы занятости на обучение и отчисленных за виновные действия;

- отказавшихся пройти профессиональное обучение или получить дополнительное профессиональное образование после окончания первого периода выплаты пособия по безработице;

- состоящих на учете в органах службы занятости более 18 месяцев, а также более трех лет не работавших;

- обратившихся в органы службы занятости после окончания сезонных работ;

- являющиеся членами крестьянского (фермерского) хозяйства.

Второй фактор. В сельском хозяйстве занятость имеет специфические особенности, что объясняется экономическими условиями приложения труда в отрасли. В количественном отношении занятость в сельском хозяйстве можно рассматривать в нескольких формах:

- полная, гарантирующая работникам работу в течение всего года (животноводы, механизаторы, руководители и специалисты);

- неполная – характеризуется неполным рабочим днем, неполной неделей и рабочим годом (работники конно-ручного тру-

да, отдельные группы механизаторов, привлеченные пенсионеры и школьники на сезонных видах работ);

– сезонная. Примером сезонной работы может служить сбор урожая, на который могут быть привлечены и не занятые граждане, признанные безработными и зарегистрированными службой занятости;

– временная – возникает в связи с потребностью выполнения определенного объема работ в АПК.

Так, например, приведены данные по отдельным видам работ, на которые были привлечено незанятое население Оконешниковского сельского муниципального района Омской области.

Данные показатели свидетельствуют о возможности привлечения к работам у индивидуальных предпринимателей, в сельских производственных кооперативах и крестьянско-фермерских хозяйствах сельского населения на выполнение определенных видов сельскохозяйственных и животноводческих работ.

Третьим значимым фактором в процессе формирования рынка аграрного труда в нашем государстве стало изменение форм собственности и соответственно смена самих собственников земли, других объектов сельхозназначения, а так же объектов социально-культурного и материального обеспечения бывших колхозов и совхозов, государственных и кооперативных предприятий и сменивших их в начале девяностых годов в форме закрытых акционерных обществ, а также обществ с ограниченной ответственностью, а в дальнейшем личных подсобных хозяйств – ЛПХ, что привело и к радикальному изменению сельскохозяйственной занятости населения, проживающего на данной территории.

Как отмечают в своем исследовании З.И. Калугина<sup>1</sup>, зарождение рынка земли открыло новые возможности и формы занятости населения, т.к. владельцам земельных паев предоставлены широкие права по распоряжению землей.

Как альтернатива им по способу хозяйствования в дальнейшем при проведении распределения земель на сельскохозяйственные пай появились разные по уровню и объему фермерские хозяйства, и соответственно формировались крупные холдинги, которые включали в хозяйственный процесс не только производство, но и переработку продукции сельскохозяйственного назначения.

---

<sup>1</sup> Калугина З.И. Рыночная трансформация аграрного сектора России: Социологический дискурс // Новосибирск: Издательство ИЭОПИ СО РАН, 2015.

Таблица 6.1  
**Распределение занятого населения по видам сезонных работ в Оконешниковском муниципальном образовании Омской области**

Сезонные работы			
Всего трудоустроено на сезонные работы за год. Чел.	Организации, принявшие на работу	Кол. чел.	Вид работ
150	2013 год		
	КФХ Ахтямов Г.Г.	4	Проведение сельскохозяйственных и животноводческих работ
	ИП Тоом А.Р.	3	
	ИП Глава КФХ Виничук В.В.	7	
	ИП Глава КФХ Лисович А.Ф.	17	
	ЗАО Сергеевское	18	
	СПК Любимовский	17	
	ИП Глава КФХ Чуурин СИ.	6	
	ИП Глава КФХ Попов В.Г.	7	
	КФХ Драздоков А.А.	6	
ООО Тепловые сети	10	Ремонтно-эксплуатационные работы водопроводных, канализационных коммуникаций	
197	2014 год		
	Муниципальное бюджетное учреждение дополнительного образования детей Оконешниковский оздоровительный лагерь	8	Проведение сельскохозяйственных и животноводческих работ
	ИП Глава КФХ Виничук В.В.	8	
ИП Глава КФХ Лисович А.Ф.	17		

	ЗАО Сергеевское	21		
	СПК Любимовский	9		
	ИП Глава КФХ Чулрин СИ.	10		
	КФХ Драздоков А.А.	7		
	МУП Коммунальник	24		Ремонтно-эксплуатационные работы водопроводных, канализационных коммуникаций
	ООО Тепловые сети	12		
2015 год				
174	КФХ Гилязиев И.Г.	5		Проведение сельскохозяйственных и животноводческих работ
	ИП Глава КФХ Виничук В.В.	8		
	ИП Глава КФХ Лисович А.Ф.	17		
	ЗАО Сергеевское	16		
	СПК Любимовский	12		
	ИП Глава КФХ Бодиловский В.М.	4		
	ИП Глава КФХ Доленко Е.В.	11		
	ИП Глава КФХ Корнеев В.Н.	6		
	МУП Коммунальник	4		Ремонтно-эксплуатационные работы водопроводных, канализационных коммуникаций
2016 год				
26	СПК Любимовский	2		Проведение сельскохозяйственных и животноводческих работ
	ИП Глава КФХ Лисович А.Ф.	5		
	ИП Глава КФХ Ханенко А.П.	12		

После вступления в действие в 2002 году федерального закона «О финансовом оздоровлении сельскохозяйственных производителей» в процессе проведения банкротства, колхозов, совхозов и государственных сельскохозяйственных предприятий, и становления новых форм хозяйствования, в основном за счет работников сельскохозяйственных предприятий формировался и контингент сельских безработных, который не всегда активно проходил регистрацию в службах занятости и получал официальный статус безработного.

Таким образом, первая волна перераспределения занятости населения в селе прошла не столь заметно для органов местного самоуправления, формировавшихся в тот же период в соответствии с 131 федеральным законом на местах – городских и сельских поселениях, муниципальных образований субъектов.

В 2003 году принят еще один федеральный закон, регламентирующий занятость в АПК и соответственно определяющий новый уровень занятости населения.

Таблица 6.2

Структура пашни по Оконешниковскому району<sup>1</sup>

Год	С/х предприятия		КФХ, ИГ			Сельские поселения	лпх		Не используется пашни га		Общая площадь пашни по району га				
	Кол-во шт	площадь		Кол-во шт	площадь		Кол-во шт	площадь							
		га	%		га	%		га	%	площадь га		%			
2013	9	63273	37,2	120	98783	58,4	9	2021	1,2	3582	1116	0,6	4405	2,6	169598
2014	9	59322	35	120	102734	60,6	9	2021	1,2	3433	1116	0,6	4405	2,6	169598
2015	9	56954	33,6	122	105397	62,1	9	2021	1,2	3265	821	0,5	4405	2,6	169598
2016	9	54375	32	122	107976	63,6	9	2021	1,2	3115	821	0,5	4405	2,6	169598

<sup>1</sup> Муниципальные районы Омской области. В 2 ч. Ч. 2 : стат. сб. / Федер. служба гос. статистики, Территор. орган Федер. службы гос. статистики по Омской обл. – Омск : Омскстат, 2014.

Федеральным законом № 112-ФЗ «О личном подсобном хозяйстве» (статья 2) дано следующее определение:

1. Личное подсобное хозяйство – далее ЛПХ – форма непредпринимательской деятельности по производству и переработке сельскохозяйственной продукции.

2. Личное подсобное хозяйство ведется гражданином или гражданином и совместно проживающими с ним и (или) совместно осуществляющими с ним ведение личного подсобного хозяйства членами его семьи в целях удовлетворения личных потребностей на земельном участке, предоставленном и (или) приобретенном для ведения личного подсобного хозяйства.

3. Сельскохозяйственная продукция, произведенная и переработанная при ведении личного подсобного хозяйства, является собственностью граждан, ведущих личное подсобное хозяйство.

4. Реализация гражданами, ведущими личное подсобное хозяйство, сельскохозяйственной продукции, произведенной и переработанной при ведении личного подсобного хозяйства, не является предпринимательской деятельностью.

ЛПХ в современной российской экономике представляют собой самостоятельные субъекты собственности и хозяйствования. С одной стороны, ЛПХ обеспечивают питание и дополнительный доход сельским семьям, с другой стороны, являются гарантом продовольственной независимости страны.

По данным Росстата, в 2013 г. 10,2% от общего объема сельскохозяйственной продукции было произведено крестьянско-фермерскими хозяйствами, 48,7% – сельскохозяйственными организациями, 41,1% – личными подсобными хозяйствами.

В 2006 году была проведена Всероссийская перепись населения и сфер занятости, в сентябре 2016 г. завершается новый виток переписи сельских домохозяйств, который позволит выполнить анализ новых направлений занятости сельского населения в условиях работы в рыночной системе.

Четвертым фактором, влияющим на занятость в сельском хозяйстве, является предпринимательская активность сельских жителей и степень развития предпринимательской среды.

1. Особенно остро на селе стоит проблема безработицы среди молодежи. Это отчетливо проявилось и в Омской области. Из общего количества сельских безработных в 2012 г. около 41% составляли молодые в возрасте от 15 до 29 лет. Безработица приво-

дит к потере молодыми людьми трудовых навыков, отрицательно влияет на демографическую ситуацию на селе.

2. Удельный вес населения моложе трудоспособного возраста в Омской области выше, чем в целом по РФ и составляет в городской местности 15,4%, а в сельской местности этот показатель равен 20,1%.

3. Среди основных направлений государственной поддержки, в том числе в рамках программы «Развитие малого и среднего предпринимательства» можно выделить: развитие объектов инфраструктуры поддержки малого предпринимательства; льготное налогообложение; предоставление государственного заказа; гарантирование кредитов представителям малого бизнеса. Так, например, в Омской области субъектам малого предпринимательства, молодым семьям, работающим в АПК, предоставляются гранты для развития АПК (разведение свиней, коров).

4. В сфере предпринимательской и коммерческой деятельности создаются фермерские хозяйства, расширяются личные подсобные хозяйства.

Пятым фактором, который напрямую повлиял на занятость населения сельских территорий, послужило снижение уровня оплаты их труда. При акционировании хозяйств все они получили в собственность земельные наделы – паи, но в процессе приватизации земельного фонда и объектов сельхозназначения: элеваторов, мясо и сыро заводов, молочных ферм и преобразования их в другие формы предприятий и организаций произошло существенное сокращение занятого населения с одной стороны и значительное снижение уровня оплаты труда на предприятиях агропромышленного комплекса.

Если рассматривать оплату труда в муниципальных районах Омской области на предприятиях АПК, то можно отметить, что она во всех районах находится на примерно одинаковом уровне, так, например, занятость в Называевском районе.

Так, оплата труда на предприятиях АПК не уменьшается за последние пять лет, но является не самой стабильной и высокой в абсолютном выражении.

Шестым фактором и особой проблемой, мешающей устойчивому развитию сельского хозяйства в России, является обострение демографической ситуации в сельской местности. Сложившаяся в настоящее время ситуация функционирования экономики сельского хозяйства привела к изменениям структуры возрастного состава занятого населения в экономике сельского населения.

Таблица 6.3

## Сельский рынок труда и вопросы занятости Называевского района

Показатель	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Среднегодовая численность населения (%)	3,2	3,1	2,9	2,9	2,8	2,8
Среднемесячная номинальная начисленная з/п работников по видам экон. деят-ти	<u>9254 руб.</u>	<u>10696 руб.</u>		<u>13226,4 руб.</u>		<u>17933,9 руб.</u>
Численность незанятых трудовой деятельностью граждан, обратившихся в гос. учреждение службы занятости населения за содействием в поиске подходящей работы	998 (974-безраб)	974	575 (325-безраб)	574 (325-безраб)	349 (341-безраб)	360 (350-безраб)
Продукция с/х в фактически действовавших ценах в хозяйствах всех категорий, млн руб	904,2; 422,1 (растениевод); 482,1(животновод)	969,8; 418,4(раст.); 551,4(жив.)	1019,0; 404,9 (раст.); 614,0 (жив.)	1128,6; 464,9(раст.); 663,7(жив.)	1023,3 332,9 (раст.); 690,4 (жив.)	1220,4; 524,4(раст.); 696,0(жив.)

В связи с постоянным оттоком молодежи из сельских районов и маятниковой миграцией мужчин в поисках вахтовой и сезонной работы, население пожилого возраста, оставшееся на постоянном месте жительства по своим навыкам, квалификации и жизненным силам, значительно уступает требованиям, предъявляемым к работе в рыночных условиях функционирования сельскохозяйственного труда. Рассмотрим на конкретном примере.

Таблица 6.4

**Естественное движение населения и вопросы занятости  
в Калачинском районе<sup>1</sup>**

Показатель	2008–2009		2010–2011	2012
	Численность населения	м	7,9 тыс.	5,2 тыс.
ж		8,5 тыс.	9,5 тыс.	7,4 тыс.
Естественное движение населения	2010		2011	2012
Естественный прирост, убыль (-)	-40		-16	-19
Занятость и безработица	2010–2011		2013	2012
Среднесписочная численность работников по видам экономической деятельности	2009		2011	2013
Всего	2554–100%		2198–100%	2100–100%
Сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство	398–15%		401–18,2%	314

Несмотря на положительную динамику естественного прироста численности населения в Калачинском районе преобладают миграционные процессы оттока населения. За 6 лет из района убыло более 6 т. чел., прибыло всего 4305 чел.

Самым неблагоприятным годом по оттоку населения стал 2012 г., число покинувших район составило 1416 чел. На протяжении всех 6 лет сохраняется отрицательная тенденция миграционной убыли численности населения. Анализируя данные по количеству безработных за 2010–2013 гг. можно говорить о спаде

<sup>1</sup> Муниципальные районы Омской области. В 2 ч. Ч. 2 : стат. сб. / Федер. служба гос. статистики, Территор. орган Федер. службы гос. статистики по Омской обл. – Омск : Омскстат, 2012.

безработицы и соответственно и об уменьшении количества безработных, так начиная с 2008 г. их число сократилось в 2 раза и на 2013 г. составляет всего 415 чел. (2008 г. – 839 чел.).

За последние 4 года увеличивается количество пенсионеров, примерно на 100 человек в год, что соответственно отрицательно сказывается на количестве трудоспособного населения, способного содержать их. Такая же тенденция наблюдается и в других районах Омской области.

Седьмым фактором является то, что в настоящее время еще не остановлена текучесть кадров как массовых профессий, так и руководителей и специалистов в сфере АПК. В большинстве предприятий сельскохозяйственного назначения наблюдается высокий износ сельскохозяйственной техники, кроме того, как было указано выше, отсутствуют условия для систематического повышения квалификации работников и специалистов. Кроме того, платное обучение не позволяет многим выходцам из села получить первое образование на платной основе, что соответственно по большей части не подходит в дальнейшем для работы в организациях новых хозяйственных структур, которые привлекают инновационные технологии для своего развития.

Основной причиной постоянного оттока населения из села является усиление различий между городом и селом, низкие заработки работников АПК по сравнению с другими отраслями, поэтому почти все жители села ведут еще и личное подсобное хозяйство. Заметно падает и квалификация у специалистов, работающих на селе в связи с тем, что все курсы повышения квалификации, профессиональной переподготовки функционируют только на платной основе, а у сельскохозяйственных организаций крайне редко выделяются средства как на сами образовательные услуги, так и на оплату проезда специалистов и их проживание во время обучения.

Одним из условий поддержания квалификации управленческих кадров в АПК является президентская программа подготовки управленческих кадров, реализуемая с 1997 года, является важным элементом экономической политики Правительства Российской Федерации, 16 лет она работает в РФ на условиях государственно-частного партнерства.

Реализация данной программы с 1998 по 2016 годы находится под патронажем Министерства труда и регионального развития:

– за 16 лет обучено по всей РФ свыше 70 тысяч управленцев для различных отраслей экономики России;

– прошли зарубежные стажировки более 15 тысяч управленцев (в Германии, Нидерландах, Норвегии, Финляндии, Франции, Японии, Италии, Португалии, Испании и в других странах – всего 19);

– прошли стажировки на российских предприятиях в рамках взаимных обменов 250 иностранных менеджеров (эта работа проводится с 2006 года);

– ежегодный объем финансирования Программы за счет средств федерального бюджета составляет 184,6 млн рублей.

С 2007 года Президентская программа функционирует в новом формате, обеспечивающем современные подходы к обучению управленцев и оптимизирующем взаимоотношения со всеми участниками программы. Так увеличилась роль направляющих предприятий, которые оплачивают третью часть стоимости обучения своих специалистов, что позволяет продвинутым руководителям организаций АПК участвовать с проектами и проходить обучение на ведущих сельскохозяйственных организациях АПК по всему миру.

В 2010 году решены задачи по переориентации Программы на направления модернизации российской экономики, внедрены образовательные программы повышения квалификации «Развитие предпринимательства» и «Менеджмент в сфере инноваций».

В рамках реализации Государственного плана подготовки управленческих кадров (Президентской программы подготовки управленческих кадров) в Омской области для предприятий АПК осуществляется набор и подготовка руководителей отраслей АПК и перерабатывающей промышленности на обучение по направлениям программы переподготовки специалистов и руководителей для АПК и перерабатывающей промышленности по направлению «Государственный и муниципальный менеджмент в агропромышленном комплексе» на базе Омского государственного аграрного университета в 2010–2011 гг. и по настоящее время на базе Омского государственного университета им. Ф.М. Достоевского по программам повышения квалификации и переподготовки по программе «Менеджмент» по очной и очно-заочной форме, что будет способствовать закреплению специалистов и руководителей в сфере АПК.

Восьмым существенным фактором является низкая конкурентоспособность работающих специалистов вследствие организационно-технического и технологического отставания. Так, например, Изменились требования к вновь принимаемым на работу

сотрудникам, как на предприятия, которые занимаются производством продуктов животноводства и сельского хозяйства, так и на новых направлениях сельхозпереработки, т.к. новыми собственниками проводилась в большинстве случаев замена оборудования на более интенсивные формы применения – например, фермы беспривязного содержания скота, применение специальных механизмов-чопиков для выгула скота и оборудования машинного доения («Карусель»), требующие другого подхода к эффективному использованию. Та же ситуация повторилась и в новых элеваторах и цехах по переработке зерна и в теплично-парниковых хозяйствах – соответственно, поменялись требования к рабочей силе и специалистам для работы в новых условиях.

Анализ нормативно-правового обеспечения, действующего на территории Омской области, позволяет сконцентрировать следующий перечень мер поддержки, направленных на привлечение молодых специалистов для формирования кадрового потенциала всех уровней в сфере сельскохозяйственного производства в Омской области.

1. Социальные выплаты на строительство жилого дома в сельской местности имеют право получать граждане (молодые семьи и молодые специалисты), отвечающие в совокупности следующим условиям:

а) постоянное проживание в сельской местности (постоянная или временная прописка);

б) наличие собственных и (или) заемных средств, в размере 30 процентов расчетной стоимости строительства жилья по социальной норме;

в) признание нуждающимся в улучшении жилищных условий по месту постоянного (временного) проживания;

г) наличие градостроительного плана земельного участка и разрешения на строительство.

2. В соответствии с постановлением Правительства Омской области от 3 сентября 2008 года № 159-п «О единовременном подъемном пособии молодым специалистам, работающим в сфере агропромышленного комплекса» Министерство осуществляет назначение и выплату единовременного подъемного пособия молодым специалистам, окончившим учреждения высшего и среднего профессионального образования и принятым на работу в сельскохозяйственные организации, крестьянские фермерские хозяйства, учреждения ветеринарии, финансируемые из областного

бюджета, сельскохозяйственные потребительские кооперативы Омской области (за исключением находящихся в городе Омске)».

Данное пособие назначается в размере 50 тысяч рублей (при наличии высшего образования) и 30 тысяч рублей (при наличии среднего профессионального образования).

В зависимости от района трудоустройства, устанавливается повышающий коэффициент для указанных размеров пособия, повышающий коэффициент для Тарского района, например, составляет 1,5.

3. В соответствии с постановлением Правительства Омской области от 10 апреля 2013 года № 64-п «О предоставлении из областного бюджета субсидий сельскохозяйственным товаропроизводителям (кроме граждан, ведущих личное подсобное хозяйство), находящимся на территории муниципальных районов Омской области, на возмещение части затрат на выплату заработной платы молодым специалистам» предоставляются субсидии, которые направлены на возмещение части затрат юридических лиц (за исключением государственных (муниципальных) учреждений), индивидуальных предпринимателей на выплату заработной платы молодым специалистам.

Субсидии зависят от начисленной и выплаченной молодому специалисту в календарном месяце заработной платы в размере:

1) от 8 до 10 тысяч рублей, по ставке 2 тысячи рублей в месяц;

2) более 10 до 12 тысяч рублей, по ставке 4 тысячи рублей в месяц;

3) более 12 тысяч рублей, по ставке 6 тысяч рублей в месяц.

Условия предоставления субсидии совпадают с условиями предоставления единовременного подъемного пособия.

4. В целях привлечения сельской молодежи к получению высшего образования по сельскохозяйственным специальностям и закрепления их в сельской местности в 2014 году в Омской области принято постановление Правительства Омской области от 4 июня 2014 года № 112-п «Об отдельных вопросах реализации Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации».

Постановлением предусматривается предоставление меры социальной поддержки в виде единовременного пособия гражданам, которые заключили договор о целевом обучении с Министерством и приняты на целевые места в ВУЗ по сельскохозяйственным специальностям.

Размер такого пособия составляет 60 тысяч рублей. При этом Министерство обязано:

- организовать прохождение практики в соответствии с учебным планом;
- трудоустроить молодого специалиста по окончании обучения в сельскохозяйственную организацию;
- в случае неисполнения обязательств по трудоустройству молодого специалиста в течение трех месяцев выплатить ему компенсацию в размере 120 тысяч рублей.

5. В целях стимулирования самозанятости населения Министерством предоставляются гранты на создание и развитие крестьянского (фермерского) хозяйства (далее – КФХ) и на единовременную помощь на бытовое обустройство начинающим фермерам предоставляется грант на софинансирование следующих затрат:

- приобретение земельных участков, относящихся к категории земель сельскохозяйственного назначения;
- разработку проектной документации для строительства (реконструкции) производственных и складских зданий, помещений, предназначенных для производства, хранения и переработки сельскохозяйственной продукции;
- приобретение, строительство, ремонт и переустройство производственных и складских зданий, помещений, пристроек, инженерных сетей, заграждений и сооружений, необходимых для производства, хранения и переработки сельскохозяйственной продукции, а также их регистрацию;
- строительство дорог и подъездов к производственным и складским объектам, необходимым для производства, хранения и переработки сельскохозяйственной продукции и др.

Таким образом, система поддержки, направленная на закрепление молодых специалистов, является одним из действенных рычагов пополнения квалифицированными кадрами предприятий АПК различных форм собственности.

Подводя итоги вышеизложенному, можно отметить, что существует ряд факторов, влияющих в серьезной мере на занятость сельскохозяйственного населения. Соответственно, каждая семья, проживающая на территории муниципальных сельскохозяйственных районов, выстраивают самостоятельно свою стратегию выживания и развития. З.И. Калучина свои исследования выстраи-

вает в виде четырех моделей возможного развития организаций и предприятий в системе АПК:

**Модель 1.** Активная рыночная конструктивная инновационная адаптация предприятия, для которой характерна активная инновационная политика, внедрение передовых технологий, развитие переработки и хранения продукции.

**Модель 2.** Традиционно-хозяйственная стратегия – компенсационная адаптация предприятия. В данной модели присутствуют элементы сочетания основной производственной деятельности АПК организаций с развитием на паевых или кооперативных началах переработки сельскохозяйственной продукции, что позволит организациям АПК получать «живые деньги», направить их на решение социальных вопросов.

**Модель 3.** Неадекватная хозяйственная стратегия – деприватизационная адаптация предприятия. Её отличительными чертами является слабая инновационная активность предприятий, слабое развитие перерабатывающих производств и других несельскохозяйственных видов деятельности (например, пекарни, столярные цеха и пр.).

**Модель 4.** Пассивно-выжидательная стратегия – деструктивная разрушительная адаптация. В этой стратегии пассивное ожидание ждет помощи сверху, безынициативность специалистов, отсутствие инноваций, организации не могут найти свою нишу в новом экономическом пространстве.

Каждая из выбранных моделей определяет и формы занятости населения данных организаций и в целом сельскохозяйственного населения, и стратегии выживания сельских семей для каждой из рассматриваемой исследователем модели хозяйствования, причем отличительной особенностью исследования явилось то, что выборочную совокупность автор структурировала еще и по национальному признаку, возрасту и уровню образования, которые также наложили отличия в зависимости от таких критериев, как:

- отношение этических групп к частной собственности на землю;
- отношение к купле-продаже земли;
- ориентации на новые формы хозяйства;
- ориентации на материальный успех и способы его достижения;
- освоенность в новых условиях;
- отношение к общему материальному положению семей.

Все выявленные в ходе проведения исследования зависимости показали полную картину занятости сельскохозяйственного населения в Новосибирской области, также входящей в состав Сибирского Федерального округа. Поэтому проведем анализ занятости сельского населения муниципальных образований Омской области.

По данным исследований процессов занятости, проведенных Министерством труда и социального развития Омской области, Государственной службой занятости населения Омской области и Росстатом по Омской области рассматривалось экономически активное население как часть населения в возрасте, установленном для измерения экономической активности населения (15–72 лет), обеспечивающего в рассматриваемый период предложение рабочей силы для производства товаров и услуг. В числе экономически неактивного населения рассматриваются лица в возрасте, установленном для измерения экономической активности населения (15–72 лет), которые не считаются занятыми экономической деятельностью или безработными в течение рассматриваемого периода.

По состоянию на 1 января 2016 года численность экономически активного населения в муниципальных районах Омской области уменьшилась по сравнению с данными на 1 октября 2015 года на 894 человека (0,2%) и составила 441,5 тыс. человек. По сравнению с аналогичным периодом предыдущего года указанный показатель уменьшился на 1 620 человек.

По итогам IV квартала 2015 года доля экономически активного населения в численности населения в возрасте 15–72 лет составила 66,9%, доля экономически неактивного населения – 33,1%.

Согласно результатам обследования, численность занятых экономической деятельностью в муниципальных районах Омской области по состоянию на 1 января 2016 года в сравнении со значением показателя на 1 января 2010 года увеличилась на 33,8 тыс. человек (9%) и составила 407,8 тыс. человек.

За исследуемый период 2009–2015 годов отмечается стабильное повышение уровня занятости населения муниципальных районов области. Так, на 1 января 2016 года уровень занятости населения районов области составил 61,8% от общей численности населения муниципальных районов Омской области в возрасте 15–72 лет.

Таблица 6.5

**Состояние занятости населения сельских муниципальных образований  
Омской области**

№ п/п	Район	Численность занятых в личном подсобном хозяйстве, чел. / Доля в общем числе занятых в экономике в возрасте 15–72 лет, процентов				Абсолютное изменение показателя, чел.	Темп прироста (снижения) показателя, процентов
		на 1 января 2015 г., чел. / процентов		на 1 января 2016 г., чел. / процентов			
1	Азовский	2 311	18,6	2 339	18,6	28	1,2
2	Большереченский	2 602	18,5	2 608	18,5	6	0,2
3	Большеуковский	311	8,2	264	7,2	-47	-15,1
4	Горьковский	1 637	15,7	1 693	15,9	56	3,4
5	Знаменский	1 808	26,4	1 722	25,3	-86	-4,8
6	Исилькульский	3 717	19,7	3 646	19,3	-71	-1,9
7	Калачинский	2 207	10,5	2 294	11,0	87	3,9
8	Колосовский	1 173	19,1	1 189	19,2	16	1,4
9	Кормиловский	1 713	12,9	1 733	13,1	20	1,2
10	Крутинский	2 069	25,6	2 126	24,9	57	2,8
11	Любинский	2 579	14,1	2 486	13,6	-93	-3,6
12	Марьяновский	1 806	14,0	1 757	13,6	-49	-2,7
13	Москаленский	3 135	25,2	3 139	25,5	4	0,1
14	Муромцевский	1 874	18,7	1 688	17,3	-186	-9,9
15	Называевский	2 356	22,1	2 483	24,2	127	5,4
16	Нижнеомский	2 361	25,8	2 292	25,1	-69	-2,9
17	Нововаршавский	1 981	17,3	2 074	18,1	93	4,7
18	Одесский	2 245	29,3	2 276	30,2	31	1,4
19	Оконешниковский	2 078	25,9	2 097	26,8	19	0,9
20	Омский	2 734	5,1	2 523	4,7	-211	-7,7
21	Павлоградский	1 652	15,1	1 842	16,8	190	11,5
22	Полтавский	1 549	14,2	1 947	17,5	398	25,7
23	Русско-Полянский	2 394	21,2	2 418	21,7	24	1,0
24	Саргатский	1 786	20,3	1 927	21,6	141	7,9
25	Седельниковский	1 275	23,7	1 203	23,2	-72	-5,6
26	Таврический	3 996	20,6	4 104	21,0	108	2,7
27	Тарский	3 269	14,4	3 112	13,6	-157	-4,8
28	Тевризский	1 078	15,8	1 148	16,9	70	6,5
29	Тюкалинский	2 588	21,0	2 515	20,8	-73	-2,8
30	Усть-Ишимский	605	9,7	546	9,0	-59	-9,8
31	Черлакский	2 341	16,9	2 424	17,5	83	3,5
32	Шербакульский	1 860	17,2	1 995	16,6	135	7,3
	В среднем по районам Омской области	67 090	16,4	67 610	16,5	520	0,8

Таблица 6.6

## Динамика численности безработных в возрасте 15–72 лет

№ п/п	Район	Численность безработных по состоянию		Абсолютное изменение показателя, чел.	Темп прироста (снижения) показателя, процентов
		на 1 января 2015 года, чел.	на 1 января 2016 года, чел.		
1	Азовский	764	615	-149	-19,5
2	Большереченский	780	714	-66	-8,5

По состоянию на 1 января 2016 года по сравнению с данными на аналогичную дату прошлого года численность занятых в экономике в возрасте 15–72 лет выросла в 13 муниципальных районах (темпы прироста показателя находились в интервале от 0,1% до 5,9%). Самый высокий среди муниципальных районов Омской области прирост численности занятых наблюдался в Крутинском муниципальном районе (на 477 человек, или 5,9%).

Основными причинами роста численности занятого населения в муниципальных районах Омской области являются: увеличение численности населения, занятого в личном подсобном хозяйстве производством товаров и услуг для реализации (далее – ЛПХ), рост "маятниковой" миграции, развитие в ряде районов крупных торговых сетей (Азовский, Омский), рост числа индивидуальных предпринимателей, легализовавших трудовые отношения с наемными работниками, реализация инвестиционных проектов на территории муниципальных районов, улучшение миграционной ситуации в ряде муниципальных районов (Русско-Полянский, Знаменский, Называевский).

В 19 муниципальных районах Омской области численность занятых сократилась (темпы снижения показателя находились в пределах от 0,1% до 4,1%). Наибольшие темпы снижения численности занятых отмечены в Большеуковском (на 157 человек, или 4,1%) и Называевском (на 402 человека, или 3,8%) районах.

Основными причинами, повлекшими снижение численности занятого населения, являются: социально-демографические причины (естественная убыль населения, уменьшение в структуре населения доли лиц в экономически активном возрасте, миграционный отток населения), сокращение объемов производств, за-

крытие предприятий и высвобождение рабочей силы, профессионально-квалификационное несоответствие предлагаемых вакансий и состава ищущих работу граждан, непривлекательность имеющихся вакансий в связи с низкой заработной платой.

Одной из важнейших категорий занятых на территории муниципальных районов Омской области являются занятые в ЛПХ.

По состоянию на 1 января 2016 года доля населения, занятого в ЛПХ, в общем числе занятого населения муниципальных районов Омской области составила 16,6%.

По итогам обследования в IV квартале 2015 года отмечено увеличение численности занятых в ЛПХ в 20 районах Омской области по сравнению с аналогичным периодом предыдущего года, при этом наиболее существенно в Полтавском (на 398 человек, или 25,7%), Павлоградском (на 190 человек, или 11,5%), Саргатском (на 141 человек, или 7,9%) муниципальных районах. В 12 районах области численность занятых в ЛПХ уменьшилась, при этом наибольшие темпы снижения численности занятых в ЛПХ отмечены в Большеуковском (на 47 человек, или 15,1%) и Муромцевском (на 186 человек, или 9,9%) районах.

Сокращение численности занятых в ЛПХ в первую очередь связано с затруднениями населения при содержании ЛПХ: неблагоприятные погодные условия в 2014 году являлись причиной сокращения объемов заготовленных кормов и роста цен на корма для скота в 2015 году. Кроме того, отмечается тенденция, что лица в возрасте до 30 лет предпочитают содержанию ЛПХ выезд на работу в другие субъекты Российской Федерации, другие регионы Омской области, город Омск.

В целом численность занятых в ЛПХ в муниципальных районах Омской области за IV квартал 2015 года увеличилась на 520 человек (0,8%) по сравнению с данными за IV квартал 2014 года.

Высокий уровень занятости в ЛПХ (более 20%) зафиксирован в 12 муниципальных районах области.

Так, доля занятых в ЛПХ в Одесском районе по состоянию на 1 января 2016 года составляет 30,2%, в Знаменском, Москаленском, Нижнеомском и Оконешниковском муниципальных районах превышает 25%. Наименьшая доля занятых в ЛПХ в численности занятого населения в целом отмечается в таких районах, как Омский (4,7%), Большеуковский (7,2%), Усть-Ишимский (9,0%).

Динамика показателей занятости населения в личном подсобном хозяйстве по состоянию на 1 января 2016 года свидетельствует о том, что общая численность безработных в муниципальных районах Омской области на 1 января 2016 года составила 33,6 тыс. человек, что на 1,3 тыс. человек (или 3,7%) меньше значения данного показателя на аналогичную дату прошлого года.

По результатам обследования отмечено, что в 16 районах Омской области численность безработных снизилась (темп снижения показателя находился в диапазоне от 0,8 до 29,3%). Лидерами по темпу снижения численности безработных стали следующие муниципальные районы: Одесский (на 247 человек, или 29,3%), Муромцевский (на 301 человек, или 25,5%), Азовский (на 149 человек, или 19,5%).

Прежде всего, указанная тенденция обусловлена созданием новых рабочих мест в муниципальных районах, а также ростом маятниковой миграции населения в город Омск, другие субъекты Российской Федерации, другие муниципальные районы в целях осуществления трудовой деятельности, улучшением миграционной ситуации в ряде муниципальных районов Омской области.

Вместе с тем в 16 муниципальных районах отмечен рост числа безработных – наиболее существенный в Шербакульском (на 31 человека, или 5,4%), Москаленском (на 39 человек, или 4,4%), Калачинском (на 53 человека, или 3,5%) районах.

За исследуемый период 2010–2015 годов отмечено стабильное снижение уровня общей безработицы. Уровень общей безработицы в среднем по муниципальным районам Омской области по состоянию на 1 января 2016 года составил 7,6% (на 1 января 2015 года – 7,9%, на 1 октября 2015 года – 7,4%).

По результатам обследования в 17 муниципальных районах уровень общей безработицы не превысил среднего значения по районам Омской области. В число районов с наименьшим уровнем общей безработицы вошли Азовский (4,7%), Большереченский (4,8%), Называевский (5,1%), Кормиловский (5,1%).

Позицию районов-аутсайдеров занимают: Большеуковский (уровень общей безработицы по состоянию на 1 января 2016 года составил 15,2%), Усть-Ишимский (13,0%), Знаменский (12,6%) районы.

Кроме того, по сравнению с данными за I квартал 2015 года снижение уровня общей безработицы отмечено в 16 муниципальных районах Омской области, при этом наиболее существенно уровень общей безработицы снизился в Одесском (темп снижения показателя составил 26,1%), Муромцевском (21,6%), Азовском (19,4%), Русско-Полянском (14,7%) районах.

По информации Управления Министерства по Одесскому муниципальному району Омской области, на снижение уровня общей безработицы повлияли следующие факторы:

- проведение оплачиваемых общественных работ (занято 185 человек);
- создание новых рабочих мест в крестьянско-фермерских хозяйствах (19 рабочих мест);
- рост занятых в ЛПХ (на 31 человека);
- развитие крупных торговых магазинов на территории района.

Согласно информации по Муромцевскому муниципальному району, уровень общей безработицы в районе снизился в связи с пересчетом численности безработных в Муромцевском городском поселении, Бергамакском, Камышено-Курском, Кондратьевском и Рязанском сельских поселениях (снижение указанного показателя в названных сельских поселениях повлекло уменьшение уровня общей безработицы в Муромцевском районе в целом).

В соответствии с информацией Управления Министерства по Азовскому муниципальному району, положительная динамика по показателю уровня общей безработицы наблюдается в районе за счет таких факторов, как:

- развитие в районе крупных торговых сетей («Магнит», «Сибиряда», «Низкоцен», «Светофор», «Большая перемена»);
- открытие 6 малых предприятий на основе полученной грантовой поддержки Администрации района;
- увеличение объемов производства существующих предприятий (Азовское ДРСУ, ООО «Новые технологии», ЗАО «Русь», АО «Цветнополье», АО «Звонаревокутское», СПК «Пришиб», КФХ «Люфт»);
- расширение мест реализации продукции ЛПХ (сельскохозяйственная ярмарка в с. Азово, ООО «Немецкое подворье»).

По информации Управления Министерства по Русско-Полянскому муниципальному району Омской области, на снижение уровня общей безработицы повлияли следующие факторы:

– эффективная работа казенного учреждения службы занятости населения по Русско-Полянскому району (закрыта 1 531 вакансия из 1 843 вакансий, заявленных работодателями района; проведение оплачиваемых общественных работ);

– создание 401 постоянного рабочего места в районе в течение 2015 года;

– легализация трудовых отношений с наемными работниками в 15 малых предприятиях района;

– увеличение объемов оплачиваемой производственной практики учащихся и студентов учреждений профессионального образования (321 вакансия).

Таким образом, основными факторами, повлиявшими на снижение уровня общей безработицы, являются: общая тенденция к сокращению численности населения в экономически активном возрасте, развитие малого и среднего предпринимательства, увеличение численности трудоустроенных на временные работы.

Наряду с этим в 16 районах Омской области уровень общей безработицы увеличился (темпы прироста составили от 0,8% до 5,2%), наиболее существенно в Оконешниковском, Шербакульском и Москаленском.

В настоящее время в указанных муниципальных районах Омской области планируется создание новых рабочих мест в целях закрепления рабочей силы посредством развития малого и среднего предпринимательства, стабилизации миграционной ситуации.

Таким образом, структура занятости населения муниципальных районов Омской области по состоянию на 1 января 2016 года выглядит следующим образом:

- 71,5% населения района, занятого в экономике, работают в пределах территории района, в котором они проживают;

- 18,2% – выезжают на работу в город Омск;

- 8,2% – выезжают на работу в другой регион Российской Федерации;

- 2,1% – выезжают на работу в другой район Омской области.

Проводя сравнительный анализ структуры занятости населения муниципальных районов Омской области, необходимо отметить, что доля населения, занятого в пределах территории района, в котором они проживают, ежегодно сокращается. В то же время увеличивается доля населения, занятого за пределами района

проживания (на 1 января 2016 года по сравнению в аналогичным периодом предыдущего года возросла на 0,3 процентного пункта в среднем по муниципальным районам).

Численность населения, занятого в пределах территории района проживания, наиболее существенно сократилась в Большеуковском (темп снижения составил 5,8%), Седельниковском (3,7%) районах.

По состоянию на 1 января 2016 года в сравнении с показателем на 1 января 2015 года доля лиц, выезжающих в город Омск с целью трудовой деятельности, в численности занятых в экономике увеличилась в 22 муниципальных районах Омской области (темпы прироста показателя варьировались от 0,3% до 23,1%).

Наибольший рост показателя отмечен в Одесском районе (темп прироста – 23,1%). Наиболее значимо снизился показатель в Москаленском и Называевском районах (темп снижения – 7,2%).

Наибольшими объемами трудовой миграции в город Омск характеризуются следующие муниципальные районы Омской области (свыше 20% от общей численности в экономике данных районов уезжают на работу в город): Омский (47,0%), Кормиловский (28,6%), Азовский (24,1%), Горьковский (23,6%) и Шербакульский (21%).

По состоянию на 1 января 2016 года по сравнению с показателем на 1 января 2015 года доля лиц в численности занятых в экономике наиболее возросла в Колосовском (на 14,8%) и Крутинском (на 11,6%) районах. Наиболее значимо снизился показатель в Муромцевском районе (темп снижения – 12,1%).

Наибольшая доля занятых в других регионах Российской Федерации наблюдается в северных муниципальных районах Омской области: Усть-Ишимском (24,1%), Тевризском (16,8%), Большереченском (14,3%).

Жители северных районов выезжают на работу преимущественно в Тюменскую и Кемеровскую области, Ханты-Мансийский автономный округ. Межрайонная трудовая миграция характеризуется незначительными объемами. Наибольшая доля численности занятых в других муниципальных районах области, в частности в Омском районе, отмечается в Нижнеомском (9,9% от численности занятых в экономике), Кормиловском (5,1%), Азовском (4,9%) районах.

## Выводы

Исследование вопросов занятости населения муниципальных районов Омской области дают возможность формирования рекомендаций и выводов в разрезе как отдельно взятых муниципальных образований, так и комплексному регулированию данных процессов на территории Омской области с помощью регулярно проводимых мониторингов и проводимого анализа формирования и выполнения целевых комплексных программ, в целом процесса администрирования и управления органов исполнительной и муниципальной власти данным процессом на территории Омской области.

В России и в Омской области в частности необходимо вносить изменения и дополнения в модель регулирования занятости сельского населения, направленную на формирование социально ориентированного рынка труда с государственной поддержкой для отдельной категории населения.

В результате полученного анализа следует также отметить, что государство все больше снимает с себя ответственность по обеспечению занятости, и все чаще говорит лишь о содействии трудоустройству. В этой связи стоит проанализировать современные подходы к проблеме занятости. Поскольку понятие «занятость в годы реформ стало понятием, охватывающим все сферы жизнедеятельности человека, а не только его экономическую составляющую, то становится ясным, что содержание этого понятия гораздо шире, чем только экономический или правовой аспект.

С другой стороны, человек становится практически зависим от рода своей занятости, от того, какой доход приносит ему его занятость. Можно даже говорить о профессионализации как принципе стратификации (то есть расслоения, формирования социальной структуры) общества. В условиях социалистического способа производства человек не был столь зависим от формы и содержания своей занятости, что не означает отсутствие проблем в данном периоде развития.

Рассмотрев вопросы занятости и рынка труда в АПК Омской области можно утверждать, что в данном субъекте рыночной экономики существуют проблемы, мешающие развитию данного сегмента. Основными сдерживающими элементами являются:

- низкий уровень жизни населения на селе;

- проблемы реализации и сбыта произведенной продукции;
- низкая материально-техническая и технологическая оснащенность;
- недостаток помощи сельхозпредприятиям со стороны государства;
- постоянный отток трудоспособного населения и молодежи из сельской местности.

Рынок выдвигает принципиально новые требования к руководителям и специалистам. По нашему мнению, одним из главных требований является подготовка специалистов, способных быстро адаптироваться к современным условиям и формам хозяйствования, а также выполнять научно-консультационные функции. При этом разработка стратегии развития кадрового потенциала предприятия или организации должна состоять в определении курса действий, времени его реализации и выработки планов организационно-экономических мероприятий по реализации этого курса.

В реализации этих планов ведущая роль принадлежит высшим и средним профессиональным учебным заведениям, которые осуществляют подготовку кадров высшей и средней квалификации.

Кадровый состав любой организации и его эффективное использование – один из самых сложных, противоречивых и актуальных вопросов в современной экономике. От успешности их решения во многом зависит результативность функционирования социально-экономической системы.

Основными рекомендациями к управлению кадровым потенциалом и процессом занятости в сельскохозяйственных организациях и предприятиях, связанных смежным взаимодействием с такими формами предприятий в целях обеспечения их конкурентоспособности, необходима реализация следующих основных шагов:

1. Подбор и отбор непосредственно на местах в муниципальных образованиях, в отделах сельского хозяйства местных сельских администраций, которые взаимодействуют напрямую с организациями всех форм собственности, работающих в АПК, и формируют сводные заявки на несколько лет. Кроме того, важным элементом поддержки будет являться и структурированная форма заявки на повышение квалификации и переподготовку уже работающих на предприятиях АПК специалистов, представителей ра-

бочих специальностей и отдельно руководителей всех уровней. С другой стороны – на уровне отделов Министерств и Управления Министерства сельского хозяйства для обобщения и сводного формирования единой заявки на подготовку специалистов агропромышленного профиля на условиях целевой подготовки и целевого набора в образовательные организации Омской области в образовательных организациях среднего и высшего профессионального образования.

2. Разработка и осуществляют мер государственной поддержки для молодых специалистов, направляемых для прохождения всех видов практики, а в дальнейшем работы в муниципальные образования Омской области. В идее выплаты подъемных, строительства жилья для молодых специалистов на условиях софинансирования для их закрепления на селе после завершения процесса обучения, с учетом изменения законодательства, а также внедрения новых профессиональных стандартов – находят отражение серьезные новации в законодательстве РФ. В сфере сельского хозяйства на начало июня 2016 года утверждены и прошли регистрацию в Минюсте РФ 20 приказов Минтруда России об утверждении профессиональных стандартов, которые вошли в реестр профессиональных стандартов (перечня видов профессиональной деятельности). Например, рассмотрим введение требований к лицам, занятым в сфере сельского хозяйства, на примере профессионального стандарта «Овощевод». К сезонным работам, например в этой профессии в частности, можно отнести, такие как: квашение, а также заливка плодов и овощей; все работы в картофелетерочном производстве. В соответствии с трудовым законодательством на выполнение сезонных работ заключается трудовой договор на определенный период.

После введения в действие профессионального стандарта «Овощевод», который применяется работодателями при формировании кадровой политики и в управлении персоналом, при организации обучения и аттестации работников, заключении трудовых договоров, разработке должностных инструкций и установлении систем оплаты труда с 1 января 2015 года, появляется необходимость пересмотра документов, описывающих оформление трудовых отношений в данном рассматриваемом примере с лицами, занимающихся, в том числе, сезонными работами при производстве овощей в открытом и защищенном грунте.

В соответствии с требованиями к обучению и образованию лиц, которые могут заниматься такими работами, которые можно отнести к сезонным, как видовой прополка овощных культур или сбор овощей, необходимо наличие среднего общего образования и краткосрочного обучения или инструктажа. Наличие таких требований, выполнение которых должно подтверждаться и быть оформлено соответствующими документами сотрудниками кадровой службы влечет за собой необходимость пересмотра в организации оформления кадровых документов не только сезонных работников, но и специалистов в сфере управления кадрами, что скорее всего приведет к необходимости введения профессиональных стандартов в сферу сельского хозяйства не только по вопросам ведения работ в сельском хозяйстве, но и управления персоналом. Требования к квалификации специалистов по управлению персоналом установлены профессиональным стандартом «Специалист по управлению персоналом». По таким же направлениям можно провести анализ других профессиональных стандартов, введенных в АПК для применения руководителями организаций АПК.

В рассмотренном выше примере видно, что введение профессиональных стандартов в сферу сельского хозяйства может повлечь за собой применение профессиональных стандартов не только непосредственно в сфере сельского хозяйства, но и в сфере управления человеческим ресурсом, в сфере сквозных видов профессиональной деятельности и других сферах деятельности, которые неизбежно сопутствуют любому трудовому процессу.

3. Проработка механизма системы кредитования и поддержки для субъектов малого предпринимательства, работающих в сельском хозяйстве. Наиболее полное использование природного, сырьевого, производственного и интеллектуального потенциала региона за счет создания условий для интенсивного развития предпринимательства и вовлечения в хозяйственный оборот максимально возможного количества местных ресурсов.

4. Регулярное обучение и повышение квалификации специалистов и руководителей, уже работающих в агропромышленном комплексе.

5. Мониторинг эффективности использования всех видов ресурсов системы АПК, который регулярно проводится Министерством экономики Омской области с целью повышения эф-

фективности бюджетных вложений на условиях государственно-частного партнерства, а так же организации межведомственного взаимодействия органов исполнительной власти Омской области.

6. Создание и поддержка Ассоциаций субъектов АПК. Для объединения усилий и опыта разных направлений сотрудничества для развития рынка труда, продукции сельхозназначения в мировой и отечественной практике большое распространение получили такие ассоциативные формы сотрудничества, как Ассоциации предприятий и организаций АПК, агропромышленные кластеры. По мнению многих ученых, кластерную стратегию нужно рассматривать как новую форму кооперации более высокого уровня системности, где людей объединяют конкретные общие интересы и взаимовыгодность сотрудничества.

Так, например, в Омской области в декабре 2015 года на базе Омского государственного аграрного университета создана Ассоциация организаций АПК, в которую вошли образовательные организации высшего и среднего образования, СибНИИ-ИСХ, предприятия и организации агропромышленного производства и переработки продукции сельхозназначения, которые объединяют свои усилия в различных вопросах, касающихся разработки совместных требования к уровню подготовки специалистов. Прохождению производственной практики по профилю обучения, разработке системы мер поддержки и адаптации специалистов на первом рабочем месте, повышение квалификации и переподготовка работающих в сельском хозяйстве специалистов и др.

В июле 2016 года ОмГАУ подписал соглашение о сотрудничестве с Администрацией г. Омска в соответствии с которым будет осуществляться взаимодействие в сфере подготовки кадров и научному сопровождению потребностей города в сфере АПК.

7. Формирование агропромышленных кластеров на территории субъекта. При формировании кластеров в агробизнесе как разновидности территориальных социально-экономических систем (ТСЭС) используются такие стабилизирующие факторы, как:

8. Обеспечение конкурентных преимуществ за счет совместного использования и развития инфраструктурных объектов. На территории Омской области важно сочетание коллективных форм хозяйствования во взаимодействии с АПК, т.к. условия для разви-

тия хозяйственной мотивации работников в условиях фермерских хозяйств подкреплены, в отличие от ЛПХ еще наличием сельскохозяйственной техники, минеральными удобрениями, картами, что позволяет более эффективно осуществлять процесс производства продукции и её дальнейшей переработки, а у каждого, занятого в ЛПХ нет ни отлаженных рынков сбыта своей продукции, ни гарантированного потока и объема полученной продукции.

9. На территории Омской области должна быть разработана специальная программа создания новых рабочих мест в каждом отдельно взятом муниципальном районе в соответствии с определенными направлениями развития, а также с учетом текущей кадровой ситуации.

10. Кроме того, необходима поддержка альтернативных форм занятости населения муниципальных районов: собирательство (ягоды, грибы, шишки); привлечение к объектам строительства, ремонта объектов социально-культурного назначения; развитие навыков различных ремесел и организации вокруг них культурных центров, например, таких как «Старина Сибирская», с учетом продвижения всех услуг или производств (организация народных праздников, изготовление изделий из бересты, валяние шерсти, изготовление одежды, поделок и пр.). Все эти мероприятия будут способствовать развитию занятости сельских муниципальных образований, снижению уровня безработицы, повышению доходов местного населения и будет обеспечивать новый уровень занятости, в результате которой будут задействованы и местные ресурсы и получит развитие сельская экономика.

Все эти рекомендации должны учитывать специфику деятельности организаций и предприятий АПК, их характер и производственное предназначение, т.к. они взаимосвязаны и дополняют друг друга и повлиять на развитие организаций и предприятий агропромышленного комплекса Омской области.

**Глава 7**  
**Проблемы социального развития**  
**муниципальных районов**  
**(по материалам социологического исследования качества**  
**муниципальных услуг в районах Омской области)**

Вопрос по повышению качества муниципальных услуг является актуальным уже на протяжении пару десятков лет. Однако комплексных разработок по данной тематике достаточно мало ввиду того, что невозможно выработать единые рекомендации по повышению качества муниципальных услуг абсолютно для всех муниципальных образования на территории РФ. Данные проекты должны носить индивидуальный характер, который бы учитывал специфику той или иной территории, институциональные и экономические факторы.

**Методология исследования**

В широком смысле, деятельность местного самоуправления по оказанию услуг населению следует рассматривать через призму гражданского права. Согласно Ст. 128 ГК РФ, услуги являются объектом гражданских правоотношений, следовательно, деятельность органов местного самоуправления по предоставлению муниципальных услуг населению как юридически равному субъекту осуществляется в рамках гражданских правоотношений. Типом правоотношений в данном случае является договор возмездного оказания услуг. Таким образом, деятельность органов местного самоуправления по предоставлению услуг – это деятельность в рамках договора взаимного оказания услуг между физическими лицами и органом местного самоуправления, в рамках которого органы местного самоуправления обязуются оказывать второй стороне ряд услуг напрямую или опосредованно. Исходя из определения деятельности, для анализа процесса предоставления услуг следует использовать контрактный подход<sup>1</sup>. Под контрактным подходом подразумевается способ исследования экономического поведения, в рамках которого наблюдаемые действия экономических агентов интерпретируются как обусловленные исполнением ими некото-

---

<sup>1</sup> Уильямсон О.И. Экономические институты капитализма: фирмы, рынки, «отношенческая контрактация» / Научн. ред. В.С. Катыкало. – СПб.: Лениздат, 1996.

рых контрактных обязательств<sup>1</sup>. Неполнота данного подхода заключается в явном противоречии характера услуг, а именно является ли услуга коллективным или частным благом, тем самым, ограничивая возможности анализа лишь процессом, игнорируя сущность.

В узком смысле, деятельность местного самоуправления по предоставлению услуг населению является частью общей деятельности органов местного самоуправления и выражается в его природе. Подобная позиция широко раскрывается в литературе в виде хозяйственной теории самоуправления. А.И. Васильчиков определял местное самоуправление как «порядок внутреннего управления, при коем известные дела и должности навешиваются и замещаются местными жителями»<sup>2</sup>. По его мнению, именно осуществление хозяйственной власти является отличительной чертой местного самоуправления: «различие между узаконениями и постановлениями и составляет главную черту, отделяющую верховную власть от земских, и одна из труднейших и важнейших задач всякого законоположения о местном самоуправлении есть определение предметов, подлежащих постановлениям земских собраний и властей». Исходя из данного подхода, основанием для создания местного самоуправления явились за пределами высокие транзакционные издержки государственной власти в случае самостоятельного оказания локальных услуг населению. Но почему не возникли коммерческие фирмы, которые бы предоставляли населению коммунальные, образовательные и иные услуги? Ответ на этот вопрос кроется в описании услуги как «общественного блага»<sup>3</sup>. Общественно благо – это такое благо, которое потребляется коллективно всеми гражданами, независимо от того, платят они за него или нет. Но на практике, многие муниципальные услуги не являются чисто общественными, что будет рассмотрено в дальнейшем.

Объединив два подхода можно получить комплексный подход, согласно которому деятельность местного самоуправления по предоставлению муниципальных услуг населению представ-

---

<sup>1</sup> Тамбовцев В.Л. Введение в экономическую теорию контрактов: Учеб. Пособие. – М.: ИНФРА-М, 2004.

<sup>2</sup> Васильчиков А. О самоуправлении. Сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений. – Т. I. – Изд. третье. – СПб., 1872. С. 31.

<sup>3</sup> Капогузов Е.А., Чупин Р.И. Социальный контроль качества государственных услуг: неоинституциональный подход // *Ars administrandi*. – 2016. – № 3. – С. 41–51.

ляется как регулируемый неполным контрактом процесс производства общественных благ. Данное предположение не противоречит дефиниции муниципальной услуги, данной российским законодательством, как «деятельности по реализации функций органа местного самоуправления (далее – орган, предоставляющий муниципальные услуги), которая осуществляется по запросам заявителей в пределах полномочий органа, предоставляющего муниципальные услуги, по решению вопросов местного значения».

Определив муниципальные услуги как общественные блага, а процесс предоставления как обмен в условиях неполного контракта следует рассмотреть их свойства более детально применительно к уровню муниципальных районов. Нормативное закрепление перечня муниципальных услуг представлено в Федеральном законе от 06 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Характеристика услуг, предоставляемых органами местного самоуправления муниципального района представлена в табл. 7.1.

Каждая из представленных услуг отвечает свойствам неконкурентности в потреблении и неисключительности. Свойство неконкурентности в потреблении означает, что потребление услуги одним человеком не уменьшает его доступности для других. Такие блага неконкурентны, так как предельные издержки для дополнительного потребителя равны нулю при любом заданном уровне потребления. Свойство неисключаемости в потреблении означает, что ни один человек не может быть исключен из потребления услуги, даже если он отказывается за это платить. Кривая совокупного спроса на муниципальные услуги представлена на рис. 7.1.

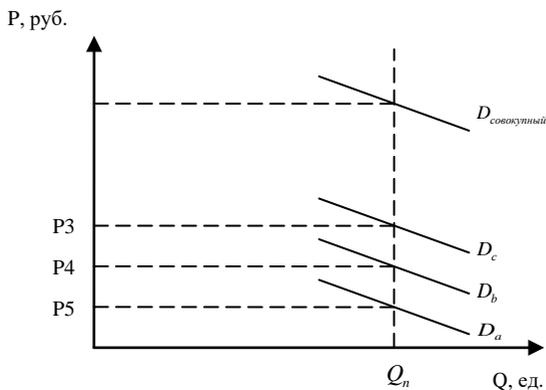


Рис. 7.1. Спрос на муниципальные услуги

## Перечень социально-значимых муниципальных услуг

Наименование муниципальной услуги	Содержание муниципальной услуги	Правовой акт, предусматривающий предоставление услуги	Потенциальный потребитель услуги	Натуральный показатель предоставления услуги
1	2	3	4	5
<b>1 ОБРАЗОВАНИЕ</b>				
1.1 Организация общедоступного бесплатного дошкольного образования	Обеспечение содержания ребенка в детском дошкольном учреждении	– Ст.43 Конституции РФ; – Ст.15 Федерального закона от 06.10.2003г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления»	Дети дошкольного возраста	Количество воспитанников (чел.)
1.2 Организация предоставления общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего образования, среднего (полного) общего образования	Обеспечение права граждан на получение общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего образования, среднего (полного) общего образования	– Ст.43 Конституции РФ; – Ст.15 Федерального закона от 06.10.2003г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления»; – Ст.19 Закона РФ от 10.07.1992г. №3266-1 «Об образовании»	Дети школьного возраста	Количество учащихся (чел.)
1.3 Организация предоставления дополнительного образования детей	Обеспечение прав граждан на получение общедоступного дополнительного образования	– Ст.15 Федерального закона от 06.10.2003г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления»; – Ст.26 Закона РФ от 10.07.1992г. №3266-1 «Об образовании»;	Дети школьного возраста	Количество учащихся (чел.)
		– Постановление правительства РФ от 07.03.1995г. №233 «Об утверждении типового положения об образовательном учреждении дополнительного образования детей»		

1.4 Организация отдыха детей в каникулярное время	Обеспечение прав граждан на летний отдых и оздоровление	Ст.15 Федерального закона от 06.10.2003г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления»	Дети школьного возраста	Количество детей (чел.)
1.5 Опека и попечительство	Организация опеки и попечительства над несовершеннолетними детьми	Ст.15.1 Федерального закона от 06.10.2003г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления»	Несовершеннолетние дети	Количество детей (чел.)
<b>2. КУЛЬТУРА</b>				
2.1 Предоставление услуг библиотечного обслуживания	Библиотечное обслуживание населения. Предоставление населению доступа к документации и информации на различных носителях	– Ст.44 Конституции РФ; – Ст.15 Федерального закона от 06.10.2003г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления»; – Ст.12, 30, 40 Закона РФ от 09.10.1992г. №3612-1 «Основы законодательства РФ о культуре»; – Ст.4, 10, 15 Федерального закона от 29.12.1994г. №78-ФЗ «О библиотечном деле»	Население	Количество выданных книг, документов; количество посещений
2.2 Создание условий для организации досуга и обеспечения жителей услугами организаций культуры	Предоставление условий для занятия жителей в кружках, секциях, творческих коллективах, клубных	– Ст.44 Конституции РФ; – Ст.15 Федерального закона от 06.10.2003г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления»;	Население	Количество посетителей
2.2 Создание условий для организации досуга и обеспечения жителей услугами организаций культуры	Предоставление условий для занятия жителей в кружках, секциях, творческих коллективах, клубных объединений и т.п.	– Ст.44 Конституции РФ; – Ст.15 Федерального закона от 06.10.2003г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления»;	Население	Количество посетителей
2.3 Создание условий для массового отдыха жителей (проведение массовых культурных мероприятий)	Обеспечение условий для организации досуга жителей	– Ст.15 Федерального закона от 06.10.2003г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления»; – Ст.40 Закона РФ от 09.10.1992г. №3612-1 «Основы законодательства РФ о культуре»	Население	Количество мероприятий

		Количество учащихся	
3. СПОРТ		Дети дошкольного, младшего школьного и школьного возраста (от 4 лет)	
3.1 Организация предоставления дополнительного образования	Обучение детей по программам дополнительного образования физкультурно-спортивной направленности	<p>– Ст.15 Федерального закона от 06.10.2003г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления»,</p> <p>– Ст.31 Закона РФ от 10.07.1992г. №3266-1 «Об образовании»,</p> <p>– Ст.9 Федерального закона от 04.12.2007г. №329-ФЗ «О физической культуре и спорте в РФ»;</p>	<p>– Ст.15 Федерального закона от 06.10.2003г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления»,</p> <p>– Ст.31 Закона РФ от 10.07.1992г. №3266-1 «Об образовании»,</p> <p>– Ст.9 Федерального закона от 04.12.2007г. №329-ФЗ «О физической культуре и спорте в РФ»;</p>
4. ЗДРАВООХРАНЕНИЕ		Население	Койко-дни
4.1 Оказание первичной медико-санитарной помощи в условиях круглосуточных стационаров	Оказание гражданам специализированной стационарной медицинской помощи	<p>– Ст.41 Конституции РФ;</p> <p>– Ст.8 Федерального закона от 22.07.1993г. №5487-1 «Основы законодательства РФ об охране здоровья граждан»,</p> <p>– Ст.15 Федерального закона от 06.10.2003г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления»</p>	<p>– Ст.41 Конституции РФ;</p> <p>– Ст.8 Федерального закона от 22.07.1993г. №5487-1 «Основы законодательства РФ об охране здоровья граждан»,</p> <p>– Ст.15 Федерального закона от 06.10.2003г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления»</p>
4.2 Оказание первичной медико-санитарной помощи в условиях амбулаторно-поликлинических учреждений	Оказание гражданам первичной амбулаторно-поликлинической медицинской помощи	<p>– Ст.41 Конституции РФ;</p> <p>– Ст.8 Федерального закона от 22.07.1993г. №5487-1 «Основы законодательства РФ об охране здоровья граждан»,</p> <p>– Ст.15 Федерального закона от 06.10.2003г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления»</p>	<p>– Ст.41 Конституции РФ;</p> <p>– Ст.8 Федерального закона от 22.07.1993г. №5487-1 «Основы законодательства РФ об охране здоровья граждан»,</p> <p>– Ст.15 Федерального закона от 06.10.2003г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления»</p>
4.3 Оказание скорой медицинской помощи	Оказание гражданам скорой медицинской помощи	Население	Количество посещений
4.4 Оказание медицинской помощи женщинам в период беременности, родов и послеродовой период, а также по дистансерному наблюдению ребенка в течение первого года жизни	Оказание женщинам медицинской помощи	Население	Количество вызовов
		Население	Количество талонов

При этом, некоторые услуги все же могут быть отданы на откуп в частный сектор<sup>1</sup>, следовательно, необходимо классифицировать муниципальные услуги исходя из величины предельных издержек и возможности населения расстаться с данным коллективным благом. Градация муниципальных услуг представлена на рис. 7.2.

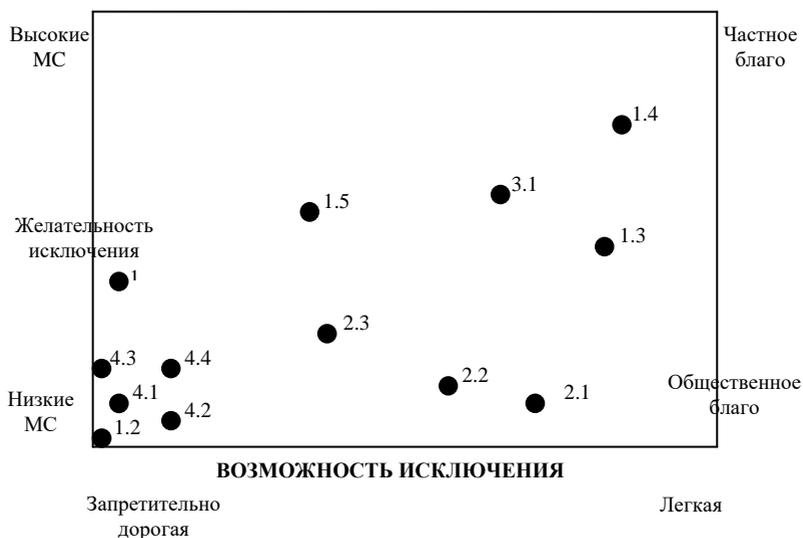


Рис. 7.2. Характеристика муниципальных услуг как коллективных благ

Исходя из проведенного анализа, можно сделать вывод о том, что муниципальные услуги носят характер как чисто общественных, так и смешанных благ.

Когда речь идет о чисто общественных благах, следует не забывать о возможных положительных внешних эффектах в результате их использования. Например, при открытии школы в муниципальном районе выигрывают все дети вне зависимости от их вклада. Если оплата чисто общественных благ будет осуществляться в соответствии с предельными выгодами от их использо-

<sup>1</sup> Коуз Р. Фирма, рынок и право / Пер. с англ. М.: Новое издательство, 2007.

вания, появляются мощные стимулы для сокрытия истинной информации и преуменьшения реальных размеров получаемых выгод. Данное явление получило название проблемы «безбилетника» и имеет колоссальное развитие в российской практике. Проблема безбилетника приводит к тому, что объем предоставляемых услуг уменьшается ниже планки необходимого минимума. Чтобы этого не произошло, действует принуждение за счет контракта.

Так как деятельность органов местного самоуправления по оказанию услуг населению рассматривается в рамках гражданских правоотношений при наличии эксплицитного, т.е. явно выраженного договора, то данный договор согласно принципам гражданского права и Ст. 421 ГК РФ является свободным. При условии, что договор на предоставление муниципальных услуг является свободным, долгосрочным, и действует в условиях неопределенности, то можно определить его как неоклассический контракт. Как отмечает О. Уильямсон, «далеко не каждая транзакция хорошо вписывается в классическую контрактную схему. Особенно это касается долгосрочных контрактов, реализуемых в условиях неопределенности, когда полная презентативность становится запретительно дорогостоящей, если не вообще неосуществимой»<sup>1</sup>. Следовательно, неоклассический контракт является неполным, предоставляя возможность сторонам самостоятельно определять некоторые из его условий. Возвращаясь к проблеме безбилетника, следует сказать о том, что в рамках неоклассического контракта снижение общего количества предоставляемых услуг представляет собой разновидность вынужденного оппортунизма. Оппортунистическое поведение представляет собой «следование своим интересам, в том числе обманным путем, включая сюда такие явные формы обмана, как ложь, воровство, мошенничество, но едва ли ограничиваясь ими»<sup>2</sup>. Следовательно, под оппортунизмом в рамках неоклассического контракта предоставления муниципальных услуг будет подразумеваться уменьшение количества или качества предоставляемых услуг. Количественные

---

<sup>1</sup> Уильямсон О.И. Экономические институты капитализма: фирмы, рынки, «отношенческая контрактация» / Научн. ред. В.С. Катькало. – СПб.: Лениздат, 1996.

<sup>2</sup> Williamson O. Behavioral Assumptions. In: O.E. Williamson. The Economic Institutions of Capitalism. Firms, Markets, Relational Contracting. N.Y.: The Free Press, 1985, p.44–52.

характеристики муниципальных услуг в виду неоклассического контракта может быть четко определено путем обращения к третьей стороне в рамках гражданского процесса. Качественные характеристики услуг регулировать сложнее в виду наличия неопределенности и сложности определения значения показателя качества.

### **Качество муниципальных услуг: критерии и факторы**

Качество представляет собой степень соответствия присущих характеристик требованиям. Качество услуг можно охарактеризовать как совокупность свойств продукции, обуславливающих ее пригодность удовлетворять определенные потребности в соответствии с ее назначением.

Оценка качества представляет собой совокупность операций, выполняемых с целью оценки соответствия конкретной продукции установленным требованиям. Основной формой оценки является контроль. Любой контроль включает в себя два основных элемента: получение информации о фактическом состоянии объекта и сопоставление полученной информации с установленными требованиями с целью определения соответствия, т.е. получение вторичной информации. Требования к качеству предъявляются исключительно со стороны спроса. Когда речь идет об общественных по предоставлению и частных по потреблению благам, тогда потребитель способен определять объем и качество предоставляемых услуг<sup>1</sup>. Таким образом, единственным критерием качества будет являться степень удовлетворенности потребителем муниципальными услугами.

Основным фактором, оказывающим влияние на качественные характеристики муниципальных услуг, является оппортунистическое поведение поставщика муниципальных услуг. Однако, используя метод детализации, оппортунизм разбивается на две группы факторов, первые из которых детерминируют проблему безбилетника (объективный фактор), вторые представлены склонностью к оппортунизму (человеческий фактор). Факторы, влияющие на качество муниципальных услуг, и требования оценки представлены в факторной модели, изображенной на рис. 7.3.

---

<sup>1</sup> Зотов В.Б. Система муниципального управления: Учебник для вузов. / Под редакцией В. Б. Зотова. – СПб.: Лидер, 2005.



Рис. 7.3. Критерии оценки качества муниципальных услуг

Определив деятельность местного самоуправления по предоставлению муниципальных услуг населению представляется как регулируемый неполным контрактом процесс производства общественных благ, следует сказать о том, что проблема безбилетника, возникающая в процессе производства общественных благ, в условиях неоклассического контракта влечет за собой оппортунистическое поведение стороны производителя. Данное явление способствует снижению качественных характеристик блага, т.е. запускается механизм ухудшающего отбора. Возможность качественной оценки муниципальных услуг возможно лишь за счет потребителей, таким образом, сопоставив субъективную оценку с объективными фактами, способствующих ухудшению качества можно подтвердить, либо опровергнуть предложенные гипотезы, которые будут положены в основу практических рекомендаций.

### **Результаты исследования**

С целью определения наиболее острых проблем социального развития муниципальных районов Омской области Лабораторией экономических исследований Омской области Сибирского отделения Российской академии наук и Омским филиалом Финансового университета при Правительстве Российской Федерации было проведено социологическое исследование.

180 жителям сельских территорий региона было предложено ответить на вопросы анкеты (Приложение). Анализ ответов респондентов показал следующие результаты.

100% респондентов убеждены, что для их района (поселения) нужна программа устойчивого развития.

Абсолютное большинство опрошенных (70%) считает, что уровень жизни в их районе ниже прожиточного минимума, 30% – высказались, что уровень жизни равен прожиточному минимуму.

Примечательно, что никто из опрошенных не указал вариант «выше прожиточного минимума». 60% опрошенных считают, что уровень жизни в их районе (поселении) не отличается от соседних, 20% ответили, что уровень жизни в их районе ниже, и 20% придерживаются мнения, что в районе ситуация с уровнем жизни гораздо лучше, чем в соседних районах.

Далее респондентам было предложено отождествить себя с каким-либо слоем населения по уровню достатка: ровно по 30% опрошенных отнесли себя к «бедному» и «обеспеченному» слою населения, 40% – к «малообеспеченному».

При покупке продуктов питания большинство опрошенных граждан (70%) руководствуются возможностями, и всего 30% – потребностями и желаниями. Такие результаты не удивляют, ведь лишь 20% опрошенных (10% в основном удовлетворены, 10% средне удовлетворены) в разной степени удовлетворены ценами на товары и услуги в их районе. Подавляющее большинство же не устраивают цены в их районе (60% в большей степени не удовлетворены, 20% совсем не удовлетворены).

По мнению опрошенных, качество предоставляемой медицинской помощи также оставляет желать лучшего: 30% в большей степени не удовлетворены качеством предоставляемых медицинских услуг, 30% – совсем не удовлетворены. Наиболее значимые проблемы, волнующие граждан, были указаны следующие:

- нехватка медицинского персонала, квалифицированных специалистов, нежелание их работать в районе;
- отсутствие (сокращение) автомобилей скорой помощи;
- отсутствие медикаментов;
- недостаточное материальное обеспечение больниц;
- длинные очереди в поликлинике;
- платность (высокая цена) услуг;
- халатность, некомпетентность медработников;

Далее респондентам предлагалось высказаться по поводу проблем образования в районе проживания.

1) 10% – в большей степени не удовлетворены, 10% – совсем не удовлетворены, 50% опрошенных средне удовлетворены качеством общего образования, лишь 30% опрошенных в основном удовлетворены качеством общего образования.

К проблемам общего образования в своем районе жители отнесли:

- объединение нескольких школ в одну в рамках оптимизации;
- платные учебники;
- нехватка молодых специалистов, низкая заработная плата учителей;
- старое оборудование в школах;
- сложная программа обучения;
- отсутствие стимулов: и работать, и учиться;
- ветхие здания школ.

2) Качеством дополнительного образования средне удовлетворена половина опрошенных, в основном удовлетворены лишь

10%, в большей степени не удовлетворены 10%, 30% – совсем не удовлетворены.

Жители указали следующие проблемы дополнительного образования:

- школы перешли на обучение в одну смену, это привело к тому, что сложно организовать дополнительное образование (расписание);

- платность (высокая стоимость);

- маленький спектр услуг дополнительного образования.

3) Настораживает факт, что 50% опрошенных не удовлетворены качеством дошкольного образования детей. 40% поставили среднюю оценку дошкольному образованию в своем районе.

Жителей волнуют следующие проблемы дошкольного образования:

- недостаточно хорошие условия для детей;

- ужасное питание;

- переполненные группы в детских садах, мало детских садов;

- высокая стоимость;

- отсутствие медработников в детском саду;

- болеющие дети в группах;

- недостаток внимания детям.

Вопрос о качестве деятельности органов местного самоуправления (ОМСУ) по благоустройству территории не получил ни одного положительного ответа: 80% не удовлетворены, 20% средне оценили деятельность ОМСУ.

Респонденты предложили следующие мероприятия по благоустройству территории:

- уборка мусора на территории, больше контейнеров для мусора;

- асфальтирование (ремонт) дорог, ремонт дренажной системы;

- озеленение, остановка вырубki деревьев;

- осушение болотистых местностей;

- облагораживание заброшенных участков;

- обустройство детских площадок.

Граждане обеспокоены экологической обстановкой в районах – все дали практически аналогичные ответы по поводу загрязненной воды, воздуха и территории.

30% опрошенных утверждают, что они обеспокоены собственной безопасностью в своем районе, поселении; 30% оценили

средне свою безопасность; 20% – удовлетворены; 20% воздержались от выбора.

Большинство опрошенных утверждают, что их потребность в транспорте в целом удовлетворена. Лишь 20% выразили свое недовольство. Таким образом, ими были предложены следующие мероприятия по увеличению предоставления транспорта:

- замена старого транспорта, техосмотр;
- снижение стоимости проезда;
- увеличение числа рейсов.

30% опрошенных оценили деятельность управляющих компаний ЖКХ неудовлетворительно; 50% – средне удовлетворены. Столь негативную оценку граждане объяснили тем, что их не устраивает цена на услуги (дороже, чем в соседних районах, поселениях), несмотря на низкое качество предоставляемых услуг, невоспитанность и недобросовестное отношение к работе сотрудников УК, игнорирование обращений граждан, мошенничество.

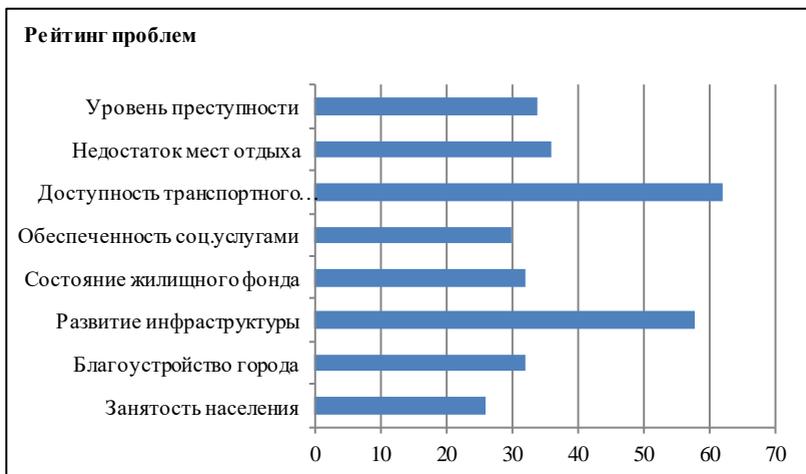
Среди проблем в сфере культуры, которыми жители наиболее озадачены, в лидерах оказалась высокая стоимость и плохая организация культурных мероприятий.

60% опрошенных не удовлетворены существующими программами для населения, 20% – удовлетворены средне, 10% удовлетворены, 10% – затрудняются ответить.

Далее респондентам было предложено по пятибалльной системе оценить остроту проблем своего муниципального образования (МО). Результаты представлены на рис. 7.4.: получили наибольшее количество баллов, а значит, наиболее волнуют граждан – доступность транспортного сообщения, развитие инфраструктуры и недостаток мест отдыха. Стоит отметить, что и другим проблемам жители ставили достаточно высокие баллы.

40% опрошенных не устраивает деятельность ОМСУ, 30% оценили ее средне. Жители узнают о деятельности ОМСУ со слов других жителей, а также из СМИ – газеты, Интернет, местное телевидение.

60% опрошенных утверждают, что за последний год они стали жить хуже. Также 60% указали, что в ближайшее время собираются переехать на постоянное место жительства в другой населенный пункт (либо рассматривают такой вариант, но не могут переехать из-за недостатка средств) по причине нехватки рабочих мест, отсутствия перспектив, плохих условий.



*Рис. 7.4.* Оценка гражданами социальных проблем муниципального образования

На основании проведенного социологического опроса, связанного с проблемами развития муниципальных районов Омской области среди индивидуальных предпринимателей (ИП), можно сделать следующие обобщения:

60% среди опрошенных индивидуальных предпринимателей отнесли себя к обеспеченным слоям населения, 30% – к малообеспеченным, 10% – к бедным. Но это не повлияло на другие вопросы, большинство респондентов высказали своё недовольство в отношении развития муниципальных районов, приравнивают уровень жизни населения к прожиточному минимуму и к уровню ниже прожиточного минимума, а также 100% опрошенных считают, что муниципальным районам необходима программа устойчивого развития.

Большинство (80%) индивидуальных предпринимателей руководствуются при покупке продуктов питания потребностями и желаниями, однако, почти всех не удовлетворяют цены, даже обеспеченных.

Если говорить о вопросах, которые связаны с оказанием медицинской помощи, то опрошенные недовольны качеством предоставляемой помощи. 50% респондентов медицинская помощь в

большей степени не удовлетворяет, 20% – совсем не удовлетворяет, 20% – оценивают медицинскую помощь на среднем уровне и 10% ответили, что в основном удовлетворяет (рис. 7.5.). К проблемам в области оказания медицинской помощи относятся следующие пункты: нехватка квалифицированных специалистов; высокие цены на платные услуги; маленький спектр бесплатно предоставляемых услуг; грубое и халатное отношение медицинских работников; большие очереди.

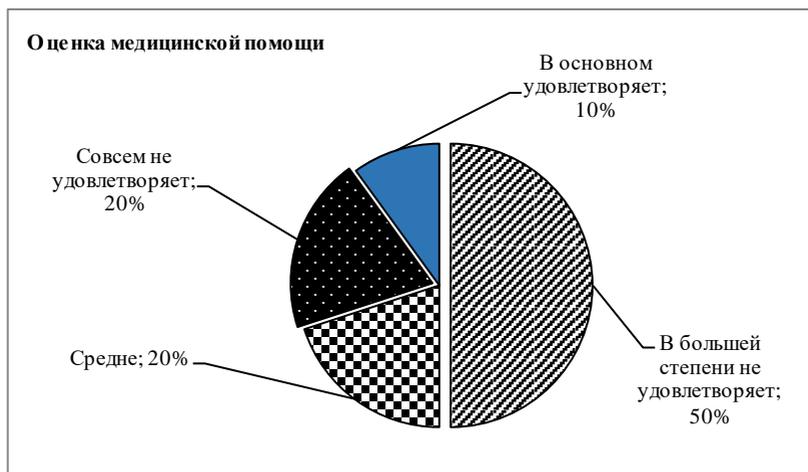


Рис. 7.5. Оценка качества медицинской помощи в сельской местности

К проблемам в области общего образования отнесли: нехватку квалифицированных специалистов; слабую финансовую мотивацию преподавателей; плохое оснащение образовательных учреждений; объединение школ и классов, которые привели к неудобствам, а также большие нагрузки на детей. 40% опрошенных средне оценивают общее образование, 30% – в основном удовлетворяет, 20% – совсем не удовлетворяет, 10% – в большей степени не удовлетворяет (рис. 7.6.).

С дополнительным образованием отслеживается почти такая же ситуация: не хватает квалифицированных специалистов; слишком высокие цены и безразличное отношение педагогов.

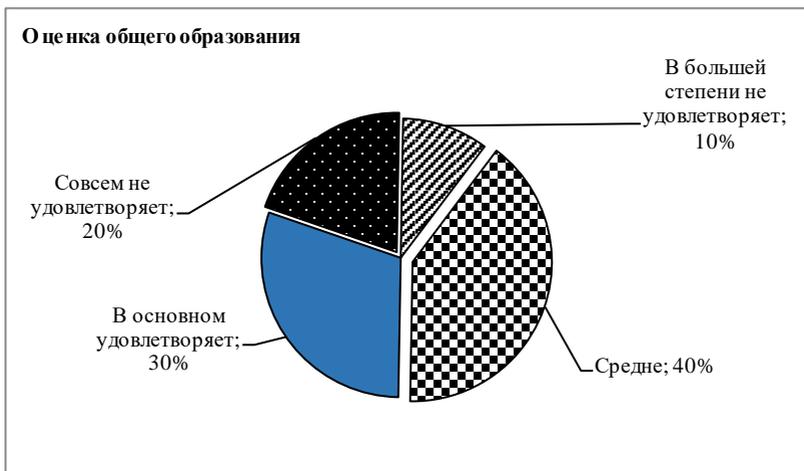
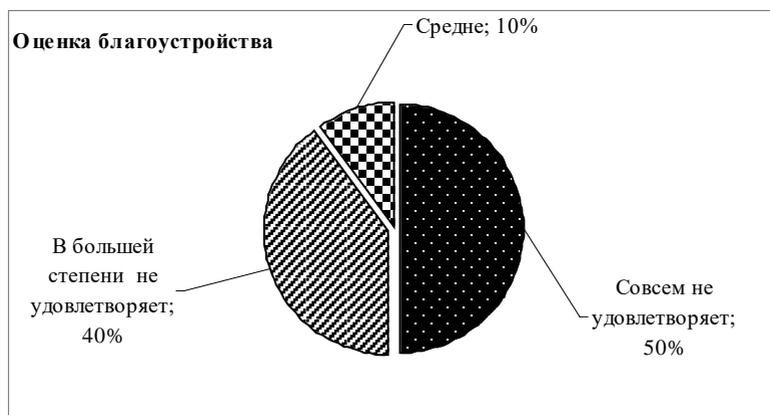


Рис. 7.6. Оценка качества образования в сельской местности

В дошкольном образовании выявили ряд следующих проблем: нехватку детских садов; объединение детских садов и как следствие этому переполненные группы; плохое питание в детских садах; ветхие и не отремонтированные здания и помещения; высокую стоимость. 40% опрошенных средне оценивают дошкольное образование, 30% – в основном удовлетворяет, 20% – затруднились с выбором ответа, 10% – в большей степени не удовлетворяет.

С благоустройством территории статистика распределилась следующим образом: 50% – совсем не удовлетворяют меры по благоустройству, 40% – в большей степени не удовлетворяют, 10% – относятся к данным мерам средне (рис. 7.7.). Индивидуальные предприниматели предложили следующие меры по благоустройству территорий: ремонт дорог и тротуаров; очистку территорий от мусора и пыли; провести освещение улиц; высадить цветы и отремонтировать фасады зданий.

Экология также не удовлетворяет предпринимателей. Ими были предложены следующие мероприятия по сохранению экологии: жесткий контроль за выбросами промышленных предприятий; провести озеленение улиц; эффективно перерабатывать отходы; внедрить альтернативные формы энергии; провести очистку водных объектов. 20% – совсем не удовлетворяет экология, 50% – в большей степени не удовлетворяют, 20% – относятся средне, 10% – затруднились ответить.



*Рис. 7.7.* Оценка качества благоустройства территорий в сельской местности

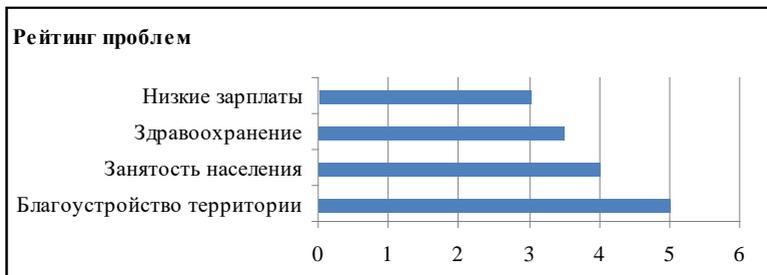
20% недовольны транспортом, в основном недовольство относится к нехватке маршрутов и к старому общественному транспорту, у остальных респондентов средняя оценка (50%) и положительная (30%).

В области ЖКХ 50% ИП говорят о том, что на их просьбы нет ответной реакции, что проявляется безразличие и халатность к жителям, что услуги дорогие. 20% оценили работу ЖКХ положительно, 10% – средне, 20% затруднились с выбором ответа.

В области культуры все достаточно хорошо, единственными замечаниями были высокие цены и недостаточное количество мест для отдыха.

Большинство опрошенных недовольно существующими социальными программами для населения (50% – в большей степени не удовлетворяют социальные программы, 10% – совсем не удовлетворяют).

К главным проблемам индивидуальные предприниматели отнесли благоустройство территорий, занятость населения и только потом проблемы в социальных сферах и низкие заработные платы (рис. 7.8.).



*Рис. 7.8.* Оценка индивидуальными предпринимателями социальных проблем муниципального образования

70% опрошенных не удовлетворяет деятельность органов местного самоуправления и их уровень открытости. Главными источниками получения информации о деятельности органов местного самоуправления являются СМИ.

Из-за вышеперечисленных проблем более 50% индивидуальных предпринимателей собирается переехать или рассматривают такой вариант. Некачественные услуги, плохая экология, отсутствие рабочих мест и маленькие зарплаты подталкивает население к поиску лучшей жизни, ведь многие написали, что за последние годы они стали жить хуже.

Результаты анкетирования государственных служащих муниципальных районов Омской области, позволяют сделать совокупный вывод о неудовлетворенности граждан современным состоянием социально-экономической ситуации в регионе и муниципальном образовании. Совокупность проблем в различных отраслях подрывает настроение общества и формирует всеобщее недовольство среди граждан, несмотря на то, что 90% опрошенных отнесли себя к обеспеченному слою населения, но даже сравнительно хороший уровень достатка не позволяет людям получать большее удовольствие от жизни на территории муниципалитета. В результате чего, у каждого второго из опрошенных респондентов, существует «наклонность» к смене места жительства на более благополучные в социальном и экономическом плане регионы.

Для определения причин сложившейся ситуации, в материалах анкеты были представлены 7 блоков вопросов: уровень жизни (достаток, продовольствие и услуги), медицина, образо-

вание, благоустройство (инфраструктура), транспортная инфраструктура, жилищно-коммунальное хозяйство, культура. В результате обработки данных, полученных в ходе анкетирования, по каждому блоку вопросов можно сделать следующие выводы:

По результатам исследования все респонденты пришли к ответу о необходимости составления и принятия к работе программы устойчивого развития, затрагивающей ключевые сферы жизнедеятельности современного муниципалитета и определяющей постепенный поступательный набор действий для формирования устойчивого социально-экономического роста территории, поскольку большая часть (более 85%) респондентов посчитали, что их муниципальное образование имеет низкий уровень жизни в сравнении с соседними территориями, а уровень жизни населения муниципалитета ниже и лишь у 7% опрошенных равен прожиточному минимуму.

В отношении продовольственного вопроса 97,3% людей высказали свое недовольство о ценах на товары и услуги, посчитав их в большей степени неудовлетворительными, остальные 2,7% посчитали цены средними, при этом руководством при приобретении продуктов и услуг выступают потребности и желания респондентов, а не экономические возможности.

В вопросе медицинского обеспечения населения большая часть респондентов (более 90%) оценили ситуацию как среднюю. В качестве главных проблем местного здравоохранения респондентами было отмечено следующее:

- низкая квалифицированность врачей, недостаток кадров (особенно узкопрофильных специалистов);
- рост количества платных медицинских услуг и сокращение квот на оказание подобных услуг за счет средств фонда ОМС;
- устаревшее оборудование (в том числе оборудование первой необходимости);
- сокращение количества (или отсутствие) машин скорой медицинской помощи;
- очереди;
- систематическое отсутствие лекарственных препаратов для больных, стоящих на учете по получению данных лекарственных препаратов;
- чрезмерная бюрократичность в вопросе получения лекарственного средства по льготе.

По мнению опрошенных, современное образование в муниципальных районах оценивается как среднее (92%), в основном удовлетворяет (8%), при этом более 60%, в графах открытых ответов указали следующие проблемы:

- чрезмерное сокращение основной общеразвивающей программы в средней школе (сокращение уроков русского языка, литературы, истории и обществознания);
- низкий уровень качества и результативности преподавания иностранных языков, неэффективность программы.

Результаты анкетирования в очередной раз подтвердили болезненность вопроса инфраструктурного устройства муниципалитетов, качества жилищно-коммунальных услуг и хозяйства.

Среди 98% опрошенных бытует мнение о неудовлетворенности работой местного самоуправления по благоустройству муниципальных территорий. При этом в качестве улучшения сложившейся ситуации около 75% опрошенных предложили достаточно простые и сравнительно низко- затратные способы, связанные с озеленением территорий, поддержанием чистоты, увеличением количества детских площадок, размещением социальной рекламы. По мнению большинства респондентов, подобное развитие событий может стать основой для более масштабного благоустройства и инфраструктурного развития территорий муниципалитетов.

В вопросе ЖКХ 100% опрошенных высказали мнение о несоответствии стоимости тарифов качеству выполняемых работ, что обуславливает необходимость разработки и введения в действие качественных нормативов оценки работы организаций данной сферы, которые будут включаться в расчет тарифов по данным услугам.

В результате исследования 58% оценили качество транспортной инфраструктуры муниципального района как «в большей степени не удовлетворяет», в то время как 42% пришли к выводу о среднем состоянии данной сферы, причем 98%, обосновали это использованием служебного и личного транспорта в рабочем процессе и повседневной жизни. Вопрос о качестве дорожного полотна, задаваемый при устном анкетировании, вызвал неудовлетворительную оценку от всех респондентов.

Качество культурной сферы менялось в зависимости от масштаба муниципалитета, но в целом, по мнению респондентов, его

можно оценить, как среднее. Стоит отметить, что 35% опрошенных считают недостаточным количество культурных пространств (кружки и т.п.) для детей и около 70% в качестве одного из способов развития и улучшения культурной сферы в муниципальных районах считают необходимым развитие фестивального движения в рамках области.

## Выводы

По итогам обследования общественного мнения можно составить диаграмму остроты проблем в муниципальных образованиях (рисунок 7.9.).



Рис. 7.9. Оценка общественного мнения социальных проблем муниципального образования

В рамках исследования респондентам предлагалось оценить значимость проблемы по 5-ти балльной шкале, где 5 – наивысшая оценка значимости, в результате чего нами были сопоставлены ответы участников анкетирования и выведено итоговое значение значимости проблемы для МО.

Таким образом, можно подтвердить гипотезу о том, что качество муниципальных услуг напрямую зависит от человеческого фактора и удовлетворенность трудом работников муниципальных организаций и их убеждениям находятся в тесной связи с качеством муниципальных услуг. Также стоит добавить, что качество муниципальных услуг напрямую взаимосвязано с недостаточной материально-технической базой. Однако следует опровергнуть гипотезы о том, что удовлетворенность населения муниципальными услугами зависит от полноты информации касательно данных услуг, и качество муниципальных услуг находится в обратной зависимости от частоты пользования муниципальными услугами населением.

На наш взгляд, направлением совершенствования муниципальной социальной политики является развитие института муниципально-частного партнерства как формы объединения на местном уровне усилий бизнеса и власти с учетом интересов представителей социума для целей совместного решения общезначимых социальных задач.

**РАЗДЕЛ III**  
**МЕТОДИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ**  
**РАЗРАБОТКИ И ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ**  
**МУНИЦИПАЛЬНЫХ ПРОГРАММ**  
**СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ**  
**СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЙ<sup>1</sup>**

**Глава 8**  
**Стратегическое планирование**  
**устойчивого развития сельских территорий:**  
**от федеральных концепций до муниципальных программ**

Стратегическое развитие региона складывается из ряда факторов, в числе которых – устойчивое развитие сельских территорий. Во многом проблемы местного значения остаются за рамками региональной политики. Однако выполнение сельскими территориями производственной, демографической, трудоворесурсной, жилищной, пространственно-коммуникационной и иных функций является важнейшим условием для успешного социально-экономического развития государства в целом, регионов и устойчивого развития самих сельских территорий. Важнейшим направлением развития сельских территорий является аграрно-промышленный комплекс, в т.ч. сельское хозяйство. В России «23,4 процента территории имеют сельскохозяйственное назначение, демографический ресурс здесь составляет 27% от общей численности населения. При этом плотность населения сельских территорий низкая – 2,3 человека на 1 квадратный километр, 72% сельских населенных пунктов имеют численность менее 200 человек, а поселения свыше 2 тыс. человек составляют 2%»<sup>2</sup>. Эти и другие проблемы определяют цели, задачи, направления и механизмы обеспечения устойчивого развития сельских территорий.

---

<sup>1</sup> Раздел подготовлен ОНЦ СО РАН в рамках поддержанного РГНФ и Администрацией Омской области научного проекта №16-12-55006.

<sup>2</sup> Распоряжение Правительства РФ от 02.02.2015 № 151-р «Об утверждении Стратегии устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года» // СПС «Консультант Плюс» (дата обращения 25.06.2016 г.).

С точки зрения государственного управления сельские территории разделяются на муниципальные образования (муниципальные районы), которые включают в себя городские поселения, межселенные территории, сельские поселения. В рамках данного исследования будем рассматривать сельские территории как муниципальные районы. Целью данного этапа исследования стало установление взаимосвязей между документами стратегического планирования федерального, регионального и муниципального уровней.

Проблемам формирования стратегии развития регионов посвящено множество исследований, и ведется поиск наиболее эффективных подходов к процессу стратегического планирования. В числе актуальных проблем, с которыми связано стратегическое планирование и территориальное развитие, относятся: дезинтеграция регионов, высокая степень дифференциации регионов по уровню развития (наличие депрессивных и успешно развивающихся), политическая воля руководства регионов, отсутствие высококвалифицированных специалистов и пр. Однако, несмотря на существующие проблемы, стратегические документы разрабатываются регионами и муниципальными образованиями, и накапливается опыт в формировании документов стратегического планирования. Есть мнение о том, что эффективные стратегические документы обеспечивают успешную реализацию принятой стратегии социально-экономического развития территорий: региона или муниципального образования. В данном контексте важно соответствие стратегических документов принципам стратегического планирования, позволяющих сформировать представление о текущем состоянии экономики и социальной сферы в исследуемой области, а также ожидаемых результатах стратегического развития региона или муниципального образования.

### **Общие положения стратегического планирования**

Официальный понятийный аппарат в области стратегического управления и планирования введен Федеральным законом «О стратегическом планировании»<sup>1</sup> (далее – Закон «О

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 20.06.2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании» // СПС «Консультант Плюс» (дата обращения 25.06.2016 г.).

стратегическом планировании»). Здесь дано следующее определение: «...**стратегическое планирование** – деятельность участников стратегического планирования по *целеполаганию, прогнозированию, планированию и программированию* социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, отраслей экономики и сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, направленная на решение задач устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и обеспечение национальной безопасности Российской Федерации...» (п.1 ст.3).

Определение указывает на то, что стратегическое планирование решает задачи социально-экономического развития страны, регионов и муниципальных образований, и на каждом из уровней государственного устройства целеполагание развивается в целях, задачах, направлениях стратегий регионов, прогнозов и государственных и муниципальных программ. Следуя принципам стратегического планирования документы стратегического планирования региона и муниципальных образований должны отвечать принципам единства и целостности, разграничения полномочий, преемственности, сбалансированности системы стратегического планирования, результативности и эффективности стратегического планирования, прозрачности, реалистичности, ресурсной обеспеченности, изменяемости целей, соответствия показателей целям. Соответствие муниципальных программ установленным принципам, является неотъемлемым условием в реализации принятой стратегии развития региона.

Для понимания места стратегического планирования в развитии региона рассмотрим данную деятельность по процессам и уровням государственного и муниципального управления.

Процесс *целеполагания* возложен на федеральный центр. Он заключается в определении направлений, целей и приоритетов социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации. Процесс *прогнозирования* затрагивает все уровни государственного управления и состоит в разработке научно обоснованных представлений о рисках социально-экономического развития, о на-

правлениях, результатах и показателях социально-экономического развития участников стратегического планирования). Процесс *планирования* также охватывает все уровни государственного управления и означает деятельность участников стратегического планирования по разработке и реализации основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации, других планов в сфере социально-экономического развития, которые направлены на достижение целей и приоритетов в заданной области в рамках целеполагания [там же]). *Программирование*, иными словами – разработка государственных и муниципальных программ – это задача всех уровней государственного управления.

Такая конкретизация в процедурах стратегического планирования обеспечивает прозрачность реализации стратегии, что очень важно в понимании того, что стратегия не формальный документ, а продуманные и обоснованные направления реальных действий региональных властей по обеспечению стратегического развития.

Таким образом, в процессах стратегического планирования федеральный центр взял на себя роль организатора. В Федеральном Законе «О стратегическом планировании» регламентированы процессы организации стратегического планирования. Данный нормативный документ делает обязательным разработку стратегических документов: на федеральном и региональном уровнях должны разрабатываться стратегии, прогнозы и государственные программы, на муниципальном уровне в обязательном порядке разрабатываться только муниципальные программы. Федеральный центр и муниципальные образования имеют непосредственное влияние на формирование стратегии развития региона. Разрабатывая свои стратегии, регионы должны обеспечивать реализацию государственной политики в социально-экономическом развитии. С другой стороны, муниципальные образования являются непосредственными субъектами региона, и уровень их развития формирует конкурентоспособность территориальной экономики и благосостояние населения. Концепции, стратегии, государственные и муниципальные программы региона в соответствии с федеральным законом «О стратегическом планировании» должны быть согласованы и сбалансированы. В свою очередь муниципальные районы при определении долгосрочных целей и задач стратегического управления и со-

циально-экономического развития должны согласовывать их с приоритетами и целями социально-экономического развития Российской Федерации и региона.

Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года<sup>1</sup> легла в основу разработки Концепции устойчивого развития сельских территорий на период до 2020 года и Стратегии устойчивого развития сельских территорий на период до 2030 года<sup>2</sup>. То есть с учетом специфичности развития сельских территорий на федеральном уровне данное направление выделено в отдельные документы стратегического планирования. Проблема устойчивого развития особенно актуальна в условиях геополитических изменений в мировой экономике, обеспечения импортозамещения по ряду продовольственных и промышленных продуктов, требует комплексного подхода к формированию стратегии, прогнозов развития, включая не только сферу экономики, но и может быть в большей степени социальной. В Концепции указано, что «...создание условий для устойчивого развития сельских территорий является одной из важнейших стратегических целей государственной политики, достижение которой позволит обеспечить продовольственную безопасность, повысить конкурентоспособность российской экономики и благосостояние граждан...»<sup>3</sup>. В этой связи можно отметить, что данное направление и в регионах может быть оформлено отдельными стратегическими документами, как это организовано на федеральном уровне. Другими словами, для реализации государственной политики по развитию сельских территорий должны быть сформированы концепция и стратегия устойчивого развития сельских территорий на региональном уровне.

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р «Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» // СПС «Консультант Плюс» (дата обращения 25.06.2016 г.).

<sup>2</sup> Распоряжение Правительства РФ от 02.02.2015 № 151-р «Об утверждении Стратегии устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года» // СПС «Консультант Плюс» (дата обращения 25.06.2016 г.).

<sup>3</sup> Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30 ноября 2010 г. № 2136-р «Об утверждении Концепции устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2020 года» // СПС «Консультант Плюс» (дата обращения 25.06.2016 г.).

Рассмотрим теперь основные вопросы стратегического планирования на муниципальном уровне. Как было отмечено, законом «О стратегическом планировании» муниципальным образованиям разрешено не формировать концепции, стратегии на муниципальном уровне, тогда как на наш взгляд эти документы позволяют вложить видение развития муниципального образования, проявить политическую волю, построить эффективную, конкурентоспособную экономику и стать фактором для достижения высокого уровня благосостояния населения. В целом социально-экономическое развитие муниципальных районов осуществляется на основе муниципальных программ, которые, как показывает практика, слабо взаимосвязаны с документами стратегического планирования региона. Муниципальные программы подчинены бюджетному планированию.

В Законе «О стратегическом планировании» *муниципальная программа* определяется как документ стратегического планирования, содержащий комплекс планируемых мероприятий, взаимосвязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам и обеспечивающих наиболее эффективное достижение целей и решение задач социально-экономического развития муниципального образования<sup>1</sup>. Как видно из определения, муниципальные программы относятся к документам стратегического планирования, формирующие плановую основу взаимодействия местного сообщества, и задачей которых является обеспечение и реализация стратегических приоритетов, текущее сбалансированное функционирование экономической и социальной сфер муниципального образования. Исходя из государственной политики, в муниципальных программах, как и на региональном уровне, должны учитываться приоритетные направления устойчивого развития территорий, в основу чего должны быть положены соответствующие нормативные документы федерального и регионального уровней.

Итак, особое значение в процессе стратегического планирования занимают плановые документы. Как правило, к таким документам относятся концепции, стратегии, план мероприятий на долгосрочную перспективу в продолжение стратегии, в которых направления стратегического социально-экономического развития

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 20.06.2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании» // СПС «Консультант Плюс» (дата обращения 25.06.2016 г.).

имеют конкретную реализацию через комплекс мероприятий, показателей, исполнителей с разбивкой по временным периодам. Такие планы добавляют конкретику и прозрачность принятым стратегическим документам, раскрывают механизмы и инструменты реализации стратегии социально-экономического развития региона.

Что же касается практической реализации процессов стратегического планирования муниципальными районами, то основополагающим в этих процедурах должны стать документы стратегического планирования федерального центра и субъектов Российской Федерации. Во-первых, в стратегических документах федерального центра обозначены такие цели социально-экономического развития России, как территориальное развитие и устойчивое развитие сельских территорий. Во-вторых, как на федеральном уровне, так и в регионах определены конкретные направления, механизмы реализации государственной политики в данной сфере через определённые процедуры, что предполагает взаимную увязку этапов прогнозирования, планирования и программирования на муниципальном уровне с документами федерального центра и региона.

Так, концепции и стратегия федерального значения, раскрывающие приоритетные направления государственной политики в области обеспечения устойчивого развития сельских территорий, в т.ч. обеспечение достойного уровня здравоохранения, образования, развития социальной инфраструктуры и прочее, должны быть положены в основу аналогичных документов на уровне регионов. Они же могут быть использованы в виде методического обеспечения при разработке стратегических документов муниципальными районами, которые могут формировать концепции и стратегии своего развития, и в обязательном порядке – муниципальные программы.

### **Проблемы и пути развития сельских территорий средством стратегического планирования**

Ещё раз подчеркнем, что проблемы территориального развития, отраженные в федеральных документах, и пути их решения, на наш взгляд, должны учитываться органами местного само-

управления при разработке муниципальных программ. Для того чтобы оценить в какой мере муниципальные программы отвечают государственной политике в области обеспечения устойчивости развития сельских территорий проведем анализ стратегических документов (концепций, стратегических планов, муниципальных программ) в контексте темы исследования.

Рассмотрим структуру и содержание некоторых стратегических документов федерального центра, охватывающих проблему устойчивого развития сельских территорий. На рис. 8.1 выделен ряд нормативных документов в исследуемой области, принятых на федеральном уровне. Как видно из рисунка, основополагающими документами стали разработанные концепции, основным



Рис. 8.1. Основные нормативные акты федерального уровня в области социально-экономического развития Российской Федерации и сельских территорий

из которых стала Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года (далее Концепция долгосрочного социально-экономического развития РФ). Целью её разработки стало определение путей и способов обеспечения в долгосрочной перспективе устойчивого повышения благосостояния российских граждан и динамичного развития экономики. В развитие Концепции разработано множество других концепций, стратегий и государственных программ, направленных на устойчивое развитие сельских территорий. Рассмотрим некоторые из них.

Преимственность Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ и Концепции устойчивого развития сельских территорий отражена в табл. 8.1.

Если в Концепции долгосрочного социально-экономического развития содержится перечень вызовов, негативно влияющих на развитие, в т.ч. сельских территорий, то в Концепции устойчивого развития сельских территорий проведена более детальная оценка, дана характеристика социальной инфраструктуры (здравоохранения, образования, культуры) и динамика ее развития, что немало важно для пониманий уровня жизни сельского населения и степени отставания от городских условий.

Характеристика ресурсной базы, экологической ситуации раскрывает возможности и ограничения сельских территорий в экономическом развитии. Ведомственная разобщенность отражает неразвитость форм самоорганизации и саморегулирования властных структур, бизнеса и общества, а также низкий уровень государственного управления в регионах и муниципальных районах. Ограничение доступа сельского населения к водоснабжению, газу, отсутствие дорог с твердым покрытием, автобусного сообщения и проч., а также неэффективное их использование делает малопривлекательным проживание в сельской местности.

Сравнение направлений устойчивого развития сельских территорий, указанных в двух Концепциях, показало, что они во многом повторяют друг друга (табл. 8.2). В их числе: улучшение демографической ситуации, развитие социальной инфраструктуры, улучшение жилищных условий и повышение уровня благоустройства, политика пространственного развития, развития экономики, обеспечения занятости и повышения уровня доходности сельских жителей.

Таблица 8.1

**Сравнение документов стратегического планирования  
в области устойчивого развития сельских территорий**

Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года	Концепция устойчивого развитие сельских территорий Российской Федерации на период до 2020 года
<p><i>Вызовы предстоящего долгосрочного периода:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Высокий уровень региональной дифференциации.</li> <li>2. Риски ведения предпринимательства в России.</li> <li>3. Незрелость форм самоорганизации и саморегулирования властных структур, бизнеса и общества.</li> <li>4. Низкий уровень государственного управления и проч.</li> </ol>	<p><i>Современное состояние и развитие сельских территорий:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Продолжающийся процесс сокращения показателей социальной инфраструктуры.</li> <li>2. Сложная экологическая ситуация, вызванная природно-ресурсной направленностью экономики, низким технологическим уровнем и пр.</li> <li>3. Потеря сельскохозяйственных угодий в результате несельскохозяйственной деятельности.</li> <li>4. Ведомственная разобщенность.</li> <li>5. Ограничение доступа жителей села к ресурсам жизнеобеспечения и неэффективность их использования.</li> <li>6. Слабое развитие институтов гражданского общества в сельской местности, местного самоуправления.</li> <li>7. Недостаточное научное, статистическое и кадровое обеспечение устойчивого развития сельских территорий</li> </ol>

Таблица 8.2

**Сравнение основных направлений государственной политики  
устойчивого развития сельских территорий**

Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года	Концепция устойчивого развитие сельских территорий Российской Федерации на период до 2020 года
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Осуществление мер по улучшению демографической ситуации на селе.</li> <li>2. Развитие социальной инфраструктуры и инженерного обустройства.</li> <li>3. Улучшение жилищных условий сельского населения.</li> <li>4. Повышение престижности сельскохозяйственного труда.</li> <li>5. Развитие местного самоуправления и институтов гражданского общества.</li> <li>6. Сохранение и улучшение традиционных агроландшафтов.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Преодоление негативных демографических процессов.</li> <li>2. Диверсификация сельской экономики, повышение занятости и доходов населения.</li> <li>3. Развитие социальной инфраструктуры.</li> <li>4. Улучшение жилищных условий.</li> <li>5. Политика сельского расселения.</li> <li>6. Экологическая политика и пр.</li> </ol>

В рамках Концепции устойчивого развития сельских территорий был утвержден План мероприятий по реализации принятых направлений по срокам, исполнителям. С методической точки зрения и с точки зрения соблюдения принципов стратегического планирования в документах достигнута прозрачность, которая делает понятной государственную политику в области обеспечения устойчивого развития сельских территорий на федеральном уровне. Цели, задачи и направления, принятые в Концепции устойчивого развития сельских территорий, расширены и конкретизированы в Стратегии устойчивого развития сельских территорий РФ. Целевая установка Стратегии заключается в том, чтобы сохранить социальный и экономический потенциал сельских поселений, обеспечить выполнение ими общенациональных функций, сохранить историко-культурную основу идентичности народов страны, поддержать социальный контроль и освоенность сельских территорий. Речь идет о возрождении села. Стратегия направлена на создание условий для обеспечения стабильного повышения качества и уровня жизни сельского населения на основе преимуществ сельского образа жизни.

Оценка развития сельских территорий в Стратегии носит комплексный характер, и охватывает динамику изменения численности населения, структуры и видов поселений, характеристики показателей экономического развития, уровня доходности, наличия ресурсов, состояния социальной инфраструктуры, экологической ситуации и пр. Здесь также обобщены проблемы, препятствующие устойчивому развитию сельских территорий, среди которых: снижение численности сельского населения в результате высокой смертности и миграционных потоков, преобладание малочисленных сельских поселений, низкий уровень занятости, зарплаты, среднедушевых доходов и в целом низкий уровень жизни, отток молодежи из села и др. В оценке кадрового, научного и консультационного обеспечения выявлено преобладание в руководящем составе кадров пенсионного возраста, трудоустройство только 57–60% выпускников сельскохозяйственных учебных заведений в сельскохозяйственных предприятиях, отсутствие в образовательных учреждениях сельскохозяйственного профиля тематики устойчивого развития сельских территорий и другие проблемы<sup>1</sup>. Отдельным вопросом раскрыта положительная дина-

---

<sup>1</sup> Распоряжение Правительства РФ от 02.02.2015 № 151-р «Об утверждении Стратегии устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года» // СПС Консультант Плюс (дата обращения 25.06.2016)

мика развития кооперативного движения в сельском хозяйстве. Достаточно детально дана характеристика состояния местного самоуправления. Уделено внимание таким вопросам, как развитие института самоорганизации населения как основного фактора устойчивого развития сельских территорий, недостаток ресурсов для эффективного выполнения своих полномочий органами местного самоуправления, низкая степень вовлечения граждан в деятельность органов самоуправления, в обсуждение и решение по общественно значимым вопросам, высокая дифференциация бюджетной обеспеченности муниципальных образований, высокая зависимость местных бюджетов от финансовой помощи из других бюджетов, высокий уровень долговой нагрузки местных бюджетов.

Все вышеперечисленное указывает на то, что федеральным центром дана всесторонняя, комплексная оценка состояния и динамики развития экономики и социальной сферы в сельских территориях, которая стала основой для выработки государственной политики в области устойчивого развития сельских территорий.

Особенностью сельского развития является большое разнообразие видов сельской местности. В документе выделено 4 типа регионов с различным характером освоения и сельскохозяйственного использования, потенциалом и ограничениями развития сельской местности [там же]:

1 тип – регионы с преимущественно аграрной специализацией сельской местности, благоприятными природными и социальными условиями развития;

2 тип – регионы с полифункциональной сельской экономикой (пригород), благоприятными социальными условиями развития сельской местности;

3 тип – регионы с неблагоприятными социальными условиями развития сельской местности и обширными зонами социально-экономической депрессии;

4 тип – регионы со слабой очаговой освоенностью сельской местности и неблагоприятными природно-климатическими условиями ее развития.

Как указано в документе, данный подход к дифференциации территорий может быть применен внутри региона, что даст возможность оценить преимущества и ограничения каждого из типов сельских территорий и использовать их в реализации задач устойчивого развития. Учитывая особенности развития сельских

территорий 4 типа, предложены меры для их развития. На наш взгляд, на региональном уровне особенно важно оценить уровень дифференциации в развитии своих сельских территорий для выработки собственной политики в отношении стратегических целей, задач, направлений, механизмов их устойчивого развития.

Среди проблем, препятствующих устойчивому развитию сельских территорий, названы: отсутствие эффективной системы межведомственного взаимодействия, низкий уровень государственной поддержки сельского хозяйства, неразвитость образования и здравоохранения, подчинение цели их развития экономической эффективности в ущерб доступу населения к услугам здравоохранения и образования, низкие темпы инфраструктурного развития сельских территорий, утрата сельской традиционной культуры, непривлекательность жизни в сельской местности для молодежи, их отток, недостаточность кадровой базы и др. Проблемные области очерчены по результатам всестороннего анализа и оценок состояния и развития экономики и социальной сферы сельских территорий, и стали основой для определения целей, принципов и задач, целевых показателей, направлений, этапов и механизмов реализации государственной политики в области обеспечения устойчивого развития сельских территорий. Практическая реализация Стратегии нацелена на достижение целевых показателей, которые были утверждены данным документом. Целевые показатели устойчивого развития сельских территорий, принятых в этом документе, должны стать целями стратегий регионов и муниципальных образований в данном направлении государственной политики.

Таким образом, документы стратегического планирования на региональном уровне должны быть ориентированы на целевые показатели, принятые федеральным центром. С учетом особенностей и уровня социально-экономического развития муниципальных районов могут быть разработаны концепции, стратегии устойчивого развития сельских территорий. При этом практическая реализация принятых стратегических задач должна отражаться в муниципальных программах. Или сформированные муниципальные программы должны отвечать методике разработки стратегических документов, заложенных в федеральных и региональных стратегических документах в данной области. В том и другом случае муниципальные программы должны быть также ориентированы на целевые показатели, принятые регионом.

## Стратегическое планирование на региональном и местном уровне

На примере исследования стратегических документов федерального уровня рассмотрим преемственность, последовательность, взаимную увязку и прозрачность различных видов стратегических документов Омской области регионального и местного значения.

На региональном уровне должны формироваться стратегии социально-экономического развития, государственные программы по различным направлениям. На муниципальном уровне стратегии развития могут не разрабатываться, но в обязательном порядке должны быть разработаны муниципальные программы. Учитывая множественность концепций и стратегий по направлениям социально-экономического развития (в т.ч. отраслевым), на рис. 8.2 отражены основные стратегические документы, разработанные в обеспечение устойчивого развития сельских территорий Омской области. Как видно из рисунка, основным документом стратегического планирования в регионе является Стратегия социально-экономического развития Омской области до 2025 года<sup>1</sup> (далее – «Стратегия Омской области 2025»), которая определила цели, задачи, направления, механизмы реализации государственной политики в данном направлении. Основанием для разработки и утверждения «Стратегии Омской области 2025» стала Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года.

Следует отметить, что вопросы устойчивого развития сельских территорий не включены в «Стратегию Омской области 2025», тогда как на федеральном уровне они выделены в качестве отдельного направления, которое реализуется через другие стратегические документы (Концепцию и Стратегию устойчивого развития, государственные программы).

Однако в Омской области разработана и реализуется государственная целевая программа «Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и

---

<sup>1</sup> Указ Губернатора Омской области от 24 июня 2013 года № 93 «О стратегии социально-экономического развития Омской области до 2025 года» // СПС «Консультант плюс» (дата обращения: 19.05.2016 г.)

продовольствия Омской области»<sup>1</sup>, где проблемы устойчивого развития сельских территорий выделены в отдельную подпрограмму. По состоянию на 2016 год, на муниципальном уровне в Омской области подобные Стратегии развития разработаны только в 5 районах, Концепции – в трех. В каждом районе сформированы 32 программы комплексного социально-экономического развития на 2014–2016 годы и другие муниципальные программы.



Рис. 8.2. Состав нормативных документов социально-экономического развития Омской области

<sup>1</sup> Постановление Правительства Омской области от 15.10.2013 г. № 252-п «Об утверждении государственной целевой программы Омской области «Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия Омской области» // СПС «Консультант плюс» (дата обращения: 19.05.2016 г.)

В табл. 8.3 отражена преемственность и взаимная увязка документов стратегического планирования на федеральном и региональном уровне.

Таблица 8.3

**Сравнение структуры стратегических документов**

Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г.	Стратегия социально-экономического развития Омской области до 2025 г.
I. Стратегические ориентиры долгосрочного социально-экономического развития	1. Общие положения
	2. Оценка социально-экономического положения Омской области
	3. Видение будущего Омской области
	4. Стратегические цели и задачи социально-экономического развития Омской области до 2025 года
II. Этапы инновационного развития	5. Основные направления роста конкурентоспособности экономики Омской области
III. Развитие человеческого потенциала	6. Основные направления улучшения качества жизни населения Омской области
IV. Развитие экономических институтов и поддержание макроэкономической стабильности V. Повышение национальной конкурентоспособности VI. Внешнеэкономическая политика VII. Региональное развитие	–
Совершенствование системы государственного регионального управления	7. Основные направления повышения эффективности государственного и муниципального управления Омской области
VIII. Основные макроэкономические параметры инновационного развития до 2020 года.	8. Механизмы и инструменты реализации Стратегии

С методической точки зрения стратегия социально-экономического развития Омской области содержит все соответствующие разделы, включенные в документ федерального центра. При изучении содержания документов выявляется, что оценка уровня и качества жизни населений Омской области проведена без учета особенностей сельских территорий, т.е. дана общая характеристика основных параметров социальной сферы: уровня и качества обеспечения услугами здравоохранения, образования, культуры, обеспечения водой, газом, транспортной коммуникации и прочее. И, как следствие, в документе отсутствуют проблемные зоны развития сельских территорий, соответственно, не выделены как направления вопросы устойчивого развития сельских территорий.

Поскольку на региональном уровне не разработана Стратегия устойчивого развития сельских территорий, и в качестве методического обеспечения используются документы федерального центра, в табл. 8.4 проведено сопоставление разделов Стратегии устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации до 2030 года и Целевой государственной программы «Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия Омской области» (далее – Программа «Развитие сельского хозяйства Омской области»).

В результате сравнения можно сделать следующие выводы. В региональном документе дается общая характеристика отрасли сельского хозяйства, уровня развития экономики, однако не проводится оценка ресурсной базы, возможностей и ограничений развития сельских территорий. Здесь нет характеристики кадрового, научного и консультационного обеспечения, тогда как кадры относятся к значимым факторам территориального развития. Не проведена оценка состояния кооперативного движения, как инструмента развития предпринимательства, нет оценки природных ресурсов, как ресурсного потенциала и экологической ситуации. Дифференцированный подход к развитию сельских территорий также не применен. Вообще отсутствует описание проблемной области, которая становится основой при выработке целей, задач и направлений устойчивого развития сельских территорий в регионе и муниципальных районах.

**Сравнительная таблица  
характеристики состояния и тенденции развития сельских территорий**

Стратегия устойчивого развития сельских территорий РФ	Программа «Развитие сельского хозяйства Омской области»
<i>Подразделы раздела II</i>	<i>Раздел II</i>
Общая характеристика сельских территорий	Общая характеристика отрасли сельского хозяйства
Развитие сельской экономики, занятость и доходы сельского населения	Развитие сельского хозяйства
Качество жизни сельского населения	Качество жизни сельского населения
Кадровое, научное и консультационное обеспечение	–
Сельская кооперация	–
Местное самоуправление	Местное самоуправление
Природные ресурсы и окружающая среда	–
Дифференцированный подход к развитию сельских территорий	–
Проблемы, препятствующие устойчивому развитию сельских территорий	–

Также отсутствует анализ уровня развития социальной сферы, либо она поверхностная. Так, при сравнении характеристики сельского хозяйства в региональном документе проанализированы вопросы развития экономики в целом, и вместе с тем проанализирована обеспеченность жителей сельских поселений водоснабжением, газом, жильем (табл. 8.5). В то же время федеральный документ дает оценку развития сельской экономики, в том числе численности населения, причин его снижения, структуры сельских поселений. В Программе «Развитие сельского хозяйства Омской области» не проведены исследования уровня занятости, зарплаты, среднедушевых доходов, доли малоимущих семей, качества и уровня жизни, степени отставания от городских условий, уровня оттока молодых специалистов из села, что является существенным основанием для выработки стратегических целей, направлений и механизмов их достижения. Тем самым нарушается преемственность документов разного уровня стратегического планирования в реализации государственной политики в области обеспечения устойчивого развития сельских территорий.

**Сравнительная таблица оценки развития  
сельской экономики и сельского хозяйства**

Стратегия устойчивого развития сельских территорий РФ	Программа «Развитие сельского хозяйства Омской области»
<p><i>Раздел «Развитие сельской экономики, занятость и доходы сельского населения».</i>  <i>Отмечаются проблемы:</i>            – низкая доля занятости;            – низкая зарплата;            – низкий уровень среднедушевых ресурсов;            – высокая доля малоимущих семей;            – низкое качество и уровень жизни,            – отток наиболее перспективных молодых кадров из села;            – отставание по всем параметрам занятости и доходов от городского уровня;            – необходимость диверсификации сельской экономики.</p>	<p><i>Раздел «Развитие сельского хозяйства»</i>  <i>Рассматриваются:</i>            – динамика развития отрасли;            – сдерживающие факторы роста экономики сельского хозяйства.  <i>Отмечаются проблемы:</i>            – недостаточность финансирования;            – низкий уровень водообеспечения сельского населения;            – отставание в строительстве межпоселковых газопроводов;            – низкий уровень транспортной коммуникации.</p>

Сравнивая показатели качества жизни сельского населения, на региональном уровне в «Стратегии Омской области 2025» сделана лишь оценка обеспеченности населения жильем, что совершенно не дает представления о состоянии качества жизни сельского населения. Для сравнения, в Стратегии устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации отмечен целый ряд проблем, таких как:

- низкая благоустроенность жилого фонда, отставание от городского уровня;
- сокращение числа общеобразовательных школ;
- сокращение численности организаций здравоохранения;
- слабая техническая оснащенность ветеринарных лечебниц;
- низкая материально-техническая база учреждений культуры на селе;
- потребность в спортивных сооружениях;
- низкие темпы улучшения бытового и торгового обслуживания (отставание от города);
- сокращение числа автобусных маршрутов;

– отставание от города в темпах роста обеспеченностью современными услугами связи.

В этом отношении региону следует учитывать методические наработки федеральной Стратегии.

И в оценке местного самоуправления Омской области отмечен лишь недостаток ресурсов для эффективного выполнения своих полномочий (табл. 8.6).

Таблица 8.6

**Сравнительная таблица оценки местного самоуправления**

Стратегия устойчивого развития сельских территорий РФ	Программа «Развитие сельского хозяйства Омской области»
<p>Раздел «Местное самоуправление» <i>Отмечаются проблемы:</i></p> <ul style="list-style-type: none"><li>– развитие института самоорганизации населения как основного фактора устойчивого развития сельских территорий;</li><li>– недостаток ресурсов для эффективного выполнения своих полномочий органами местного самоуправления;</li><li>– низкая степень вовлечения граждан в деятельность органов самоуправления, в обсуждение и решение по общественно значимым вопросам;</li><li>– высокая дифференциация бюджетной обеспеченности муниципальных образований;</li><li>– высокая зависимость местных бюджетов от финансовой помощи из других бюджетов, высокий уровень долговой нагрузки местных бюджетов.</li></ul>	<p>Раздел «Местное самоуправление» <i>Отмечаются проблемы:</i></p> <ul style="list-style-type: none"><li>– недостаток ресурсов для эффективного выполнения своих полномочий органами местного самоуправления.</li></ul>

Такие вопросы как: развитие института самоорганизации, степень вовлечения граждан в деятельность органов управления – остались не исследованными, соответственно не обозначены как проблемы, и в документе нет направлений и мероприятий, направленных на совершенствование местного самоуправления. Нельзя не отметить, что высокий уровень местного самоуправления является значимым потенциалом в стратегическом развитии региона и муниципальных образований.

Следует отметить, что в Стратегии социально-экономического развития Омской области муниципальные районы сгруппированы в разрезе экономической специализации по трем экономическим зонам: северной, центральной и южной. «Точкой роста» определены г. Омск и прилегающие к нему поселения. Однако подобное разделение на экономические зоны не отражает социальный аспект развития сельских территорий.

Как было отмечено выше, федеральный центр классифицирует территории субъектов РФ с различным характером освоения и сельскохозяйственного использования, потенциалом и ограничениями развития сельской местности на 4 типа. В соответствии с этой классификацией, южные, восточные и западные муниципальные районы Омской области могут быть отнесены к первому типу, имеющие преимущественно аграрную специализацию сельской местности с относительно благоприятными природными и социальными условиями развития. Пригородный район (Омский) может быть отнесен ко второму типу поселений, имеющих полифункциональную сельскую экономику, сельское хозяйство пригородного типа и благоприятными условиями развития сельской территории. Северные районы могут быть отнесены к третьему и четвертому типу сельских поселений, имеющие неблагоприятные социальные условия, обширные зоны социально-экономической депрессии, а также сельские поселения со слабой очаговой освоенностью сельской местности и неблагоприятными природными условиями ее развития.

Деление сельских территорий по типам необходимо для оценки потенциалов отдельных районов, направлений их развития, разработки муниципальных программ, разработки мероприятий по поддержке сельских поселений в районах со слабой очаговой освоенностью территорий. Кроме того, данная оценка позволяет выявить разрывы в уровне и качестве жизни населения. При разработке стратегий устойчивого развития сельских территорий на муниципальном уровне для разных типов поселений потребуются свой универсальный набор механизмов и мероприятий, направленных на развитие сельской экономики и повышение уровня и качества жизни населения.

Обращаясь к практике муниципальных образований Омской области, следует пояснить, что в подавляющем большинстве комплексные программы социально-экономического развития муниципальных образований разработаны по шаблону, где в ка-

честве целей обозначены: создание благоприятных условий для устойчивого социально-экономического развития муниципального района посредством роста конкурентоспособности экономики, улучшения качества жизни населения района и повышения эффективности системы муниципального управления. В 2008 году Президентом Российской Федерации был подписан Указ № 607 «Об оценке эффективности глав муниципальных образований»<sup>1</sup>, который сформировал правовую основу для проведения мониторинга эффективности и результативности деятельности органов местного самоуправления. Ряд этих показателей вошли в качестве ожидаемых результатов в муниципальные программы комплексного развития муниципальных образований Омской области.

Проводя сравнение Стратегии устойчивого развития сельских территорий РФ и программ комплексного социально-экономического развития муниципальных районов Омской области можно отметить, что большая часть целевых показателей устойчивого развития сельских территорий РФ имеют экономическую и инфраструктурную направленность. Программы комплексного социально-экономического развития на 2014–2016 годы по Омской области содержат ожидаемые результаты, характеризующие качество жизни, но они отражают локальные мероприятия и не в полной мере взаимосвязаны со Стратегией устойчивого развития сельских территорий федерального центра (табл. 8.7).

Данные табл. 8.8 показывают недостаточность взаимной увязки документов стратегического планирования Омской области относительно проблем развития сельских территорий.

В комплексных программах социально-экономического развития муниципальных образований дается описание их сильных и слабых сторон. Однако в Омской области отсутствуют Концепция и Стратегия устойчивого развития сельских территорий, поэтому не сформирован комплексный подход к взаимосвязанному развитию сельских территорий региона. Отсутствие системообразующих стратегических документов означает также, что нет оснований для целеполагания устойчивого развития сельских территорий.

---

<sup>1</sup> Указ Президента РФ от 28.04.2008 N 607 (ред. от 14.10.2012) «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» // СПС Консультант Плюс, дата обращения 25.06.2016

Таблица 8.7

## Сравнение целевых показателей

Основные целевые показатели Стратегии устойчивого развития сельских территорий РФ	Ожидаемые результаты муниципальных программ комплексного социально-экономического развития му- ниципальных районов Омской области на 2014–2016 гг.
1	2
<i>Финансово-экономические показатели</i>	
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Стабилизация численности.</li> <li>2. Уменьшение миграционного оттока.</li> <li>3. Среднегодовой темп прироста с/х продукции.</li> <li>4. Доля КФХ и ИП в производстве с/х продукции.</li> <li>5. Темп прироста выручки от продажи товаров, продукции, услуг с/х потребительских кооперативов.</li> <li>6. Уровень занятости.</li> <li>7. Рост отношения заработной платы в с/х к среднему значению по стране.</li> <li>8. Соотношение среднедушевых располагаемых ресурсов сельских и городских домохозяйств.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Миграционной прирост (снижение миграционной убыли) населения.</li> <li>2. Объем инвестиций в основной капитал (за исключением бюджетных средств).</li> <li>3. Число замещенных рабочих мест в организациях, осуществляющих деятельность на территории муниципального района.</li> <li>4. Число субъектов малого и среднего предпринимательства.</li> <li>5. Уровень общей безработицы.</li> <li>6. Объем налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета муниципального района.</li> <li>7. Коэффициент вовлечения земельных участков, находящихся в муниципальной собственности, в хозяйственный оборот.</li> </ol>
<i>Социальные показатели</i>	
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ожидаемая продолжительность жизни сельского населения.</li> <li>2. Доля сельского населения, систематически занимающегося физической культурой и спортом.</li> <li>3. Расширение сети фельдшерско-акушерских пунктов.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Доля населения, систематически занимающегося физической культурой и спортом.</li> <li>2. Доля выпускников муниципальных общеобразовательных учреждений, сдавших ЕГЭ по русскому языку и математике.</li> <li>3. Доступность дошкольного образования для детей в возрасте от 3 до 7 лет.</li> </ol>

1	2
<i>Инфраструктурные показатели</i>	
1. Общая площадь жилых помещений, приходящейся на одного жителя в сельском хозяйстве. 2. Общая площадь жилых помещений в сельских населенных пунктах, оборудованных всеми видами благоустройства. 3. Удельный вес общеобразовательных организаций в сельской местности, имеющих водопровод, центральное отопление и канализацию. 4. Удельный вес зданий (помещений) учреждений культурно-досугового типа в сельской местности, находящихся в неудовлетворительном состоянии. 5. Доля сельских домашних хозяйств, имеющих доступ к сети «Интернет» с домашнего компьютера. 6. Удельный вес сельских населенных пунктов, имеющих связь по дорогам с твердым покрытием с сетью автомобильных дорог. 7. Обеспеченность ветеринарных лечебниц, участков и пунктов, находящихся в ведении органов исполнительной власти субъектов РФ, уполномоченных в области ветеринарии, стационарными помещениями.	1. Ввод в действие общей площади жилых домов.

Итак, проведенные исследования показали, что в стратегическом развитии региона большую роль играют, помимо прочих факторов, и формальная сторона организации процесса стратегического планирования. Федеральным законом «О стратегическом планировании» определены состав и назначение каждого из документов в разработке стратегий социально-экономического развития Российской Федерации, регионов, муниципальных образований. Поскольку федеральным центром в стратегических документах устанавливаются цели в области устойчивого развития сельских территорий, то в соответствии с принципами стратегического планирования на региональном и местном уровнях в соответствующих документах (концепциях, стратегиях, государственных и муниципальных программах) должны быть взаимосвязаны цели, задачи, направления, механизмы, обеспечивающие реализацию государственной политики в данной области. Муниципальные программы районов Омской области могут быть одним из факторов стратегического развития региона при условии применения научно-

## Состав документов стратегического планирования

Уровни управления	Документы стратегического планирования			
Федеральный	Концепция долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 г.	Концепция устойчивого социально-экономического развития сельских территорий на период до 2020 г.	Стратегия устойчивого развития сельских территорий РФ	ФЦП «Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия в РФ»
Региональный	Стратегия социально-экономического развития Омской области до 2025 г.	–	–	ЦП «Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия Омской области»
Местный	5 Концепций и 3 Стратегии из 32-х муниципальных образований	–	–	Комплексные программы социально-экономического развития на 2014–2016 гг., муниципальные программы.

обоснованного подхода, который предполагает комплексную оценку состояния и развития сельских территорий, и взаимную увязку документов стратегического планирования. На региональном уровне должна быть создана платформа для разработки муниципальных программ, т.е. разработана Концепция и Стратегия устойчивого развития сельских территорий в Омской области, либо введен соответствующий раздел «Устойчивое развитие сельских территорий» в Стратегию социально-экономического развития Омской области до 2025 г. Эти мероприятия позволят органам региональной и муниципальной власти Омской области привести стратегические нормативные правовые документы в соответствие закону «О стратегическом планировании», и обеспечить реализацию государственной политики в области устойчивого развития сельских территорий.

## Глава 9

### Методические основы оценки эффективности муниципальных программ

Переход планирования расходов в Российской Федерации на основании государственных и муниципальных программ был определен одним из приоритетов Программы Правительства Российской Федерации по повышению эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года<sup>1</sup>. Также принят Федеральный закон от 7 мая 2013 г. №104-ФЗ, предусматривающий формирование бюджетов в структуре государственных (муниципальных) программ<sup>2</sup>. Иными словами, муниципальные программы в настоящее время являются формой представления бюджета муниципального образования и механизмом управления его развитием.

Несмотря на стратегическую важность проблемы оценки эффективности программ различных уровней, до сих пор ни в российской, ни в зарубежной практике не выбран единый подход, и не создано единой методики такой оценки, что отмечают М.П. Афанасьев и Н.Н. Шаш, исследовавшие данный вопрос на примере России, США, Канады, Франции, Швеции и Южной Кореи<sup>3</sup>. В числе основных причин этого авторы называют продолжающийся период финансовой нестабильности и снижение бюджетных доходов на фоне роста расходов бюджетов. Среди других причин можно назвать широкий круг вопросов методического характера, таких как понятийный аппарат, подходы, типы, методы, методики, этапы и алгоритмы оценки муниципальных программ, субъекты программного процесса, соблюдение их интересов и другие.

---

<sup>1</sup> Распоряжение Правительства РФ от 30 декабря 2013 г. № 2593-р «Об утверждении Программы повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года» // СПС «Консультант плюс (дата обращения 20.06.2016 г.).

<sup>2</sup> Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 104-ФЗ (ред. от 31.12.2014) «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием бюджетного процесса» // СПС «Консультант плюс (дата обращения 15.06.2016 г.).

<sup>3</sup> Афанасьев М.П., Шаш Н.Н. Инструментарий оценки эффективности государственных программ // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2013. – № 3. – С. 48–69.

## Понятие и структура муниципальной программы

Понятия муниципальной программы в различных источниках несколько отличаются, но не существенно. В качестве муниципальной программы понимается:

– документ стратегического планирования, содержащий комплекс планируемых мероприятий, взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам и обеспечивающих наиболее эффективное достижение целей и решение задач социально-экономического развития муниципального образования<sup>1 2</sup>;

– система мероприятий (взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления и ресурсам), направленных на достижение приоритетов и целей социально-экономического развития муниципального района<sup>3</sup>;

– комплекс социально-экономических, организационно-хозяйственных и других мероприятий, увязанных по ресурсам, исполнителям и срокам осуществления и обеспечивающих эффективное решение приоритетных задач развития муниципального образования<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Постановление Администрации города Омска от 2 августа 2013 г. № 864-п «Об установлении порядка принятия решений о разработке муниципальных программ города Омска, их формирования и реализации, порядка проведения оценки эффективности реализации муниципальных программ города Омска» // СПС «Консультант плюс (дата обращения 20.06.2016 г.).

<sup>2</sup> Постановление Администрации города Хабаровска от 10 ноября 2014 г. № 4917 «Об утверждении Порядка принятия решений о разработке муниципальных программ города Хабаровска, их формирования и реализации и Порядка проведения мониторинга и оценки эффективности реализации муниципальных программ города Хабаровска» (с изменениями на 6 октября 2015 года) // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации [сайт]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/465318343> (дата обращения 16.06.2016 г.).

<sup>3</sup> Постановление главы Подольского муниципального района Московской области от 08 апреля 2014 г. № 348 (ред. от 30.06.2015) «Об утверждении Порядка разработки и реализации муниципальных программ Подольского муниципального района» // СПС «Консультант плюс (дата обращения 20.06.2016 г.).

<sup>4</sup> Постановление главы городского округа Самара от 22 мая 2009 г. № 481 «Об утверждении Порядка принятия решений о разработке муниципальных программ городского округа Самара, их формирования и реализации и Порядка проведения и критериях оценки эффективности реализации долгосрочных целевых программ городского округа Самара» (с изменениями на 26 мая 2015 года) Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации [сайт]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/945023776> (дата обращения 16.06.2016 г.).

То есть в общем виде это комплекс мероприятий, взаимоувязанных по задачам, срокам, исполнителям и ресурсам, обеспечивающих эффективное решение приоритетных задач развития муниципального образования. Однако в приведенных определениях ничего не говорится о взаимосвязи задач и ожидаемых результатов муниципальных программ, и об их направленности на достижение задач регионального развития, что на наш взгляд является упущением.

Муниципальные программы имеют типовую структуру, которая может несколько отличаться в зависимости от назначения программы.

Например, в муниципальных районах Омской области были приняты программы комплексного социально-экономического развития муниципальных районов на 2014–2016 годы. В них указаны цели, задачи, ожидаемые результаты, объемы и источники финансирования. Однако эти программы не являются объектами бюджетного планирования, а в большей степени предназначены для оценки эффективности работы органов местного самоуправления, и их реализацию обеспечивают другие муниципальные программы соответствующих муниципальных районов.

В паспорте муниципальной программы (далее МП) указывается её цель, задачи и ожидаемые результаты в количественном выражении. Каждой задаче муниципальной программы соответствует одна подпрограмма (далее ПП) и набор ожидаемых (или конечных – на конец планируемого периода) результатов. Одной задаче подпрограммы может соответствовать одно или несколько основных мероприятий (далее ОМ) и (или) ведомственных целевых программ (далее ВЦП). Основное мероприятие может носить межведомственный характер. Наименование каждой целевой статьи расходов местного бюджета соответствует мероприятию муниципальной программы. Для каждого мероприятия (или группы мероприятий) должен быть определен один целевой индикатор и его значение (рис. 9.1). На реализацию программ могут быть направлены отдельные проекты муниципального образования<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Дуспаев Б.Т. Сущностная характеристика государственных и муниципальных программ // Теория и практика общественного развития. – 2013. – № 2. – С. 36–38.

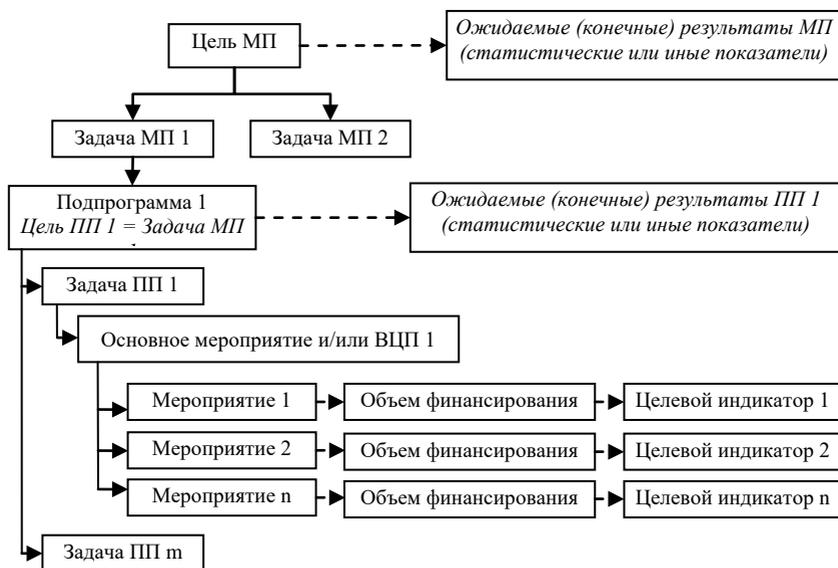


Рис. 9.1. Схема формирования структуры муниципальной программы

По результатам оценки реализации муниципальной программы органами муниципальной власти может быть принято решение об изменении объема бюджетных ассигнований на её выполнение, о корректировке плана и содержания мероприятий, или прекращении выполнения программы. Поэтому поиск методики, позволяющей корректно оценивать эффективность муниципальных программ, является актуальной научно-практической задачей.

### Сущность эффективности реализации муниципальных программ

Следует различать результативность и эффективность (в некоторых источниках – эффективность реализации) программы<sup>1</sup>. Исследованию понятия «эффективность» посвящены работы

<sup>1</sup> Денисова И.П., Рукина С.Н. Оценка эффективности и результативности целевых программ при переходе к «программному бюджету» // *Фундаментальные исследования*. – 2013. – № 8–2. – С. 399–404.

И.З. Гимаева<sup>1</sup>, А.С. Пуряева, Г.Ф. Юсупова, А.М. Назмутдинова<sup>2</sup> и др., а его появление связывают с работами основателей классической политэкономии – В. Петти, Ф. Кенэ и Д. Риккардо<sup>3</sup>. Наиболее распространенная формула эффективности как отношение полученного результата к затратам (или затраченным усилиям) требует уточнения на этапе её практического приложения к различным областям знаний и сферам деятельности человека. Поэтому возникает целый ряд понятий, таких как: внешняя и внутренняя эффективность, экономическая и социальная эффективность, эффективность деятельности местных органов власти и другие, которые ещё можно группировать по различным классификационным признакам (субъектам, уровням, предметной области, способу расчета и проч.).

Эффективность муниципальной программы во многом зависит от того, насколько тщательно было осуществлено предварительное планирование программы<sup>4</sup>, грамотно и логично сформирована её структура, действительно ли индикаторы отражают вклад в достижение ожидаемых результатов и стратегических целей развития муниципального образования<sup>5 6</sup>, а мероприятия направлены на выполнение обозначенных в программе задач. Так, Ю.А. Колыхаева, Н.Н. Минаев и др. рассматривают «дерево це-

---

<sup>1</sup> Гимаев И.З. Анализ подходов к понятию «эффективность» в социологии, экономике и технических науках // Вестник Башкирского университета. – 2010. – Т.15. – № 1. – С. 145–147.

<sup>2</sup> Пуряев А.С., Юсупова Г.Ф., Назмутдинов А.М. Сущность понятия «эффективность» и основные методы ее оценки // Вестник ИжГТУ им. М.Т. Калашникова. – 2008. – № 3. – С. 83–87.

<sup>3</sup> Евдокимова Т.В. Анализ генезиса теоретических подходов к понятию и оценке эффективности // Вестник Томского государственного университета. Экономика. – 2013. – № 3 (23). – С. 22–27.

<sup>4</sup> Муринович А. О роли предварительного исследования в проектном управлении муниципальными программами // Самоуправление. – 2014. – № 5. – С. 28–30.

<sup>5</sup> Сангадиева И.Г., Жербанова Ч.З., Шадонова Т.М. Местное самоуправление и программно-целевой подход к развитию сельских территорий: монография / ФГБОУ ВПО БГСХА им. В.Р. Филиппова; ФГБНУ «Бурятский научно-исследовательский институт сельского хозяйства». Улан-Удэ: Издательство БГСХА им. В.Р. Филиппова, 2014. – 220 с.

<sup>6</sup> Муниципальное образование в системе программного управления: монография / Е. А. Гайдук, Г. Д. Ковалева ; под ред. В. Е. Селиверстова ; Ин-т экономики и орг. пр-ва Сиб. отд-ния Рос. акад. наук. – Новосибирск: Издательство ИЭОПШ, 2013. – 230 с.

лей» как важнейший инструмент построения правильной структуры программы<sup>1</sup>. Однако вопрос формирования оптимальной структуры программы требует отдельного внимательного изучения.

Непосредственно расшифровка понятия «эффективность (реализации) муниципальной программы» в некоторых источниках определяется как:

- степень вклада результатов реализации муниципальной программы в социально-экономическое развитие поселения;
- степень достижения индикаторов эффективности программы в ходе реализации муниципальной программы и конечного результата муниципальной программы по ее окончании;
- степень влияния достигнутых результатов реализации программы на социально-экономическое развитие муниципального образования по отношению к объему ресурсов, затраченных на их достижение;
- соотношение достигнутых результатов и ресурсов, затраченных на их достижение.

Однако в большинстве случаев в муниципальных программах не дается определения, что означает её эффективность, а приводится перечень критериев, характеризующих эту эффективность. Например, критериями оценки эффективности реализации муниципальных программ муниципальных районов Омской области являются: эффективность реализации подпрограммы, эффективность реализации основных мероприятий (ведомственных целевых программ), эффективность реализации мероприятий, степень достижения значения целевого индикатора, уровень финансового обеспечения мероприятий.

В муниципальных образованиях Новосибирской области используются такие критерии, как: достижение целевых показателей; привлечение средств из федерального, областного бюджетов или внебюджетных источников; выполнение мероприятий; достижение показателей эффективности<sup>2</sup>. В Амурской области при-

---

<sup>1</sup> Кольхаева Ю.А., Минаев Н.Н., Шадейко Н.Р., Селиверстов А.А. «Дерево целей» как инструмент разработки муниципальных программ реформирования и модернизации жилищно-коммунального комплекса // Экономика и предпринимательство. – 2014. – № 10 (51). – С. 465–468.

<sup>2</sup> Постановление Администрации города Куйбышева от 22 мая 2015 № 695 «Об утверждении порядка принятия решения о разработке муниципальных программ города Куйбышева Куйбышевского района Новосибирской области, их формирования и реализации» // Официальный сайт Администрации г. Куйбышево [сайт]. URL: <http://kaink-today.ru> (дата обращения 14.06.2016 г.).

меняются четыре комплексных критерия оценки эффективности муниципальных программ, таких как<sup>1</sup>:

- соответствие муниципальной программы системе стратегических приоритетов социально-экономического развития Амурской области и муниципального образования (К1);

- соответствие муниципальной программы условиям, определяющим необходимость решения проблемы программно-целевым методом (К2);

- оценка результативности и достижения индикаторов эффективности (К3);

- объемные и структурные параметры финансирования муниципальной программы (К4).

Каждый из этих комплексных критериев содержит по 2–3 критерия. Например, комплексный критерий К3 включает следующие критерии:

- степень выполнения непосредственных результатов основных мероприятий подпрограмм в отчетном году;

- уровень достижения индикаторов эффективности подпрограмм в отчетном году;

- уровень достижения индикаторов эффективности муниципальной программы в отчетном году.

Для проведения оценки эффективности муниципальных программ Хабаровской области используются две группы критериев<sup>2</sup>:

1) основные критерии, полученные на основе ежегодного отчета ответственных исполнителей программ о ходе их реализации:

- индекс результативности (соответствие достигнутых в отчетном периоде показателей целевым показателям, утвержденным в программах);

---

<sup>1</sup> Постановление Администрации Зейского района Амурской области от 23 мая 2014 г. № 458 «Об утверждении Порядка принятия решений о разработке муниципальных программ Зейского района, их формирования и реализации, а также проведения оценки эффективности их реализации» // Официальный сайт Зейского района [сайт]. URL: <http://www.admzr.ru> (дата обращения 21.06.2016 г.).

<sup>2</sup> Постановление Администрации города Хабаровска от 10 ноября 2014 г. № 4917 (в ред. 06.10.2015) «Об утверждении Порядка принятия решений о разработке муниципальных программ города Хабаровска, их формирования и реализации и Порядка проведения мониторинга и оценки эффективности реализации муниципальных программ города Хабаровска» // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации [сайт]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/465318343> (дата обращения 14.06.2016 г.).

– оценка социальной значимости (относительная численность целевой группы, охваченной программами);

2) дополнительные критерии (количественные и качественные) факторы, учитываемые при оценке программ для принятия решений о дальнейшем финансировании программы:

– наличие программ аналогичной направленности, реализуемых за счет бюджета более высокого уровня, содержащих рекомендации о разработке соответствующих муниципальных программ;

– уровень фактического финансового обеспечения программ с начала реализации;

– качество управления программами (качество организации процесса реализации, наличие группы управления, выполнение плановых сроков, контроль над расходованием бюджетных средств и т.д.) и другие, всего 8 критериев.

Также качественные критерии используются в муниципальных районах Нижегородской области<sup>1</sup>. Обширный перечень критериев эффективности муниципальных программ приводит к необходимости использования весовых коэффициентов, отражающих степень значимости каждого критерия, что и реализуется во многих методиках оценки эффективности муниципальных программ.

Представленные критерии отобраны методом случайной выборки для демонстрации подходов различных муниципальных образований к оценке эффективности муниципальных программ. Как видно, в основном они заключаются в соотношении плановых и фактических значений ожидаемых результатов и индикаторов, уровня достижения заданных результатов, соотношение результатов (индикаторов) и соответствующих расходов. Не все муниципальные программы содержат качественные критерии оценки их эффективности. В то же время модельный акт Министерства финансов Российской Федерации «О порядке разработки, реализации и оценке эффективности муниципальных

---

<sup>1</sup> Постановление Администрации Починковского муниципального района Нижегородской области от 09 июня 2012 г. № 317 «Об утверждении Положения «О порядке разработки, реализации и оценки эффективности целевых муниципальных программ Починковского муниципального района» // Официальный сайт Администрации Починковского муниципального района [сайт]. URL: [pochinki.org/files/img/317\\_09062012.doc](http://pochinki.org/files/img/317_09062012.doc) (дата обращения 11.06.2016 г.).

ных программ» вообще не содержит критериев оценки эффективности муниципальных программ<sup>1</sup>. А в методических рекомендациях Министерства финансов РФ по составлению и исполнению бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов на основе государственных (муниципальных) программ указано, что должна проводиться оценка качества муниципальных программ по критериям качества межведомственного взаимодействия, качества взаимодействия с предприятиями и организациями, качества систем внутреннего контроля и аудита при реализации муниципальных программ<sup>2</sup>.

Следует отметить, что критерии и показатели эффективности муниципальной программы всегда относятся к определённому субъекту (участнику) программы. Но этот аспект исследуется в публикациях довольно редко. А.В. Коровин отмечает, что именно несовпадение целей и интересов участников определяет множественность показателей эффективности муниципальных программ<sup>3</sup>. Это актуально, например, для программ, имеющих инвестиционную направленность, т.е. на реализацию которых привлекаются предпринимательские структуры и, соответственно, внебюджетные средства. И в целом наблюдается смешение понятий «эффективность (реализации) муниципальных программ» и «эффективность использования муниципальных средств». Дело в том, что помимо приведённого выше определения муниципальных программ, они также позиционируются как документы планирования бюджетных ассигнований во взаимо-

---

<sup>1</sup> Модельный акт Министерства финансов Российской Федерации от 30 января 2015 г. № 09-05-01/6970 «О порядке разработки, реализации и оценке эффективности муниципальных программ» // Официальный сайт Министерства финансов Республики Крым [сайт]. URL: [minfin.rk.gov.ru/rus/info.php?id=606581](http://minfin.rk.gov.ru/rus/info.php?id=606581) (дата обращения 11.06.2016 г.).

<sup>2</sup> Методические рекомендации Министерства финансов РФ по составлению и использованию бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов на основе государственных (муниципальных) программ (письмо от 30.04.2014 г. № 09-05-05/48843) // Официальный сайт Министерства финансов РФ [сайт]. URL: <http://minfin.ru/common/upload/library/2014/09/main/MR.pdf> (дата обращения 15.06.2016 г.).

<sup>3</sup> Коровин А.В. Модель системы эффективности программ муниципального развития // Российский экономический интернет-журнал. – 2009. – № 2. – С. 578–583.

связи с ожидаемыми результатами их использования<sup>1</sup>. В постановлениях ряда муниципальных районов Омской области и других субъектов РФ «О порядке принятия решений о разработке муниципальных программ, их формирования и реализации» указано, что оценка эффективности реализации муниципальной программы проводится в целях определения эффективности использования средств местного бюджета (в т.ч. поступивших в него средств федерального и областного бюджетов)<sup>23</sup>. Следовательно, такой подход нивелирует важность оценки эффективного использования всех ресурсов, направленных на выполнение муниципальных программ.

Сложившаяся практика объясняется несколькими причинами. Во-первых, в программном бюджете не отражаются внебюджетные источники финансирования, и соответственно нет формальных причин учитывать их при оценке эффективности муниципального бюджета, сформированного в виде муниципальных программ. Во-вторых, при сокращении бюджета плановые значения индикаторов пропорционально снижаются, и логично применять такой же подход в случае повышения объема денежных ресурсов, в чем не заинтересованы исполнители муниципальных программ. И, в-третьих, реальное поступление внебюджетных средств сложно спрогнозировать. Но в упомянутом выше модельном акте Минфина РФ цель оценки эффективности муниципальных программ включает:

---

<sup>1</sup> Методические рекомендации Министерства финансов РФ по составлению и использованию бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов на основе государственных (муниципальных) программ. // Официальный сайт Министерства финансов РФ [сайт]. URL: <http://minfin.ru/common/upload/library/2014/09/main/MR.pdf> (дата обращения 15.06.2016 г.).

<sup>2</sup> Постановление Азовского немецкого национального муниципального района Омской области от 26 августа 2013 г. № 854 «Об утверждении порядка принятия решений о разработке муниципальных программ Азовского немецкого национального муниципального района Омской области, их формирования и реализации» // СПС «Консультант плюс» (дата обращения 21.06.2016 г.).

<sup>3</sup> Постановление Саткинского муниципального района Челябинской области от 28 мая 2014 г. № 696 «Об утверждении Порядка принятия решений о разработке муниципальных программ Саткинского муниципального района, их формировании и реализации» // Администрация Саткинского района [сайт]. UDL: <http://satadmin.ru/ob-utverzhdenii-poryadka-prinyatiya-resheniy-o-razrabotke-municipalnyh-programm-satkinskogo> (дата обращения 21.06.2016 г.).

1) вопросы, относящиеся непосредственно к муниципальным финансам:

- оптимизация управления муниципальными финансами;
- сокращение малоэффективных и необоснованных бюджетных расходов;

2) вопросы, которые можно трактовать иначе и отнести к другим источникам финансирования муниципальных программ, а именно:

- выявление реального соотношения достигаемых в ходе реализации муниципальной программы результатов и связанных с её реализацией затрат;
- перераспределение финансовых ресурсов в пользу наиболее эффективных направлений.

Поэтому предлагаем муниципальным образованиям пересмотреть формулировку цели оценки эффективности муниципальных программ и учесть в ней возможность оценки всех ресурсов, направленных на выполнение программы. С научной точки зрения это позволит разграничить понятия «эффективность реализации муниципальной программы» и «эффективность использования бюджетных средств». Такой подход не противоречит приведённым выше определениям муниципальной программы, в которых идет речь о неких ресурсах, без указания на их бюджетную или внебюджетную основу, и используется некоторыми авторами<sup>1</sup>.

В ходе исследования возникло предположение, что понятийный аппарат и методики оценки эффективности государственных программ проработаны в лучшей степени, и их можно взять за основу для решения аналогичных вопросов на уровне муниципальных программ. Согласно Методическим указаниям Минэкономразвития России по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации оценка эффективности реализации государственной программы производится с учетом следующих составляющих<sup>2</sup>:

---

<sup>1</sup> Орлов В.А. Анализ, средства и оценка эффективности реализации муниципальных целевых программ // Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. – 2011. – № 6. – С. 317–320.

<sup>2</sup> Приказ Минэкономразвития России от 20.11.2013 № 690 «Об утверждении Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации» // СПС «Консультант плюс» (дата обращения 15.06.2016 г.).

- степени достижения целей и решения задач государственной программы;
- степени достижения целей и решения задач подпрограмм и федеральных целевых программ, входящих в государственную программу;
- степени реализации основных мероприятий, ведомственных программ, мероприятий и степени реализации мероприятий;
- степени соответствия запланированному уровню затрат;
- эффективности использования средств федерального бюджета.

При этом эффективность использования бюджетных средств определяется как отношение степени реализации мероприятий, полностью или частично финансируемых из средств бюджета, к степени соответствия запланированному уровню расходов из средств бюджета (рис. 9.2).

Согласно стандарту финансового контроля «Проведение аудита эффективности использования государственных средств» эффективность их использования также характеризуется соотношением между результатами использования государственных средств и затратами на их достижение, однако методика включает<sup>1</sup>:

- определение экономичности (выражает наилучшее соотношение между ресурсами и результатами их использования), а именно абсолютной и относительной экономии;
- продуктивности (характеризует рациональность использования ресурсов);
- результативности использования государственных средств (показывает степень достижения намеченных целей или решения поставленных задач), а именно экономической результативности и социально-экономического эффекта.

То есть приведённый стандарт трактует эффективность использования бюджетных средств гораздо более широко.

---

<sup>1</sup> СФК 104. «Проведение аудита эффективности использования государственных средств» (утв. Решением Коллегии Счетной палаты РФ, протокол от 09.06.2009 № 31К (668)) (вместе с «Порядком действий в процессе организации и проведения аудита эффективности») // СПС Консультант плюс (дата обращения 15.06.2016 г.).

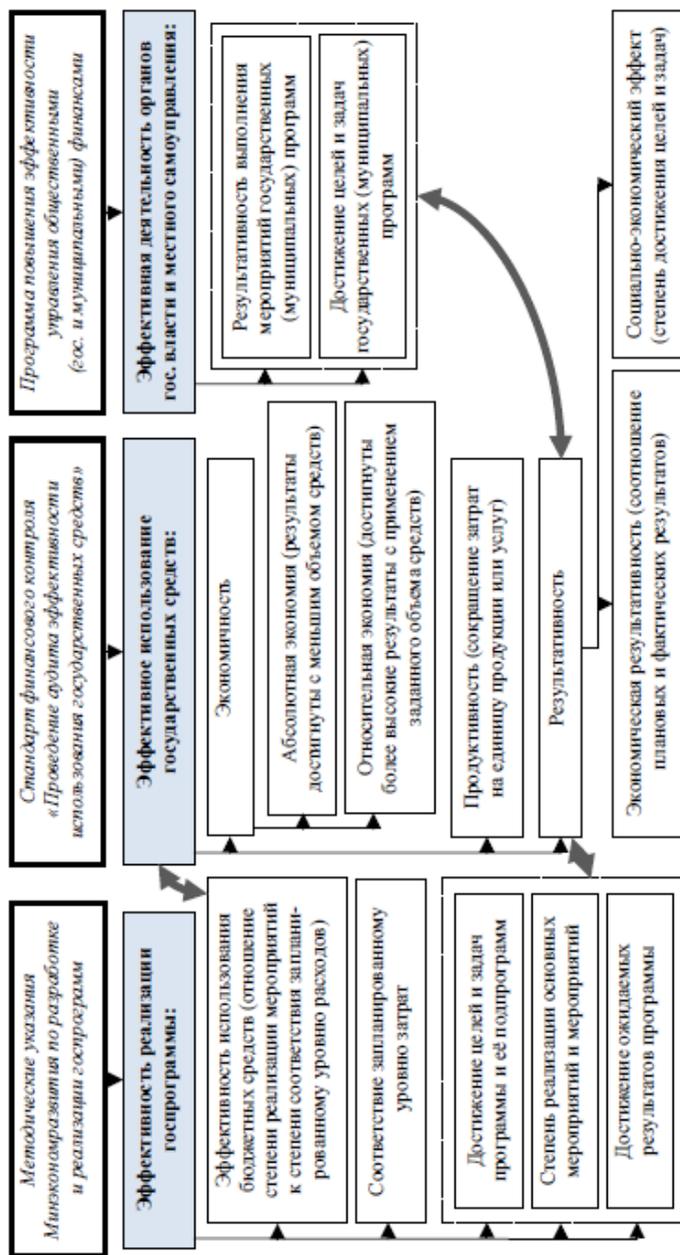


Рис. 9.2. Подходы к понятию эффективности в нормативных правовых документах

В Распоряжении Правительства РФ «Об утверждении Программы повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года» указано следующее: «аудит эффективности призван дать оценку эффективности деятельности органов местного самоуправления с точки зрения результативности выполнения мероприятий муниципальных программ, а также достижения конечных целей и задач данных программ в социальной, экономической или иных сферах деятельности общества»<sup>1</sup>. То есть, приоритетным вопросом в оценке эффективности органов власти здесь выступают результаты, а не затраты, хотя в документе речь идет о финансовом контроле. Такой подход вписывается в обозначенную в Распоряжении задачу сместить акцент с контроля над финансовыми потоками к контролю за результатами.

Таким образом, понятийный аппарат представленных документов может служить ориентиром, но не эталонным шаблоном для транслирования на муниципальный уровень. Однако он достаточно ёмко отражает разнообразные аспекты оценки эффективности муниципальных программ и в этом отношении может быть полезен. Например, следует различать количественные характеристики, отражающие эффективность реализации программы, и качественные – относящиеся к оценке качества реализации муниципальной программы. Возможно, что выявленные проблемы свидетельствуют о незаинтересованности Министерства финансов РФ формировать строгий понятийный аппарат и единый методологический подход в этом направлении. Действительно, оценка эффективности программ осуществляется в мае, в то время как бюджеты уже утверждены осенью прошлого года. Поэтому оценку эффективности муниципальных программ следует воспринимать в большей степени как механизм управления развитием территорий, который подразумевает наличие плана работ, ответственных за их выполнение, сроков и ресурсов.

---

<sup>1</sup> Распоряжение Правительства РФ от 30.12.2013 № 2593-р «Об утверждении Программы повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года» СПС Консультант плюс (дата обращения 18.06.2016 г.).

## Подходы и способы оценки эффективности муниципальных программ

Выделяют целый ряд подходов к оценке эффективности государственных и муниципальных программ, а также эффективности использования бюджетных средств: академический, программный, доходный, затратный, рыночный (сравнительный) и другие (табл. 9.1)<sup>123</sup>.

Таблица 9.1

Подходы к оценке эффективности муниципальных программ

№	Подход	Краткое описание
1	Академический	Укрупненное представление об эффективности расходов в целях международных сопоставлений.
2	Программный	Оценка результативности работы органов муниципальной власти по реализации муниципальной политики в установленной сфере деятельности.
3	Доходный	Ключевой параметр оценки – бюджетная эффективность, т.е. экономия бюджетных средств, достигнутая за счет повышения доходов или сокращения расходов бюджета программы.
4	Затратный	Стоимость достижения значимых результатов в рамках программы, отражает истинную стоимость эффекта от её реализации.
5	Рыночный (сравнительный)	Ключевой параметр оценки – стоимость, которая устанавливается на общественную услугу под воздействием спроса и предложения.
6	Ориентированный на выполнение задач программы	Оценка результативности программных действий (мероприятий).
7	Ориентированный на управление программой	Оценка должна предложить варианты управления программой, в т.ч. на этапах промежуточного контроля.
8	Ориентированный на потребителя	Завершающая оценка результативности программных действий с точки зрения благополучателей программы.

<sup>1</sup> Логинов К.К., Кораблева А.А., Бреусова А.Г. Алгоритм оценки эффективности государственных программ на примере Омской области // Вестник Омского университета. Серия: Экономика. – 2015. – № 4. – С. 226–234.

<sup>2</sup> Приженников Н.О., Кривцова М.К., Широкова А.И. Существующие в теории и практике подходы к определению эффективности государственных и целевых программ // Интернет-журнал Науковедение. – 2014. – № 6 (25). – С. 92.

<sup>3</sup> Визгалов Д.В. Методы оценки муниципальных программ. – М.: Фонд «Институт экономики города», 2004. – 108 с.

Разнообразие подходов объясняется различиями в целях и задачах их применения. Сложно выделить какой-то один подход в качестве базового, поскольку оценка эффективности муниципальных программ может учитывать интересы различных субъектов программного процесса, среди которых: заказчики и руководители программы (местные органы власти), «спонсоры» (федеральный и региональный бюджеты) или инвесторы (участвующие в программе предприниматели и организации), благополучатели программы, иные заинтересованные стороны. Здесь важно установить баланс этих интересов или определить среди них приоритеты. Кроме того, различные подходы можно использовать на разных этапах оценки эффективности муниципальных программ: предварительном, промежуточном (контрольном) и обобщающем (заключительном). За основу предлагается взять программный подход, при котором оценивается результативность работы органов муниципальной власти, однако учитывать при этом и степень освоения финансовых ресурсов при выполнении программы. Считается, что чем большее значение принимает отношение результата и затрат, тем эффективность программы выше. С этим нельзя полностью согласиться. Высокое значение показателя эффективности реализации муниципальной программы демонстрирует, прежде всего, необоснованность плановых значений индикаторов или уровня запланированных бюджетных средств.

В рамках каждого подхода выделяются методы оценки программ, описанные и систематизированные в работах Д.В. Визгалова<sup>1</sup>, Н.О. Приженникова, М.К. Кривцовой, А.И. Широковой<sup>2</sup>, В.А. Орлова<sup>3</sup> и т.д. Многие авторы группируют методы оценки эффективности программ по следующим направлениям<sup>4</sup>:

- метод анализа издержек и выгод;
- метод анализа издержек и результативности;
- метод интегральной оценки.

---

<sup>1</sup> Визгалов Д.В. Методы оценки муниципальных программ. – М.: Фонд «Институт экономики города», 2004. – 108 с.

<sup>2</sup> Приженников Н.О., Кривцова М.К., Широкова А.И. Существующие в теории и практике подходы к определению эффективности государственных и целевых программ // Интернет-журнал Науковедение. – 2014. – № 6 (25). – С. 92.

<sup>3</sup> Орлов В.А. Оценка эффективности бюджетных расходов в процессе реализации муниципальных целевых программ // Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. – 2011. – № 5. – С. 234–237.

<sup>4</sup> Бреусова А.Г. Оценка эффективности государственных программ // Вестник Омского университета. Серия «Экономика». – 2015. – № 2. – С. 128–136.

Первые два метода достаточно сложно применить на практике, поскольку в первом случае необходимо в денежном выражении оценить социальный эффект, а во втором – определить, сколько стоит одна единица результата. Метод интегральной оценки заключается в том, что таким направлениям реализации программы, как цели, задачи, планирование, управление, мониторинг, результативность и эффективность присваиваются весовые коэффициенты значимости. Подобные коэффициенты применяются довольно часто.

В работе О.В. Кузьменко и М.Ю. Гинзбург представлен стандартизированный показатель, учитывающий оценку степени достижения целей и решения задач муниципальной программы, эффективности использования бюджетных средств, оценку организации управления и контроля за ходом реализации программы<sup>1</sup>. И.В. Терентьева предлагает методику оценки бюджетной эффективности программ в соотношении с приоритетностью программ для местного сообщества<sup>2</sup>. В.И. Псарёв и др. рассматривают методику формирования и анализа комплексных программ социально-экономического развития муниципальных образований<sup>3</sup>. Многие исследователи изучают проблематику формирования и оценки эффективности муниципальных программ на примере муниципальных образований отдельных субъектов Российской Федерации<sup>4 5</sup>.

---

<sup>1</sup> Кузьменко О. В., Гинзбург М. Ю. Методика оценки эффективности реализации муниципальных программ на основе стандартизированного показателя // Известия Уральского государственного экономического университета. – 2015. – № 6 (62) – С. 68–76.

<sup>2</sup> Терентьева И.В. Методика ранжирования муниципальных программ для целей бюджетного финансирования // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. – 2013. – № 4. – С. 55–65.

<sup>3</sup> Методика формирования и анализа комплексных программ социально-экономического развития муниципальных образований: монография / В.И. Псарёв, Т.В. Псарёва, Н.В. Сушенцева, И.А. Гончаров. Под общ. Ред. В.И. Псарёва, Н.В. Сушенцевой. – Новосибирск, 2010. – 511 с.

<sup>4</sup> Царева Н.А., Бардецкая Л.Г., Костенко К.С. Проблемы программно-целевого управления на региональном и муниципальном уровнях // Фундаментальные исследования. – 2016. – № 1–1. – С. 212–218.

<sup>5</sup> Богдашев И.В., Адаменко А.А., Симоненко Л.И. Совершенствование муниципальных программ социально-экономического развития Краснодарского края // Экономика и предпринимательство. – 2014. – № 11–2 (52–2). – С. 216–222.

Н.П. Паздникова и С.А. Филимонова используют метод корреляционно-регрессионного анализа, который позволяет определять взаимосвязи между различными параметрами реализации программ<sup>1</sup>. Ему противостоит метод экспертной оценки, недостатком которого является определённая доля субъективности полученного результата. В этом отношении применение метода корреляционно-регрессионного анализа в качестве самостоятельного или дополняющего экспертную оценку инструмента представляется наиболее правильным.

В нормативных правовых документах методики оценки эффективности муниципальных программ прописаны в документах с типовым названием «Об утверждении Порядка принятия решений о разработке муниципальных программ (города, муниципального района), их формирования и реализации и Порядка проведения мониторинга и оценки эффективности реализации муниципальных программ», либо в отдельных разделах самих муниципальных программ. Независимо от того, как рассчитывается эффективность программы, используются ли при этом весовые коэффициенты, экспертные оценки и проч., в результате расчетов получается либо один показатель, характеризующий эту эффективность, либо несколько показателей, которые нужно сопоставлять между собой. В табл. 9.2 приведены примеры реализации подхода, основанного на расчете одного итогового показателя эффективности муниципальной программы.

Приведённые примеры демонстрируют разнообразие подходов к трактовке эффективности реализации муниципальных программ. Различия выражаются в обозначениях показателя эффективности реализации программы (I, E, R, без буквенного обозначения), единицах измерения (проценты, доли), диапазонах значений, характеризующих уровень эффективности реализации программы, и количестве этих диапазонов, формулировках уровней эффективности. При этом практически все приведённые примеры подразумевают различные методики расчета эффективности реализации муниципальных программ.

---

<sup>1</sup> Паздникова Н.П., Филимонова С.А. Методологические подходы к оценке эффективности стратегических программ в субъекте Российской Федерации // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. – 2014. – № 48 (285). – С. 2–10.

Таблица 9.2

## Оценка эффективности муниципальных программ на основе одного показателя эффективности

№	Муниципальное образование	Значения эффективности реализации программы	Уровень эффективности реализации муниципальной программы
1	2	3	4
1	Московская область, Подольский район <sup>1</sup>	0,9 ≤ I ≤ 1,1 0,8 ≤ I < 0,9 I < 0,8	Высокий Запланированный Низкий
2	Омская область, Омский район <sup>2</sup>	E ≥ 100% 90% ≤ E < 100% E < 90%	Высокоэффективная Эффективная Неэффективная
3	Нижегородская область, Починковский район <sup>3</sup>	0,8 ≤ эффективность ≤ 1 0,6 ≤ эффективность < 0,8 Эффективность < 0,6	Положительная оценка Удовлетворительная оценка Неудовлетворительная оценка

<sup>1</sup> Постановление главы Подольского муниципального района Московской области от 08.04.2014 № 348 (ред. от 30.06.2015) «Об утверждении Порядка разработки и реализации муниципальных программ Подольского муниципального района» // СПС «Консультант плюс» (дата обращения 01.07.2016 г.).

<sup>2</sup> Постановление администрации Омского муниципального района от 19 августа 2013 г. № П-13/ОМС-1332 (ред. от 09.03.2016) «Об утверждении порядка принятия решений о разработке муниципальных программ Омского муниципального района Омской области, их формирования и реализации» // СПС «Консультант плюс (дата обращения 27.05.2016 г.).

<sup>3</sup> Постановление администрации Починковского муниципального района Нижегородской области от 09 июня 2012 г. № 317 «Об утверждении Положения «О порядке разработки, реализации и оценки эффективности целевых муниципальных программ Починковского муниципального района» // Официальный сайт Администрации Починковского муниципального района [сайт]. URL: pochinki.org/files/img/317\_09062012.doc (дата обращения 11.06.2016 г.).

1	2	3	4
		$8,5 < R < 10,0$	Эффективная
4	Зейский район Амурской области <sup>4</sup>	$7,0 < R < 8,5$ $5,0 < R < 7,0$	Умеренно эффективная Низкоэффективная
		$R < 5,0$	Неэффективная
5	Новосибирская область, Сузунский район <sup>5</sup>	Эффективность возросла Эффективность осталась на прежнем уровне Эффективность снизилась	Нет четких рекомендаций о дальнейшей реализации программы
		$9,0 \geq R = 10$	Высокая эффективность
6	Г. Москва, муниципальный округ Нагатинно-Садовники <sup>6</sup>	$8,9 \geq R \geq 6$ $5,9 \geq R \geq 4$	Достаточная эффективность Низкая эффективность
		$R < 3,9$	Неэффективная реализация программы

<sup>4</sup> Постановление администрации Зейского района Амурской области от 23 мая 2014 г. № 458 «Об утверждении Порядка принятия решений о разработке муниципальных программ Зейского района, их формирования и реализации, а также проведения оценки эффективности их реализации» // Официальный сайт Зейского района [сайт]. URL: <http://www.admzg.ru> (дата обращения 21.06.2016 г.).

<sup>5</sup> Постановление Администрации Сузунского района Новосибирской области от 24 ноября 2014 г. № 242 «Об утверждении Порядка принятия решений о разработке муниципальных программ, их формирования, реализации и проведения ежегодной оценки эффективности их реализации в Сузунском районе» // Официальный сайт Администрации Сузунского района Новосибирской области [сайт]. URL: <http://suzunno2.nso.ru> (дата обращения 21.06.2016 г.).

<sup>6</sup> Решение Совета депутатов муниципального округа Нагатинно-Садовники г. Москвы от 12 ноября 2014 г. № МНС-01-03-85 «О Порядке разработки, реализации и оценки эффективности муниципальных программ муниципального округа Нагатинно-Садовники» // Официальный сайт муниципального округа Нагатинно-Садовники [сайт]. URL: <http://n-sadovniki.ru/> (дата обращения 21.06.2016 г.).

Подход на основе расчета двух показателей применяется, например, в Краснохолмском районе Тверской области. Здесь рассчитываются и сравниваются между собой критерий эффективности реализации муниципальной программы ( $K^{ГП}$ ) и индекс освоения бюджетных средств, выделенных на её реализацию ( $I_{\Phi}^{ГП}$ ) (табл. 9.3)<sup>1</sup>. Вероятно, обозначение «ГП» перенесено из методики оценки государственных программ.

Представляется, что сравнение значений двух индикаторов или критериев позволяет более гибко подходить к оценке эффективности реализации муниципальной программы.

Таблица 9.3

**Оценка эффективности реализации муниципальных программ  
Краснохолмского района Тверской области**

№ п/п	Оценка эффективности реализации муниципальной программы в отчетном периоде	Значения в отчетном периоде	
		Критерий эффективности реализации муниципальной программы	Индекс освоения бюджетных средств, выделенных на реализацию муниципальной программы
1	Муниципальная программа реализована в отчетном периоде эффективно	$0,8 \leq K^{ГП} \leq 1,2$	$0,8 \leq I_{\Phi}^{ГП} \leq 1,2$
2	Муниципальная программа реализована в отчетном периоде не эффективно	$K^{ГП} \leq 0,8$	$I_{\Phi}^{ГП} \leq 1,2$
		$K^{ГП} \leq 1,2$	$I_{\Phi}^{ГП} \leq 0,8$
3	Муниципальная программа реализована в отчетном периоде неэффективно, необходимо изменить значение показателей цели муниципальной программы и объемы финансирования	$1,2 \leq K^{ГП}$	$0 \leq I_{\Phi}^{ГП}$
		$K^{ГП} \leq 1,2$	$1,2 \leq I_{\Phi}^{ГП}$

<sup>1</sup> Постановление Администрации Краснохолмского района Тверской области от 09 августа 2013 г. № 212 «О порядке разработки муниципальных программ, формирования, реализации и проведения оценки их эффективности в Краснохолмском районе Тверской области» // Официальный сайт администрации Краснохолмского района Тверской области [сайт].  
URL: <http://krholm.ru> (дата обращения 05.07.2016 г.).

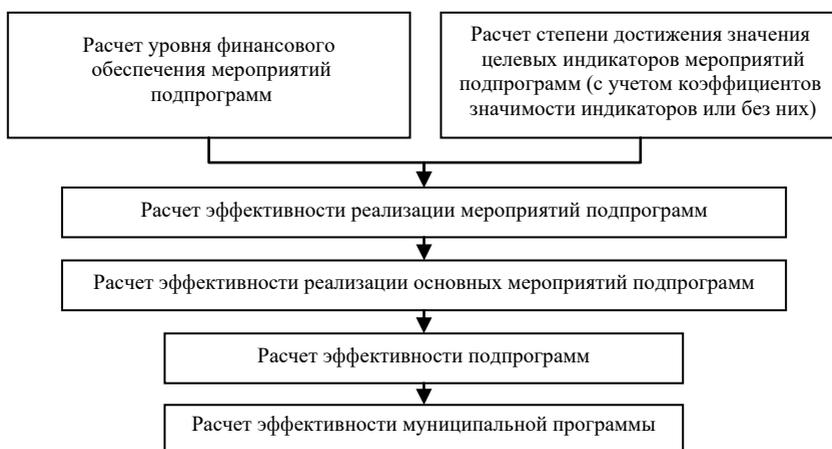
При этом исследователи не ограничены набором показателей, которые нужно сводить в одну формулу, и отпадает необходимость приводить эти показатели к безразмерному виду. Можно рекомендовать муниципальным образованиям самостоятельно найти наиболее удачные на их взгляд критерии (индексы или показатели) для сопоставления, но использовать приведенный подход.

### **Алгоритмы оценки эффективности муниципальных программ**

Алгоритмы оценки эффективности муниципальных программ зависят от принятых подходов и методик, которые объединяет тот факт, что на практике расчеты осуществляются «снизу вверх», то есть от индикаторов подпрограмм к непосредственно эффективности программы. Методики обычно раскрываются «сверху вниз», а представленные в них формулы на уровне алгоритмов описываются как несколько шагов расчета, в чем и состоят основные отличия между ними. Среди разнообразных способов расчетов прослеживается ряд типовых алгоритмов (рис. 9.3).

Как видно, в основном при оценке эффективности муниципальных программ учитывается уровень финансового обеспечения мероприятий и степень достижения целевых индикаторов. Далее результаты расчетов усредняются:

– при определении эффективности основных мероприятий, полученные ранее значения делятся на число мероприятий;



*Рис. 9.3.* Типовой алгоритм расчета эффективности муниципальной программы

- при расчете эффективности подпрограмм, полученные ранее значения делятся на число основных мероприятий;
- при оценке эффективности программы, полученное ранее значение делится на число подпрограмм.

Следует отметить, что при таком алгоритме расчета невыполнение одних мероприятий нивелируется перевыполнением других, и не дает повода для выявления и дальнейшего анализа «узких мест» муниципальной программы. Кроме того, этот алгоритм применим только в том случае, когда все ожидаемые результаты программы являются одновременно и целевыми индикаторами, что само по себе, на наш взгляд, неверно. Эта проблема ещё раз подчеркивает, насколько тесно взаимосвязаны вопросы формирования оптимальной структуры муниципальной программы и оценки её эффективности.

Указанные недостатки типового алгоритма очевидны, поэтому муниципальные образования разрабатывают и применяют отличные от него алгоритмы. Например, применяются алгоритмы, учитывающие степень достижения целевых индикаторов основных мероприятий (ОМ), степень достижения целей и задач муниципальной программы, степень значимости подпрограмм, темпы роста/снижения значений целевых индикаторов и расходов<sup>1</sup> (рис. 9.4).

В представленном алгоритме при недостаточной степени достижения целевого индикатора происходит сравнение темпов роста/снижения целевых индикаторов с темпами роста/снижения объема расходов бюджетных средств. Это позволяет уточнить количество мероприятий, выполненных в полном объеме. Из алгоритма видно, что помимо оценки достижения целевых индикаторов, оценивается также степень достижения целей и задач программы, что также отличает данный способ от типового алгоритма.

Подобные примеры можно продолжать и далее, но на наш взгляд предъявлять претензии к самим алгоритмам не совсем корректно (несмотря на представленную критику типового алгоритма), поскольку алгоритмы есть следствие принятых подходов и методик, и основная критика должна быть направлена именно на них.

---

<sup>1</sup> Постановление главы Чернушинского муниципального района Пермского края 08 декабря 2014 № 1632 «О внесении изменений в Порядок разработки, реализации и оценки эффективности муниципальных программ Чернушинского муниципального района» // Официальный сайт Администрации Чернушинского муниципального района Пермского края [сайт]. URL: <http://chernadmin.ru> (дата обращения 05.07.2016 г.).

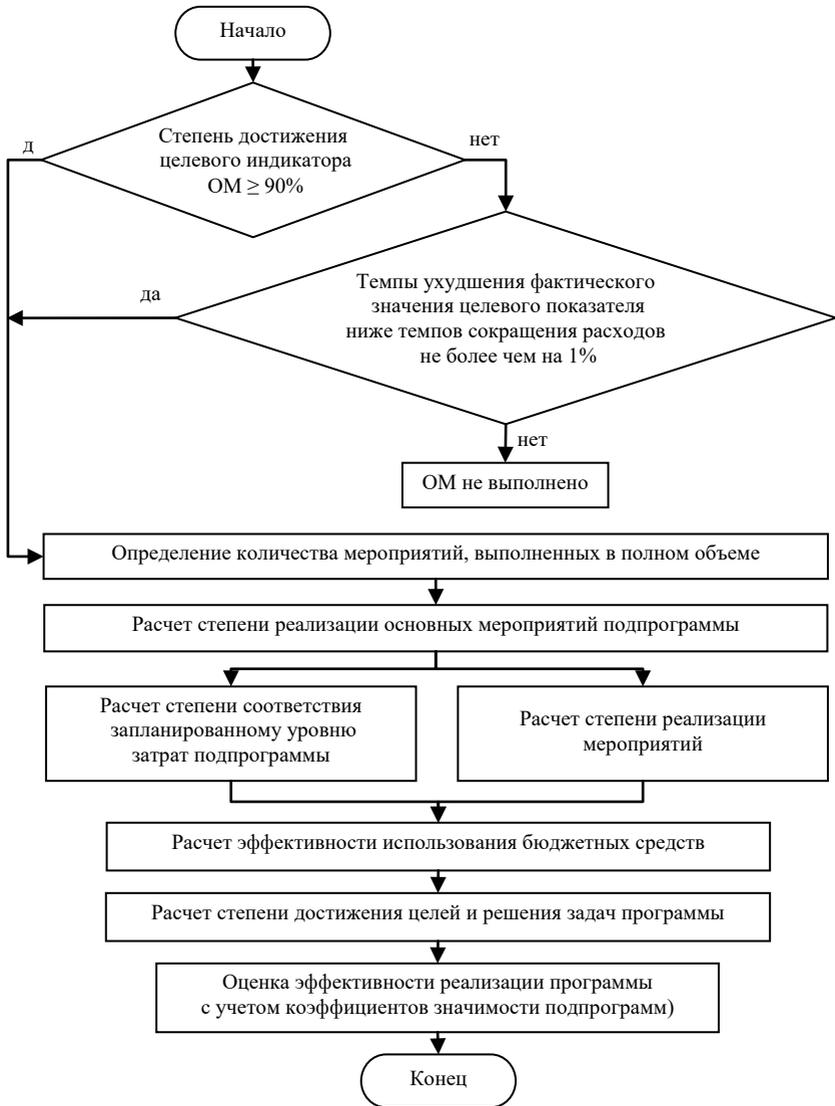


Рис. 9.4. Пример алгоритма оценки эффективности муниципальной программы

Можно рекомендовать муниципальным образованиям не ограничиваться типовым алгоритмом, а использовать следующие приемы:

- уходить от усреднения итоговых показателей результативности и эффективности реализации муниципальных программ;
- оценивать ряд мероприятий с помощью критерия «выполнено / не выполнено»;
- в спорных ситуациях учитывать темпы роста/снижения значений индикаторов;
- использовать коэффициенты значимости мероприятий, основных мероприятий и подпрограмм.

## **Выводы**

Под муниципальной программой предлагается понимать документ стратегического планирования, содержащий комплекс планируемых мероприятий, взаимоувязанных по задачам, *ожидаемым результатам и индикаторам*, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам, и направленный на достижение целей и решение задач социально-экономического развития муниципального образования *с учетом стратегии развития соответствующего субъекта РФ*.

Следует различать понятия результативности, эффективности и качества реализации муниципальных программ. Результативность оценивается с позиции того, все ли фактические результаты соответствуют установленным в программных документах и в какой мере. Качество реализации программы отличается тем, что характеризуется качественными показателями, например, качеством управления, которое на практике является ключевым фактором эффективной реализации муниципальной программы. Эффективность реализации муниципальной программы определяется через соотношение достигаемых в ходе выполнения муниципальной программы результатов и затрат, связанных с её реализацией. Реализация муниципальной программы может считаться эффективной в трех случаях:

- заданные результаты достигнуты с использованием установленного в программе объема средств;
- заданные результаты достигнуты с использованием меньшего установленного в программе объема средств (экономность, экономичность);
- наилучший результат достигнут с использованием установленного в программе объема средств.

В рамках определения эффективности реализации муниципальной программы могут учитываться как исключительно бюджетные средства, так и внебюджетные. Для первого случая допустимо употреблять понятие «эффективность использования бюджетных средств». С точки зрения эффективности главная задача любой муниципальной программы состоит в поиске минимальных по ресурсным (бюджетным и внебюджетным) затратам, вариантов решения проблемы без ущерба качеству выполненной работы. Однако чрезмерный разрыв между степенью результативности и степенью освоения ресурсов свидетельствует, в первую очередь, об ошибках в планировании муниципальной программы, а не о высокой эффективности её реализации.

Иногда научные разработки сложно применить на практике, поскольку те же муниципальные образования действуют в рамках своих полномочий, к которым относится создание условий для развития их территорий и отраслей экономики. Поэтому в качестве целей муниципальных программ зачастую указывается именно создание условий, а не достижение каких-либо статистических показателей. Однако такой подход, на наш взгляд, является потенциальным фактором стагнации территориального развития, поскольку в муниципальных программах формирование условий выражается, например, в количестве проведённых конкурсов для предпринимателей, объеме выделенных субсидий, количестве опубликованных брошюр о преимуществе здорового образа жизни и прочих индикаторах. Но развитие территорий оценивается в более информативных показателях, в том числе, к ним относятся утвержденные показатели оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления, которые и следует рассматривать как ожидаемые результаты муниципальных программ. Также предлагается использовать подход к оценке эффективности муниципальных программ, при котором рассчитывается не один показатель эффективности, а два – для сопоставления их друг с другом, что позволит более гибко подходить к такой оценке. А для определения взаимного влияния индикаторов и ожидаемых результатов желательно применять не экспертные оценки, а метод корреляционного анализа. В настоящее время муниципальные образования самостоятельно разрабатывают и применяют методики оценки эффективности муниципальных программ. Но единообразная методика позволила бы осуществлять сравнение уровня развития муниципальных образований на всей территории Российской Федерации и перенимать положительный опыт эффективной реализации муниципальных программ.

## Глава 10

### Проблемы формирования и оценки муниципальных программ муниципальных районов Омской области и пути их решения

С 2014 года повсеместно внедряется программный бюджет, и актуальность вопросов использования муниципальных программ в практике муниципального управления районов Омской области неуклонно возрастает. Функциональное предназначение муниципальных программ, как управленческого инструмента состоит в оформлении расходов бюджета в программную форму и в обеспечении эффективного решения задач социально-экономического планирования (прогнозирования) муниципальных образований. Таким образом, муниципальные программы становятся как инструментом бюджетного планирования, так и инструментом территориального развития. Система программных документов муниципальных районов не ограничивается только наличием муниципальных программ, так документами стратегического программного характера более высокого районного уровня по отношению к муниципальным программам являются:

- программы комплексного социально-экономического развития района (городского округа);
- стратегия развития района (городского округа);
- долгосрочная концепция развития района (городского округа).

Объединим возможные сочетания программных документов стратегического уровня и муниципальных программ. Общую направленность развития территории задает стратегия её развития. Но стратегию развития имеют не все муниципальные районы Омской области. Зачастую вместо стратегии используется комплексная программа развития муниципального образования. Такой ситуации способствует правовая неопределенность. В Федеральном законе №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» среди полномочий органов местного самоуправления определяется разработка комплексных программ социально-экономического развития муниципального образования<sup>1</sup>. В то же время в Федеральном законе 172-ФЗ

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СПС «Консультант плюс» (дата обращения 11.07.2016)

«О стратегическом планировании в Российской Федерации» указывается, что городские округа и муниципальные районы *могут* иметь стратегию развития<sup>1</sup>. То есть разработка стратегии развития муниципальных образований не обязательна.

Стратегические цели, выраженные с помощью ожидаемых результатов, достигаются через муниципальные программы. Если стратегия или комплексная программа являются инструментом именно территориального развития, то достижение стратегических целей осуществляется через формирование муниципальных программ, и на этой основе происходит формирование программного бюджета. Таким образом, в настоящее время при формировании муниципальных программ приоритет отдается требованиям бюджетного планирования и бюджетного кодекса: расходы бюджета должны иметь программную форму, для чего муниципалитеты и разрабатывают муниципальные программы. Но роль муниципальной программы в муниципальном управлении, как нам видится, не ограничивается только требованиями бюджетного планирования. Муниципальные программы становятся инструментами реализации стратегических целей территории, выраженных в стратегии или комплексной программе. Поэтому актуальность вопроса о том, могут ли быть муниципальные программы действительно инструментом территориального управления и являться механизмом повышения эффективности использования средств бюджета, остается высокой.

Для того, чтобы оценить практику использования муниципальных программ, проанализируем особенности их формирования и оценки на примере Омской области. Сегодня на территории Омского региона более 400 муниципальных образований, включая 32 муниципальных района и 1 городской округ – город Омск. Для проведения исследования муниципальных программ и других стратегических документов были выбраны 5 муниципальных районов Омской области:

- из северной части Омской области: Тарский район;
- центральной: Омский район, Называевский район, Калачинский район;
- южной: Павлоградский район.

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // СПС «Консультант плюс» (дата обращения 15.07.2016)

Анализ стратегических документов указанных территорий показал, что с одной стороны, логика их формирования выдерживается и формально прослеживается связь между основными программными документами:

- 1) стратегия – муниципальные программы;
- 2) комплексные программы социально-экономического развития – муниципальные программы.

Все рассматриваемые районы и город Омск характеризуются наличием стратегии (Омск, Омский район) или комплексной программы развития (Называевский, Калачинский, Павлоградский, Тарский). Однако, за исключением Омского района, муниципальные программы разработаны сроком на 5 лет (2014–2019), в то время как комплексные программы разработаны только на период до 2016 года (в 2016 году комплексные программы должны быть актуализированы еще на 5 лет). На основании этого можно сделать вывод о нарушении последовательности в разработке программных документов муниципальных районов Омской области.

В табл. 10.1 проведена группировка муниципальных (МП) и долгосрочных целевых программ (ДЦП) районов Омской области по основным направлениям развития территорий.

В целом, программная часть расходов составляет около 95%, остальные 5% приходятся на непрограммную деятельность.

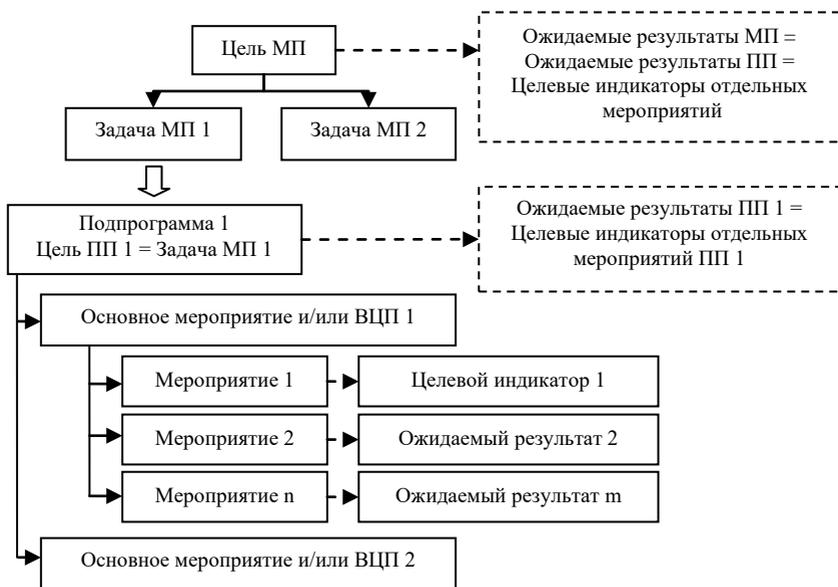
В Омском районе сформировано 8 муниципальных программ. Но большая часть рассматриваемых нами районов использует только 2 муниципальные программы, охватывающие развитие экономики и развитие социально-культурной сферы. Таким образом, муниципальные районы Омской области не имеют единого подхода к формированию числа муниципальных программ и их структурированию. Программные документы не ограничиваются наличием только муниципальных программ, все районы имеют планы мероприятий различного характера, дополняющие систему программных документов районного уровня. Но реальным инструментом управления являются именно муниципальные программы, поскольку на их основе формируется муниципальный бюджет, реализуются стратегии развития территории и/или комплексные программы социально-экономического развития. Отметим, что оценка эффективности реализации проводится только в отношении муниципальных программ.

**Направления программных документов  
муниципальных образований Омской области<sup>1</sup>**

Муниципальное образование	Экономика	Управление	Социальная сфера	Инфраструктура
Омский район	МП «Развитие экономического потенциала»	МП «Муниципальные финансы»	МП «Развитие образования» МП «Культура» МП «Новое поколение» МП «Демография»	МП «Транспорт и коммунальные услуги»
Калачинский район	МП «Развитие экономического потенциала». МП «Развитие сельского хозяйства».	–	Программа мероприятий учреждений культуры «Развитие образования» «Развитие физкультуры и спорта»	Комплексная программа развития коммунальной инфраструктуры ДЦП «Чистая вода» ДЦП «Индивидуальное строительство» Программа компании по развитию теплоснабжения Программа компании «Калачинский водоканал»
Называевский район	МП «Развитие экономического потенциала» МП «Развитие сельского хозяйства»	МП «Участие в профилактике правонарушений, предотвращении терроризма, обеспечении безопасности движения»	МП «Развитие социально-культурной сферы»	ДЦП «Развитие ЖКК» ДЦП «Модернизация и развитие автодорог» ДЦП «Повышение энергетической эффективности»
Павлоградский район	МП «Развитие экономического потенциала до 2020 года»	Непрограммная деятельность. Подпрограмма МП «Развитие экономического потенциала»	МП «развитие социально-культурной сферы до 20 года»	Непрограммная деятельность. Подпрограммы в МП «Развитие экономического потенциала» Подпрограммы в МП «Развитие социально-культурной сферы»
Тарский район	МП «Развитие экономического потенциала до 2020 года»	Непрограммная деятельность. Подпрограммы и ВЦП в МП «Развитие экономического потенциала»	МП «развитие социально-культурной сферы до 19 года»	Непрограммная деятельность. Подпрограммы в МП «Развитие экономического потенциала» Подпрограммы в МП «Развитие социально-культурной сферы»

<sup>1</sup> Портал Правительства Омской области [сайт]. URL: omskportal.ru (дата обращения 27.06.2016 г.)

Согласно исследованиям Райзберга Б.А., Лобко А.Г., основным подходом к формированию программ является системный подход<sup>1</sup>. В рассматриваемом нами вопросе системный подход проявляется в том, как устанавливаются связи между элементами программы, что позволяет оценить качество планирования программы. Формально структурные связи между элементами программ муниципальных районов Омской области соответствуют типовой структуре (см. рис. 8.3). Однако во всех рассматриваемых нами программах нарушена логика построения структуры программы: один и тот же показатель программы одновременно является и ожидаемым результатом, и целевым индикатором.



Примечание: МП – муниципальная программа, ПП – подпрограмма, ВЦП – ведомственная целевая программа.

Рис. 10.1. Фактическая структура муниципальных программ Омской области

<sup>1</sup> Райзберг Б.А., Лобко А.Г. Программно-целевое планирование и управление: Учебник. – М.: ИНФРА-М, 2002. – 426 с.

Следовательно, можно говорить о том, что нарушена связь: цель – ожидаемые результаты – целевые индикаторы. Определение в качестве результата мероприятия индикатора, который одновременно является и ожидаемым результатом подпрограммы муниципальной программы, не позволяет ответить на вопрос: как с помощью одного мероприятия можно добиться достижения запланированного ожидаемого результата программы в целом. Также невозможно оценить влияние комплекса разработанных мер на достижение целей. То есть принятый подход к формированию программ нарушает требование системного подхода к их разработке. Необходимо подчеркнуть, что на ожидаемый результат должны «работать» все мероприятия муниципальной программы, что требует пересмотра целевых индикаторов и ожидаемых результатов муниципальных программ.

До недавнего времени количество целевых программ в муниципальных образованиях Омской области измерялось десятками, поскольку для решения каждой актуальной проблемы разрабатывалась программа. Изменение формата целевых программ и введение в практику муниципальных программ изменило подход к их разработке. Поскольку муниципальные программы направлены на реализацию стратегии или комплексной программы развития территории, то их количество не должно быть большим. Муниципальная программа объединяет все направления деятельности ведомства (структурного подразделения местной администрации) в сфере деятельности, соответствующей его полномочиям. Направления деятельности ведомства в муниципальной программе становятся подпрограммами. В итоге в настоящее время общей практикой во всех рассматриваемых нами районах (за исключением Омского района) является формирование двух муниципальных программ. По нашему мнению, такой подход к формированию системы программных документов, когда реализация вопросов местного значения разделена на 2 крупных блока: развитие экономики и развитие социально-культурной сферы – не является оптимальным (рис. 10.2).

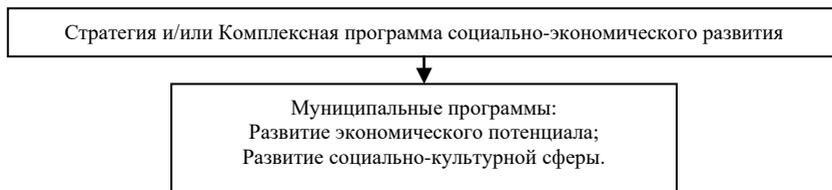


Рис. 10.2. Действующий подход к формированию программ

Так, в муниципальные программы по развитию социально-культурной сферы искусственно включены такие направления деятельности органов власти, как:

- организация управления (муниципальная служба, управление имуществом, повышение эффективности использования бюджетных средств);

- социальная сфера (образование, молодежная политика, развитие досуга, физкультуры и спорта, библиотечное обслуживание);

- инфраструктура (дорожная деятельность и ЖКХ).

Такой подход не позволяет грамотно структурировать муниципальные программы, осложняет их разработку и реализацию. Возникают вопросы, связанные с установлением ожидаемых результатов муниципальной программы, поскольку в этом случае сложно подобрать индикатор, комплексно характеризующий одновременно результат подпрограмм развития инфраструктуры, социальной сферы и муниципального управления. В итоге, структура программ громоздка и не соответствует требованиям системного подхода. Кроме того, связь между показателями для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления, ожидаемыми результатами стратегии развития муниципального образования, программы комплексного развития и муниципальных программ крайне слабая.

Особое внимание заслуживает вопрос организации управления муниципальными программами Омской области. Несомненным преимуществом муниципальных программ является возможность комплексно взглянуть на деятельность местной администрации, определить роль административных структур и их стратегическую миссию в развитии территорий, а также связать стратегию развития территории (или комплексные программы социально-экономического развития), бюджет и ведомственные программы.

Традиционно жизненный цикл программы может быть представлен в виде набора стадий:

- инициация,
- планирование,
- реализация (в т.ч. мониторинг и оценка эффективности реализации),
- завершение (продление) программы.

При этом доля расходов бюджета в программной форме должна приближаться к 100%. Оценка эффективности реализации

программ необходима для измерения и оценки результатов управления, определения «проблемных» мест управления и причин неудач. Она проводится ежегодно и является обязательным инструментом программного управления согласно требованиям Бюджетного кодекса. Эта оценка должна быть направлена на определение результатов (эффектов) программ и сравнение этих результатов (эффектов) с определенными критериями (например, соответствие фактических результатов запланированным значениям)<sup>1</sup>. Но оформление расходов в программную форму и оценка эффективности программ само по себе не означает эффективное использование бюджетных средств, и не обеспечивает организацию общественного контроля за достижением целей социально-экономической политики муниципального образования. Так, согласно отчетам муниципальных органов власти рассматриваемых нами территорий, эффективность муниципальных программ очень высокая, более 100%. Такая ситуация не стимулирует органы муниципальной власти активно внедрять новые подходы и оптимизировать процесс управления общественными финансами и муниципальными программами.

Муниципальные районы Омской области используют одну и ту же методику оценки эффективности реализации муниципальных программ, когда их эффективность оценивается через отношение степени достижения целевого индикатора к полноте финансирования программы. Оценка эффективности проводится последовательно, начиная с нижнего уровня муниципальных программ. Первоначально рассчитывают степень выполнения целевых индикаторов мероприятий, степень соответствия запланированному уровню расходов, и через отношение перечисленных составляющих определяют эффективность реализации мероприятий. Затем с помощью нахождения среднего значения индикаторов эффективности по мероприятиям подпрограммы определяется значение эффективности подпрограммы. Аналогично определяется показатель эффективности муниципальной программы. Поскольку муниципальная программа состоит из некоторого количества подпрограмм, количество целевых индикаторов программы может измеряться десятками. Соответственно, получив более высокое значение одного индикатора, можно нивелировать влияние другого

---

<sup>1</sup> Черкашина Т.Ю. Оценка социальных проектов и программ: учебно-метод. пособие. – Новосибирск: ГГУ, 2009. – 93 с.

недостигнутого индикатора (невыполненного мероприятия) и усреднив результаты, получить высокий результат по подпрограмме. А усреднив результаты по подпрограммам муниципальной программы можно получить высокую оценку эффективности муниципальной программы в целом. Возникает вопрос, как в этом случае использовать результаты оценки при принятии решений. Такой порядок оценки позволяет в случае необходимости искусственно завысить эффективность муниципальных программ.

Использование программ связано с прогнозами по доходам, которые могут не оправдаться, и соответственно, есть высокая вероятность снижения предполагаемых объемов финансирования, в связи с чем, в утвержденную муниципальную программу вносятся изменения: снижаются значения целевых индикаторов и корректируется бюджет программ. Причем объемы финансирования могут меняться по несколько раз в год, как и целевые индикаторы (ожидаемые результаты) муниципальных программ. Все это позволяет органам власти корректировать результаты программ в зависимости от ситуации, обосновав снижение целевого индикатора и ожидаемого результата программы снижением финансирования для позитивных показателей, и повышение аналогичных показателей – для негативных. Также есть обратная возможность: если не «привязать» плановое значение показателя к увеличению объемов финансирования, то можно достичь значения целевого индикатора за счет увеличения объема финансирования по сравнению с первоначально запланированным. Фактически, в таких условиях результаты оценки муниципальных программ «подстраиваются» под ситуацию, и муниципальная программа становится формальным инструментом целевого управления.

Обобщая используемый порядок оценки эффективности муниципальных программ районов Омской области можно сделать следующие выводы. Оценка эффективности проводится на основе оценки достижения запланированных целевых индикаторов через рост/снижение позитивных/негативных показателей. Объемы финансирования на оценку эффективности муниципальных программ влияния не оказывают, поскольку плановые объемы всегда равны фактическим, и оценка эффективности мероприятия будет складываться только из степени достижения заданного значения целевого индикатора. За счет возможности усреднения степени достижения значений целевых индикаторов (перевыполнение одних целевых индикаторов и недостижение значений других) эф-

эффективность муниципальных программ может быть больше 100% даже при невыполнении значительного количества целевых индикаторов. Так, при 120% эффективности муниципальной программы может быть не выполнен каждый второй целевой индикатор. Четкое закрепление годовых значений планируемых целевых индикаторов в принятых муниципальных программах в целом и в рамках подпрограмм может отсутствовать. Соответственно, данными значениями можно варьировать в годовой оценке эффективности. Поскольку объемы финансирования по подпрограммам и программе в целом в течение года многократно подвергаются корректировке, это позволяет снижать качество планирования муниципальных программ и не стимулирует администрации районов к повышению эффективности используемых ресурсов. Отсутствие закреплённых промежуточных результатов (например, в поквартальной разбивке) приводит к тому, что такая процедура сопровождения программ как мониторинг в течение года не используется, поскольку нет и заинтересованности в её проведении. Оценка эффективности программ проводится по завершению финансового года (март-апрель года следующего за отчетным) и, соответственно, результаты муниципальных программ не учитываются при формировании бюджета. В итоге, связи между оценкой эффективности реализации программ и формированием бюджета не прослеживается нив одном из муниципальных районов Омской области.

Анализ организации использования программно-целевого управления муниципальными районами Омской области показал, что основной управленческой процедурой сопровождения программ является внесение изменений в муниципальные программы. Внесение изменений в программу производится в течение финансового года, но, как правило, эти изменения касаются только объемов финансирования, и на этой основе проводится корректировка заданных ожидаемых результатов с возможностью изменения набора мероприятий. Министерство финансов Российской Федерации дает следующие пояснения о внесении изменений в муниципальные программы. Основаниями для внесения изменений являются<sup>1</sup>:

---

<sup>1</sup> Письмо Министерства финансов Российской Федерации от 30 сентября 2014 г. № 09-05-05/48843 «Методические рекомендации по составлению и исполнению бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов на основе государственных (муниципальных) программ» // СПС «Консультант Плюс» (дата обращения 23.06.2016 г.).

– изменения состава полномочий ответственного исполнителя и участников программы;

– корректировки перечня (содержания) мероприятий подпрограммы муниципальной программы, объемов бюджетных ассигнований на реализацию мероприятий, сроков их реализации, целевых индикаторов, ожидаемых результатов реализации муниципальной программы;

– необходимости корректировки программы по итогам оценки эффективности реализации муниципальных программ.

Таким образом, изменения в утвержденной муниципальной программе могут быть связаны как с изменением структуры программы, так и с изменением объемов финансирования.

Обобщая практику внесения изменений в муниципальные программы можно сделать следующие выводы. Внесение изменений происходит чаще всего по итогам года для приведения в соответствие запланированных и фактических объемов финансирования. Пропорционально изменению объемов финансирования в случае необходимости корректируются и ожидаемые результаты. И термин «внесение изменений» фактически соответствует реальной практике: в программу вносят изменения уже после того, как закончился финансовый год или отчетный квартал. Так, в среднем на один муниципальный район Омской области приходится до 10 постановлений о внесении изменений в муниципальные программы в год. Сама оценка эффективности реализации программ как основа для внесения изменений не стимулирует своевременность таких изменений ввиду сроков проведения оценки – через 4 месяца по завершению финансового года, когда бюджет уже сформирован и утвержден, и в нем фактически без оценки эффективности реализации заложены действующие программы. На основании чего можно сделать вывод о том, что муниципалитеты не занимаются управлением программами. Программы существуют по требованиям Бюджетного кодекса, но пока не являются реальным планом действий по достижению заданных результатов, стоящих перед муниципальными образованиями. Таким образом, необходимо ставить вопрос об организации системной работы с программами в муниципальных районах Омской области.

Выделив основные проблемы формирования, реализации и оценки муниципальных программ районов Омской области можно предложить следующие рекомендации.

Говоря о необходимости корректировки структуры муниципальной программы, прежде всего, необходимо оценить наличие «дефектных» элементов программ. Дефектные элементы программ – это элементы её структуры, выполнение которых не приводит к достижению ожидаемых результатов подпрограмм. Анализ соответствия выполнения запланированных мероприятий по объемам финансирования и достижения ожидаемых результатов дает возможность применить комплексный подход к оценке программы и определить элементы её структуры, требующие изменения. Для разработки общего подхода к управлению изменениями необходимо сформулировать следующие общие требования к муниципальным программам.

1) Многоуровневость целей муниципальной программы и подпрограмм. Подпрограммы работают на достижение цели муниципальной программы и характеризуются определенным вкладом в достижение цели программы.

2) Цели муниципальной программы и задачи её подпрограмм не дублируют друг друга (в том числе и по перечню ожидаемых или конечных результатов).

3) Целевые индикаторы подпрограмм не дублируются в подпрограммах. Четко действует логическая последовательность:

– цель муниципальной – ожидаемые результаты муниципальной программы;

– задачи подпрограмм – ожидаемые результаты подпрограмм.

4) Обеспечивающие мероприятия оформляются в виде отдельной подпрограммы (подпрограмм).

5) Подпрограммы реализуются через основные мероприятия. Основные мероприятия характеризуются набором мероприятий и оцениваются через достижение целевых индикаторов.

Переход к формированию муниципальных программ позволяет четко выстроить систему отраслевых программ, поскольку муниципалитеты на основе закрепленных полномочий и специфики территории могут сформировать базовый перечень муниципальных программ, который фактически будет оставаться неизменным (с возможными небольшими корректировками по количеству муниципальных программ). Подпрограммы и основные мероприятия муниципальных программ могут меняться в зависимости от приоритетов деятельности, целей органов власти, критериев оценки эффективности программ и органов местного самоуправления.

Таким образом, формирование базового перечня муниципальных программ станет первым шагом к формированию полноценной системы оценки эффективности реализации муниципальных программ, так как это позволит зафиксировать во времени стоимость единицы результата (как по муниципальной программе, учитывая многоуровневый характер индикаторов, так и по подпрограммам). Если ориентировать муниципальные программы на достижение утвержденных стратегических показателей, то для соотнесения индикаторов стратегии района (комплексной программы социально-экономического развития района) и направленности муниципальных программ предлагается использовать следующую матрицу (табл. 10.2).

Таблица 10.2

**Матрица соответствия муниципальных программ индикаторам стратегии территории**

Муниципальные программы	Индикаторы стратегии (показатели оценки эффективности органов местного самоуправления)				
	Индикатор 1	Индикатор 2	Индикатор 3	...	Индикатор n
Мун. программа 1	+		+		
Мун. программа 2		+			
Мун. программа 3	+				

Такая матрица не только позволяет структурировать отдельные направления деятельности органов местного самоуправления, но и определить вклад каждой программы в достижение целей развития территории.

Исходя из вопросов местного значения, определенных федеральным законодательством, может быть предложен следующий перечень муниципальных программ и их подпрограмм (табл. 10.3). Количество муниципальных программ на уровне районов, по нашему мнению, должно составлять не менее 4 программ (количество муниципальных программ может быть увеличено за счет конкретизации направлений и с учетом специфики муниципальных районов):

1) муниципальное управление (возможно выделение в отдельную подпрограмму вопросов безопасности);

2) развитие инфраструктуры;

3) развитие социально-культурной сферы (возможно формирование муниципальных программ развитие образования, развитие культуры; развитие досуга, физкультуры и спорта);

4) развитие экономики.

При формировании подпрограмм необходимо учитывать переданные полномочия. Для каждой муниципальной программы и всех ее подпрограмм должен быть определен ответственный исполнитель (структурное подразделение администрации муниципального района) и координатор (заместитель главы администрации, курирующий соответствующую сферу деятельности).

Таблица 10.3

**Базовый перечень муниципальных программ муниципальных районов**

Муниципальная программа	Подпрограммы муниципальной программы
Развитие экономики	Развитие сельского хозяйства Развитие предпринимательства Обеспечивающая подпрограмма
Развитие социально-культурной сферы	Развитие образования Молодежная политика Досуг Развитие физкультуры и спорта Развитие культуры Обеспечивающая подпрограмма Библиотечное обслуживание Обеспечивающая подпрограмма
Развитие инфраструктуры	Дорожная деятельность Инфраструктура ЖКХ и жилищное строительство Благоустройство и охрана окружающей среды Обеспечивающая подпрограмма
Муниципальное управление	Развитие муниципальной службы Управление финансами Управление имуществом Управление землей Безопасность Обеспечивающая подпрограмма

Предложенный подход к формированию муниципальных программ позволяет создать базу данных стоимости достижения целевых индикаторов муниципальными районами Омской области (стоимость единицы результата). База данных стоимости единицы результата дает возможность проводить предварительную оценку эффективности на этапе планирования (разработки) мероприятий (основных мероприятий, подпрограмм). Данный шаг сформирует некий норматив сравнения, что будет применяться при оценке эффективности и позволит в полной мере использовать соотношение между возникающим эффектом и затратами на его достижение. В дальнейшем, по нашему мнению, такие базы данных можно будет формировать по всем муниципальным районам Омской области для определения средней стоимости единицы результата муниципальных программ.

Поскольку согласно Бюджетному кодексу принятие решений по муниципальным программам базируется только на оценке их эффективности, то очевидно, насколько важно в процессе мониторинга и оценки получить достоверную информацию об эффективности реализации программы, и корректно её интерпретировать. Здесь существенную роль играет используемая шкала оценки. В муниципальных районах Омской области используется пороговый критерий 100%, разделяющий программы на эффективно реализуемые и неэффективно реализуемые. Однако в методических рекомендациях федерального уровня используется шкала оценки эффективности с пороговым уровнем 70% (табл. 10.4).

Таблица 10.4

**Используемые шкалы оценки эффективности муниципальных программ Омской области и государственных федеральных программ**

Критерии	Значение эффективности	Территории использования
До 70%	Неудовлетворительная	Государственные программы федерального уровня <sup>1</sup>
70–80%	Удовлетворительная	
81–90%	Средняя	
90%–100%	Высокая	
Ниже 100%	Неудовлетворительная	Муниципальные программы районов Омской области
100%	Выполнение программы на уровне запланированных показателей	
Более 100%	Эффективная программа	

<sup>1</sup> Приказ Министерства финансов Омской области от 25.07.2014 N 58 «Об утверждении Методических рекомендаций по разработке и реализации государственных программ Омской области».

Шкала, где критерием разделения является 100%, по нашему мнению, не является рабочей шкалой для оценки программ. По сути, если программа оценивается как неэффективная, она должна быть завершена. И фактически такая шкала стимулирует органы муниципальной власти представлять результаты оценки так, как это выгодно ведомству – исполнителю программы. Этому способствуют такие факты, как использование одного и того же показателя в качестве ожидаемого результата и целевого индикатора, возможность усреднения значений при выполнении одного и невыполнении другого индикатора и др. Кроме того, в отсутствии достаточной практики использования муниципальных программ сложно сформировать структуру программы по требованиям системного подхода. Это актуализирует постановку задачи организации оценки программы для внесения требуемых корректировок. Именно поэтому наиболее оптимальной шкалой оценки является шкала, где пороговым критерием выступает 70%. Такая шкала позволяет интерпретировать результаты оценки, находить дефектные элементы программ, анализировать структуру муниципальной программы.

Программный бюджет предполагает определение объемов финансирования на каждое мероприятие и закрепление целевых индикаторов за каждым мероприятием (основным мероприятием). Поэтому предлагается оценку эффективности муниципальных программ проводить по 2 направлениям:

- оценка эффективности выполнения мероприятий;
- оценка достижения ожидаемых результатов государственной (муниципальной программы)<sup>1</sup>.

Итоговую эффективность реализации МП (муниципальных программ) предлагается оценивать на «поле управленческих решений» на пересечении *результативности* ( $R$  – степень достижения плановых значений ожидаемых результатов, стратегическая составляющая) и *эффективности* ( $E^{(M)}$  – эффективность реализации мероприятий, тактическая составляющая), представленном на рис. 10.3.

Предложенная шкала оценки эффективности мероприятий представлена в табл. 10.5.

---

<sup>1</sup> Логинов К.К., Кораблева А.А., Бреусова А.Г. Алгоритм оценки эффективности государственных программ на примере Омской области // Вестник Омского университета. Серия «Экономика». – 2015. – №4. – С. 226–234.

Степень достижения плановых значений ожидаемых результатов (результативность),  $R$  (стратегия)

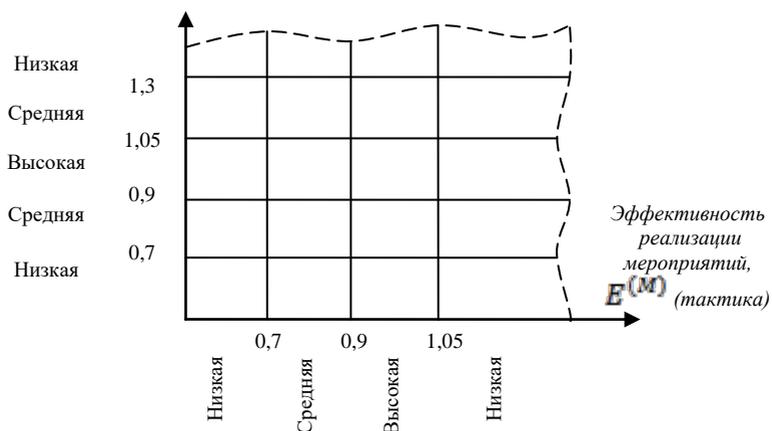


Рис. 10.3. Поле управленческих решений по муниципальным программам

Таблица 10.5

**Оценка эффективности реализации мероприятий муниципальной программы**

Значение	Оценка эффективности мероприятий
$E^{(M)} < 0.7$	Низкая. Запланированные целевые индикаторы достигнуты в значительно меньшем объеме по сравнению с использованием запланированного объема средств. Существенное недоиспользование плана по целевым индикаторам по сравнению с использованием денежных средств.
$0.7 \leq E^{(M)} < 0.9$	Средняя. Достижение запланированных целевых индикаторов пропорционально используемому объему средств либо есть незначительное отклонение достигнутых целевых индикаторов по сравнению с используемым объемом денежных средств. Приемлемое выполнение плана по индикаторам и использование бюджетных средств.
$0.9 \leq E^{(M)} \leq 1.05$	Высокая. Достижение запланированных целевых индикаторов соответствует использованному объему средств.
$E^{(M)} > 1.05$	Низкая. Значения целевых индикаторов достигнуты в большем размере по сравнению с первоначально запланированными. Ситуация чрезмерного финансирования или занижения целевых индикаторов при планировании. Высокая степень некорректного планирования.

Расшифровка вертикальной шкалы поля управленческих решений отображена в табл. 10.6.

Таблица 10.6.

**Шкала оценки достижения конечных индикаторов муниципальной программы и подпрограммы**

Значение	Оценка результативности программы
$R < 0.7$	Низкая результативность (существенное невыполнение плана)
$0.7 \leq R < 0.9$	Средняя результативность (невыполнение плана)
$0.9 \leq R \leq 1.05$	Высокая результативность
$1.05 < R \leq 1.3$	Средняя результативность (перевыполнение плана)
$R > 1.3$	Низкая результативность (существенное перевыполнение плана)

Оценка эффективности реализации муниципальной программы в отчетном периоде осуществляется путем анализа эффективности выполнения мероприятий подпрограмм ( $E^{(M)}$ ) и оценки достижения ожидаемых результатов муниципальной программы ( $R$ ) при помощи результирующей шкалы оценки эффективности муниципальной программы (табл. 10.7). Так, оценка эффективности может иметь 4 градации: от неудовлетворительной до высокой в зависимости от сочетания значений  $E^{(M)}$  и  $R$ .

Таблица 10.7

**Шкала оценки эффективности муниципальной программы**

Ранг	Оценка эффективности
Оценка – 1	Неудовлетворительный уровень эффективности
Оценка – 2	Удовлетворительный уровень эффективности
Оценка – 3	Приемлемый уровень эффективности
Оценка – 4	Высокий уровень эффективности

Таким образом, предлагаем использовать 2 шкалы: оценка эффективности выполнения мероприятий и оценка достижения ожидаемых результатов муниципальной программы (табл. 10.8).

Пересечение двух шкал дает возможность строить матрицу оценки с различными сочетаниями эффективности мероприятий и достижения ожидаемых результатов. Такой подход уже не позволит, отчитавшись о лишь о полном выполнении мероприятий и освоении запланированных средств, однозначно оценить эффективность

Таблица 10.8

**Оценка эффективности муниципальных программ  
и необходимая корректировка программы**

Значения	$E^{(M)} < 0.7$	$0.7 \leq E^{(M)} < 0.9$	$0.9 \leq E^{(M)} \leq 1.05$	$E^{(M)} > 1.05$
1	2	3	4	5
<b>R &gt; 1.3</b>	Неудовлетворительная	Удовлетворительная	Удовлетворительная	Удовлетворительная
	Необходим тщательный анализ структуры муниципальной программы и причин отклонений от плановых значений. Возможен пересмотр программы в части корректировки целевых индикаторов и ожидаемых результатов, объемов финансирования.	Корректировка целевых индикаторов и конечных результатов. Пересмотр мероприятий и сокращение финансирования. Перенос ресурсов на другие муниципальные программы или на другие периоды.	Анализ причин отклонений. Пересмотр муниципальной программы в части изменения целевых индикаторов и/или перенос средств на другие муниципальные программы или на следующие периоды.	Анализ причин отклонений. Пересмотр муниципальной программы в части изменения целевых индикаторов и/или перенос средств на другие муниципальные программы или на следующие периоды.
<b>1.05 &lt; R ≤ 1.3</b>	Неудовлетворительная	Удовлетворительная	Удовлетворительная	Удовлетворительная
	Необходим полный пересмотр муниципальной программы, корректировка плана мероприятий, объемов финансирования, целевых индикаторов и ожидаемых результатов.	Анализ причин отклонений. Возможна корректировка целевых индикаторов, конечных результатов, набора мероприятий и объемов финансирования. Высвобождение ресурсов и их перенос на другие периоды или мун. программы.	Анализ причин отклонений. Пересмотр муниципальной программы в части изменения целевых индикаторов. Возможна корректировка объемов финансирования и перенос средств на другие муниципальные программы или на следующие периоды.	Возможен пересмотр муниципальной программы в части высвобождения ресурсов и их переноса на другие периоды или муниципальные программы.

Продолжение табл. 10.8

1	2	3	4	5
<b><math>0.9 \leq R \leq 1.05</math></b>	Удовлетворительная	Приемлемая эффективность	Высокая эффективность	Приемлемая эффективность
	Некорректно спланированы целевые индикаторы мероприятий. Необходимо анализ причин отклонений от плановых значений.	Необходима корректировка целевых индикаторов и набора мероприятий.	Набор мероприятий в заданных бюджетных ограничениях приводит к достижению ожидаемых результатов. Внесения изменений не требуется.	Корректировка целевых индикаторов. В этом случае, скорее всего, целевые индикаторы мероприятий были при планировании занижены.
<b><math>0.7 \leq R &lt; 0.9</math></b>	Удовлетворительная	Приемлемая эффективность	Удовлетворительная	Удовлетворительная
	Некорректно спланированы целевые индикаторы мероприятий. Необходимо анализ причин отклонений от плановых значений.	Анализ причин отклонений, пересмотр объемов финансирования в сторону увеличения.	Тщательный анализ причин отклонений, пересмотр объемов финансирования в сторону увеличения и пересмотр набора мероприятий.	Тщательный анализ причин отклонений. Необходимо корректировка структуры муниципальной программы и полный пересмотр набора мероприятий с возможным увеличением финансирования.
<b><math>R &lt; 0.7</math></b>	Неудовлетворительная	Неудовлетворительная	Неудовлетворительная	Неудовлетворительная
	Необходима существенная корректировка муниципальной программы, увеличение объемов финансирования. При ограниченности ресурсов возможно полное прекращение реализации муниципальной программы.	Тщательный анализ причин отклонений. Пересмотр плана мероприятий, целевых индикаторов мероприятий и финансирования.	Целесообразно поставить вопрос о полном прекращении реализации муниципальной программы для полного изменения структуры муниципальной программы.	Целесообразно поставить вопрос о полном прекращении муниципальной программы.

программы в целом. Подчеркнем ещё раз, что для проведения такой оценки предлагается сопоставлять эффективность мероприятий и достижение ожидаемых результатов. И матрица оценки эффективности наглядно показывает, что выполнение всех запланированных мероприятий не означает достижение ожидаемых результатов на 100%. В этом случае можно говорить о том, что программа имеет неверную структуру, и эффективность её реализации может быть оценена даже как неудовлетворительная.

Матрицу оценки эффективности можно использовать и для оценки подпрограмм. Основным достоинством используемого подхода является то, что проведённая таким образом оценка станет основой для внесения изменений или корректировки программы в целом. Допустим, что в результате оценки выявлена ситуация перевыполнения программы по ожидаемым результатам при невыполнении целевых индикаторов. Причинами неудовлетворительной эффективности в этом случае могут быть:

- завышение/занижение целевых индикаторов и ожидаемых результатов при планировании;
- случайное достижение ожидаемого результата, когда нет связи между выполненными мероприятиями и ожидаемыми результатами;
- несоответствие объема финансирования потребностям (например, если ожидаемые результаты перевыполнены, то средства можно было направить на другие программы).

Таким образом, предложенный инструментарий оценки эффективности муниципальных программ дает информацию для принятия решений по структуре программы, объемам финансирования и необходимым изменениям в мероприятиях.

В целях управления программой и своевременного внесения изменений в администрации рекомендуется создать структурную единицу, которая будет заниматься анализом и постоянным мониторингом реализации муниципальных программ, и поможет решить проблему ведомственной разобщенности при разработке и реализации программ. Дирекция программы – коллегиальный орган ведомства, принимающий управленческие решения в части планирования изменений, осуществляющий контроль реализации программ в части достижения целевых индикаторов мероприятий и ожидаемых результатов программы. В состав дирекции программы возможно включение руководителей подразделений, участвующих в реализации подпрограмм. Также одной из функций дирекции программы, как нам видится, является проведение своевре-

менной корректировки программ с учетом достигнутых результатов и новых целей развития территории. Данный орган сможет отслеживать программные мероприятия, вносить в них своевременные изменения, оценивать степень влияния каждого мероприятия на общий результат реализации программы, анализировать затрачиваемые бюджетные средства. Крайне важно, чтобы работа с программами осуществлялась дирекцией программ на постоянной основе.

Для организации работы дирекции программ требуется создание информационной базы, которая представляет собой свод данных по муниципальным программам. Информационная база может содержать как паспортные значения программ, так и информацию о динамике исполнения целевых показателей программ в разрезе отдельных мероприятий и ожидаемых результатов. Таким образом, информация о реализации всех направлений программ должна поддерживаться в актуальном состоянии за счет оперативного внесения ответственным исполнителем текущих результатов реализации программ в информационную систему. Частью информационной системы является документальное сопровождение вносимых изменений в программы. Сегодня есть только перечень постановлений, отражающих вносимые изменения, но нет единого документа, содержащего информацию о количестве изменений целевых индикаторов, ожидаемых результатов, объемах финансирования и причин изменений. Поэтому такая информационная база будет представлять собой важный аналитический инструмент, позволяющий повысить качество планирования муниципальных программ. В перспективе она позволит оценивать вносимые изменения и накапливать опыт в планировании программ. Как нам видится, документальное сопровождение изменений должно проводиться отдельно по каждой муниципальной программе с фиксацией всех вносимых изменений, с указанием ответственного лица и причин изменений.

Таким образом, для успешной реализации муниципальных программ в районах Омской области требуется внедрение новых подходов и инструментария к оценке эффективности их реализации. Это необходимо для определения и обоснования вносимых изменений, как по объемам финансирования, так и содержанию программ, включая вопросы связи ожидаемых результатов и целевых индикаторов, организационного закрепления функций управления программами, информационного сопровождения внесения изменений. При правильной организации работы муниципальные программы могут стать не только инструментом бюджетного планирования, но и эффективным инструментом территориального развития.

## Глава 11

### Алгоритм оценки эффективности муниципальных программ и его апробация

Для реализации предложенного подхода и методики был разработан алгоритм оценки эффективности муниципальных программ. Для этого потребовалось:

- ввести обозначения, характеризующие элементы структуры муниципальной программы;
- сформировать обязательные требования для проведения расчетов;
- разработать алгоритм расчета эффективности реализации всех мероприятий  $E^{(M)}$ , направленных на достижение плановых значений ожидаемых результатов муниципальной программы в целом и ее подпрограмм;
- предложить алгоритм расчета степени достижения плановых значений ожидаемых результатов муниципальной программы в целом и ее подпрограмм  $R$ ;
- апробировать предложенный инструментарий на примере скорректированной муниципальной программы.

Разработанные предложения опираются, в том числе, на проведённые ранее исследования в отношении государственных программ<sup>1</sup>.

#### Обозначения, требования и алгоритм проведения расчетов

Для формирования алгоритма оценки эффективности муниципальной программы (далее МП) введём следующие обозначения.

$s > 0$  – количество ожидаемых результатов МП;  $s \in Z$ ;

$A_i^{(p)} > 0$ ,  $A_i^{(f)} > 0$  – плановое и фактическое значение  $i$ -го ожидаемого результата МП соответственно,  $i = 1, \dots, s$ ;

$n > 0$  – количество подпрограмм (далее ПП) в МП;  $n \in Z$ ;

$m_j > 0$  – количество ожидаемых результатов  $j$ -й ПП,  $m_j \in Z$ ,  
 $j = 1, \dots, n$ ;

---

<sup>1</sup> Логинов К.К., Кораблева А.А., Бреусова А.Г. Алгоритм оценки эффективности государственных программ на примере Омской области // Вестник Омского университета. Серия «Экономика». – 2015. – №4. – С. 226–234.

$x_{jk}^{(p)} > 0, x_{jk}^{(f)} > 0$  – плановое и фактическое значение  $k$ -го ожидаемого результата  $j$ -ой ПП соответственно,  $j = 1, \dots, n$ ,  $k = 1, \dots, m_j$ ;

$l_j > 0$  – количество основных мероприятий (далее ОМ)  $j$ -й ПП;  $l_j \in Z$ ;

$d_{jq} > 0$  – количество мероприятий  $q$ -го ОМ  $j$ -й ПП,  $d_{jq} \in Z$ ,  $q = 1, \dots, l_j$ ;

$y_{jqp}^{(p)} > 0, y_{jqp}^{(f)} > 0$  – плановое и фактическое значение индикатора  $p$ -го мероприятия  $q$ -го ОМ  $j$ -й ПП,  $p = 1, \dots, d_{jq}$ ;

$V_{jqp}^{(p)} > 0, V_{jqp}^{(f)} > 0$  – запланированный и фактический объем финансирования  $p$ -го мероприятия  $q$ -го ОМ  $j$ -й ПП соответственно;

$w_{ijk}$  – весовой коэффициент, отражающий вклад  $k$ -го ожидаемого результата  $j$ -й ПП в  $i$ -й ожидаемый результат МП,  $0 \leq w_{ijk} \leq 1$ ,  $i = 1, \dots, s$ ,  $j = 1, \dots, n$ ,  $k = 1, \dots, m_j$ ;

$$\sum_{j=1}^n \sum_{k=1}^{m_j} w_{ijk} = 1;$$

$w_{ij}^{(SUB)}$  – весовой коэффициент, отражающий общий вклад ожидаемых результатов  $j$ -й ПП в  $i$ -й ожидаемый результат МП,  $w_{ij}^{(SUB)} = \sum_{k=1}^{m_j} w_{ijk}$ ;

$W_j^{(SUB)}$  – весовой коэффициент, отражающий общий вклад ожидаемых результатов  $j$ -й ПП во все ожидаемые результаты МП,  $W_j^{(SUB)} = \frac{1}{s} \sum_{i=1}^s w_{ij}^{(SUB)}$ .

На рис. 11.1 представлены введённые обозначения в структуре МП.

К обязательным требованиям для расчета можно отнести следующие положения:

1) для расчета весовых коэффициентов требуется наличие фактических данных за предшествующий период продолжительностью 5–8 лет по всем показателям, соответствующим ожидаемым результатам МП и ее подпрограмм;

2) наличие плановых значений для всех ожидаемых результатов и индикаторов;

3) наличие плановых и фактических значений объемов финансирования по мероприятиям.

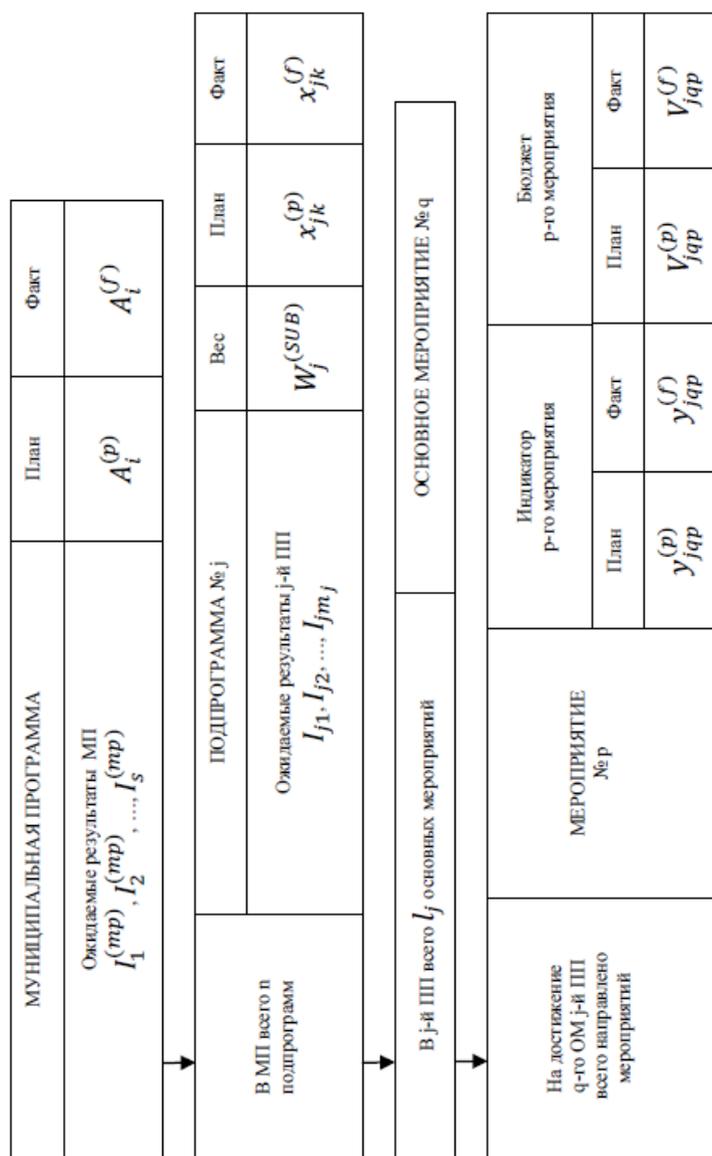


Рис. 11.1. Обозначения в структуре муниципальной программы

Алгоритм оценки эффективности МП состоит из двух этапов: вычисление интегральной оценки эффективности мероприятий ( $E^{(M)}$ ) и расчет результативности программы ( $R$ ). При расчете интегральной оценки эффективности мероприятий предлагается использовать методику, описанную в Постановлении Правительства Омской области от 26.06.2013 № 146-п<sup>1</sup>, в которую добавляются весовые коэффициенты индикаторов, и происходит «отсечение» полученных значений до 1. На втором этапе оценивается достижение запланированных ожидаемых результатов на уровне подпрограмм и муниципальной программы в целом.

Рассмотрим алгоритм расчета эффективности реализации всех мероприятий  $E^{(M)}$ , направленных на достижение плановых значений ожидаемых результатов муниципальной программы в целом и ее подпрограмм.

1. Расчет уровня финансового обеспечения  $p$ -го мероприятия  $q$ -го ОМ  $j$ -й ПП:

$$V_{jqp} = \frac{v_{jqp}^{(f)}}{v_{jqp}^{(p)}}, j = 1, \dots, n, q = 1, \dots, l_j, p = 1, \dots, d_{jq}. \quad (11.1)$$

2. Расчет степени реализации  $p$ -го мероприятия  $q$ -го ОМ  $j$ -й ПП:

$$\text{– для «позитивных» индикаторов: } r_{jqp} = \frac{y_{jqp}^{(f)}}{y_{jqp}^{(p)}}; \quad (11.2)$$

$$\text{– для «негативных» индикаторов: } r_{jqp} = \frac{y_{jqp}^{(p)}}{y_{jqp}^{(f)}}.$$

Если  $r_{jqp} > 1$ , то полагаем  $r_{jqp} = 1$ .

«Позитивными» считаются индикаторы и ожидаемые результаты, положительной динамикой изменения которых является увеличение их значений, в противном случае индикаторы и ожидаемые результаты считаются «негативными».

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства Омской области от 26.06.2013 №146-п «Об утверждении Порядка принятия решений о разработке государственных программ Омской области, их формирования и реализации» // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (дата обращения 20.06.2016 г.).

3. Расчет эффективности реализации  $p$ -го мероприятия  $q$ -го ОМ  $j$ -й ПП:

$$M_{jqp} = \frac{r_{jqp}}{v_{jqp}}, j = 1, \dots, n, q = 1, \dots, l_j, p = 1, \dots, d_{jq}. \quad (11.3)$$

4. Расчет эффективности реализации всех мероприятий  $j$ -й ПП (все мероприятия  $j$ -й ПП предполагаются равнозначными):

$$M_j^{(*)} = \frac{\sum_{q=1}^{l_j} \sum_{p=1}^{d_{jq}} M_{jqp}}{\sum_{q=1}^{l_j} d_{jq}}, j = 1, \dots, n. \quad (11.4)$$

5. Расчет эффективности реализации всех мероприятий МП с учетом значимости ПП:

$$E^{(M)} = \sum_{j=1}^n W_j^{(SUB)} M_j^{(*)}. \quad (11.5)$$

На рис. 11.2 схематично отражен представленный алгоритм расчета. Ниже представлен алгоритм расчета степени достижения плановых значений ожидаемых результатов муниципальной программы в целом и ее подпрограмм  $R$  (рис. 11.3).

1. Расчет степени достижения планового значения  $k$ -го ожидаемого результата  $j$ -й ПП:

– для «положительных» ожидаемых результатов:

$$G_{jk} = \frac{x_{jk}^{(f)}}{x_{jk}^{(p)}}; \quad (11.6)$$

– для «негативных» ожидаемых результатов:  $G_{jk} = \frac{x_{jk}^{(p)}}{x_{jk}^{(f)}}$ .

Если  $G_{jk} > 1$ , то полагаем  $G_{jk} = 1$ .

2. Расчет степени достижения плановых значений индикаторов  $j$ -й ПП (все ожидаемые результаты  $j$ -й ПП предполагаются равнозначными):

$$G_j^{(**)} = \frac{\sum_{k=1}^{m_j} G_{jk}}{m_j}, j = 1, \dots, n. \quad (11.7)$$

3. Расчет степени достижения плановых значений ожидаемых результатов всех ПП с учетом значимости ПП:

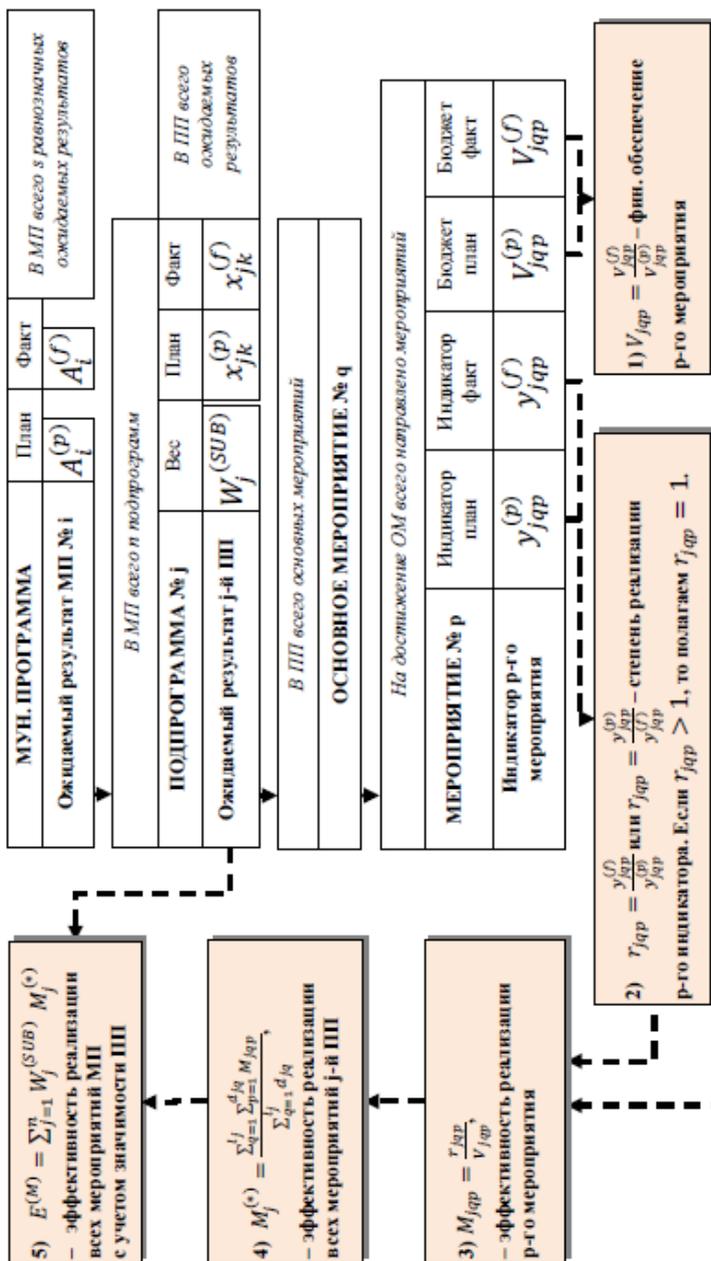


Рис. 11.2. Алгоритм расчета эффективности реализации мероприятий муниципальной программы

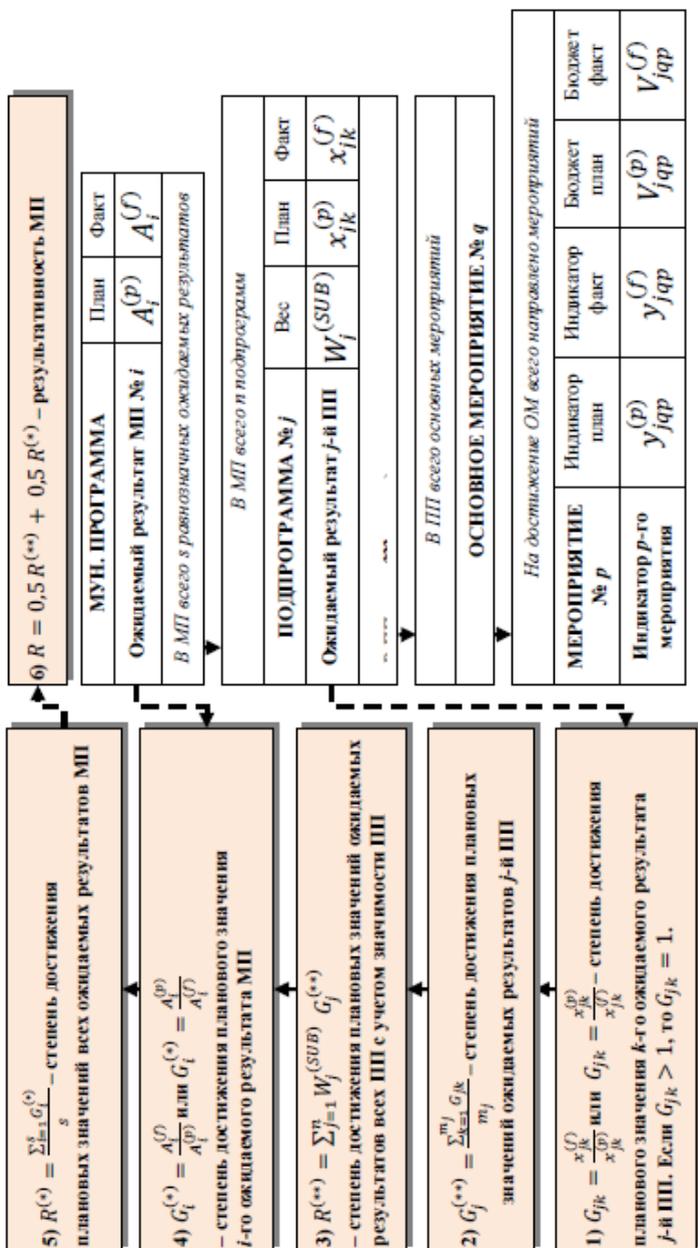


Рис. 11.3. Алгоритм расчета степени достижения плановых значений ожидаемых результатов муниципальной программы в целом и ее подпрограмм

$$R^{(**)} = \sum_{j=1}^n W_j^{(SUB)} G_j^{(**)}. \quad (11.8)$$

4. Расчет степени достижения планового значения  $i$ -го ожидаемого результата МП:

– для «положительных» ожидаемых результатов:

$$G_i^{(*)} = \frac{A_i^{(f)}}{A_i^{(p)}}; \quad (11.9)$$

– для «отрицательных» ожидаемых результатов:

$$G_i^{(*)} = \frac{A_i^{(p)}}{A_i^{(f)}}, \quad i = 1, \dots, s.$$

5. Расчет степени достижения плановых значений всех ожидаемых результатов МП (ожидаемые результаты МП предполагаются равнозначными):

$$R^{(*)} = \frac{\sum_{i=1}^s G_i^{(*)}}{s}. \quad (11.10)$$

6. Расчет  $R$ :

$$R = 0,5 R^{(**)} + 0,5 R^{(*)}, \quad (11.11)$$

где принята одинаковая степень значимости ожидаемых результатов МП и ПП – по 0,5. Допускается изменение указанного соотношения при соблюдении общей суммы равной единице.

Следует отметить, что предложенный алгоритм расчета можно применять для муниципальных программ с различной структурой (рис. 11.4 – 11.5).

Однако мы исходим из того, что целевые индикаторы и ожидаемые результаты программы не дублируют друг друга, а выстраиваются в иерархическую систему, где индикаторы «работают» на достижение ожидаемых целей подпрограмм, которые, в свою очередь, обеспечивают достижение ожидаемых результатов программы. Некоторые целевые индикаторы могут обеспечивать достижение нескольких ожидаемых результатов.

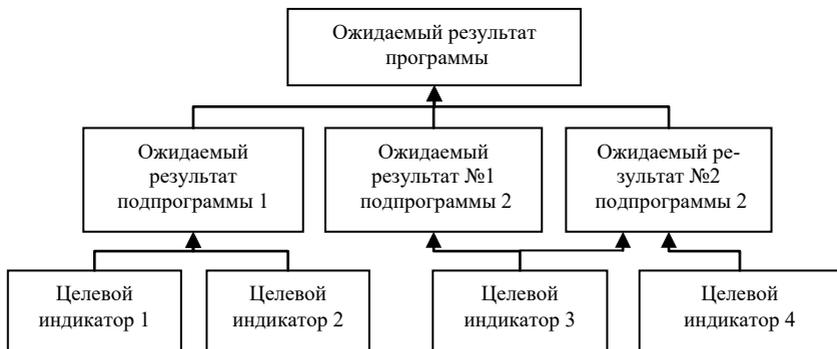


Рис. 11.4. Структура программы с одним ожидаемым результатом программы



Рис. 11.5. Структура программы с двумя ожидаемыми результатами программы

## **Корректировка структуры муниципальной программы**

Рассмотрим применение алгоритма оценки эффективности на примере муниципальной программы Омского муниципального района Омской области «Развитие экономического потенциала в Омском муниципальном районе Омской области»<sup>1</sup>. Для того, чтобы воспользоваться сформулированными ранее предложениями, подходом, методикой и алгоритмом оценки эффективности муниципальных программ необходимо провести анализ структуры муниципальной программы и при необходимости скорректировать её.

В качестве ожидаемых результатов программы в ней обозначены следующие показатели:

1) рост оборота розничной торговли на территории Омского муниципального района Омской области к 2018 году на 10 процентов;

2) увеличение доли работников, занятых в малом бизнесе, в общей численности экономически активного населения Омского муниципального района Омской области к 2018 году до 23,6 процентов;

3) увеличение количества участников из числа субъектов малого и среднего предпринимательства, принявших участие в районных, областных и иногородних выставочно-ярмарочных мероприятиях, конкурсах, к 2018 году до 300 единиц;

4) увеличение количества руководителей, специалистов и рабочих массовых профессий агропромышленного комплекса Омского муниципального района Омской области, прошедших профессиональную переподготовку и (или) повышение квалификации за счет предоставления субсидий, к 2018 году до 45 человек;

5) увеличение количества участников ежегодных конкурсов в сфере сельского хозяйства к 2018 году до 72 человек (организаций);

б) проведение выставочно-ярмарочных мероприятий по вопросам развития агропромышленного комплекса ежегодно в период с 2014 по 2018 годы в количестве 1 раз в год;

---

<sup>1</sup> Постановление Администрации Омского муниципального района Омской области от 13 ноября 2013 г. № П-13/ОМС-2117 «Об утверждении муниципальной программы Омского муниципального района Омской области «Развитие экономического потенциала в Омском муниципальном районе Омской области» // СПС «Консультант плюс» (дата обращения 22.06.2016).

7) достижение увеличения средней урожайности сельскохозяйственных культур с 1 гектара орошаемых земель сельскохозяйственных организаций Омского муниципального района Омской области к 2018 году до 39,2 центнера кормовых единиц;

8) увеличение посевной площади кормовых культур в сельскохозяйственных организациях Омского муниципального района Омской области к 2018 году до 2520 гектаров;

9) увеличение количества молока, закупленного заготовителями в личных подсобных хозяйствах Омского муниципального района Омской области в рамках предоставления субсидий, к 2018 году до 172 тонн;

10) увеличение количества договоров по возмещению части процентной ставки по долгосрочным, среднесрочным и краткосрочным кредитам, взятым малыми формами хозяйствования, к 2018 году до 240 единиц;

11) увеличение количества единиц предоставленных субсидий сельскохозяйственным товаропроизводителям на возмещение части затрат на строительство, реконструкцию, модернизацию объектов по убою сельскохозяйственных животных и их переработки к 2015 году до 2 единиц;

12) ежегодное предоставление грантов сельским (городскому) поселениям Омского муниципального района, переданных через иные межбюджетные трансферты, в количестве 5 грантов;

13) сохранение количества мероприятий по обеспечению функционирования муниципального сегмента системы информационного обеспечения сельского хозяйства агропромышленного комплекса в количестве 11 единиц;

14) увеличение количества поголовья племенного молодняка к 2018 году до 30.

В табл. 11.1 представлена изначальная структура ожидаемых результатов и мероприятий Подпрограммы № 1 «Развитие малого и среднего предпринимательства в Омском муниципальном районе Омской области» рассматриваемой муниципальной программы, сгруппированных по задачам подпрограммы. Как видно из таблицы, перечисленные ожидаемые результаты программы являются также ожидаемыми результатами подпрограмм и одновременно – целевыми индикаторами, что не позволяет оценить вклад мероприятий в достижение целей и задач программы. Кроме того, эти ожидаемые результаты различны по своей значимости: в одном ряду оказываются, например, рост оборота розничной торговли на 10% и выделение 5 грантов сельскому поселению.

Таблица 11.1

**Структура подпрограммы  
«Развитие малого и среднего предпринимательства  
в Омском муниципальном районе Омской области»  
муниципальной программы  
«Развитие экономического потенциала  
в Омском муниципальном районе Омской области»**

Действующая структура подпрограммы		Рекомендации
1		2
<i>Ожидаемые результаты подпрограммы 1</i>		–
1) рост оборота розничной торговли на территории Омского муниципального района Омской области		–
2) увеличение доли работников, занятых в малом бизнесе, в общей численности экономически активного населения Омского муниципального района Омской области		–
3) увеличение количества участников из числа субъектов малого и среднего предпринимательства, принявших участие в районных, областных и иногородних выставочно-ярмарочных мероприятиях, конкурсах		Исключить из ожидаемых результатов ПП 1 и оценивать только как целевой индикатор мероприятия (группы мероприятий)
<i>Мероприятия подпрограммы 1</i>	<i>Целевые индикаторы</i>	–
1.1 Реализация комплекса мер информационного и организационного характера для обеспечения развития торговли	1.1 Рост оборота розничной торговли на территории Омского муниципального района Омской области, %	1) Оставить целевой индикатор только в ожидаемых результатах ПП 1; 2) оценивать эффективность мероприятия только по уровню финансового обеспечения
2.1 Предоставление субсидий субъектам малого предпринимательства на компенсацию части затрат на обучение, подготовку, переподготовку и повышение квалификации специалистов	2.1 Доля работников, занятых в малом бизнесе, в общей численности экономически активного населения Омского муниципального района Омской области, %	1) Оставить целевой индикатор только в ожидаемых результатах ПП 1; 2) оценивать эффективность мероприятий только по уровню финансового обеспечения.
2.2 Предоставление субсидий субъектам малого предпринимательства на возмещение части затрат по оплате коммунальных платежей, в том числе за потребленную электроэнергию, тепло-снабжение, газоснабжение, водоснабжение и водоотведение		

1		2
2.3 Предоставление субсидий субъектам малого предпринимательства на возмещение части затрат по оплате за арендованные земельные участки, недвижимое имущество, используемое для ведения бизнеса		
2.4 Предоставление субсидий субъектам малого предпринимательства на возмещение части суммы процентов по кредитам, привлеченным субъектом малого предпринимательства в кредитных организациях		
2.5 Предоставление субсидий субъектам малого предпринимательства на компенсацию части затрат на приобретение основных средств		
2.6 Предоставление грантовой поддержки субъектам малого предпринимательства муниципального района на создание и развитие собственного бизнеса		
3.1 Организация и проведение ежегодного конкурса на присуждение премии Главы муниципального района в сфере развития предпринимательства	3.1 Количество участников из числа субъектов малого и среднего предпринимательства, принявших участие в районных, областных и иногородних выставочно-ярмарочных мероприятиях, конкурсах, единиц	-
3.2 Организация и проведение мероприятий с участием представителей малого и среднего предпринимательства, принятие участия делегаций муниципального района в областных выставочно-ярмарочных мероприятиях и за пределами Омской области		
3.3 Приобретение основных средств, приобретение (изготовление) выставочного оборудования, издание информационно-методических и справочных материалов		

В этой связи рекомендации общего характера направлены на исключение дублирования целевых индикаторов на уровне мероприятий и подпрограмм: более значимые индикаторы следует вынести на уровень подпрограмм, а обеспечивающие – на уровень мероприятий. Ожидаемые результаты, характеризующие количество участников различных конкурсов, на наш взгляд, логично перенести на уровень индикаторов. В тоже время показатель «Рост оборота розничной торговли» предлагается оставить только на уровне ожидаемых результатов, поскольку он является одним из ключевых показателей, характеризующих результат реализации программы и отраженных в официальных источниках статистической информации.

Выделение разного рода субсидий и грантовую поддержку следует оценивать через такие количественные показатели, как, например, число предпринимателей, получивших поддержку. Но в условиях ограниченной информации для проведения анализа, на данном этапе предлагается оценивать эффективность подобных мероприятий по уровню финансового обеспечения.

Далее был проведён аналогичный анализ структуры подпрограммы № 2 «Развитие сельского хозяйства Омского муниципального района Омской области» исследуемой муниципальной программы. Из десяти ожидаемых результатов программы шесть предлагается оценивать только как целевые индикаторы на уровне мероприятий. Среди таких показателей:

1) увеличение количества руководителей, специалистов и рабочих массовых профессий аграрно-промышленного комплекса (далее АПК) муниципального района, прошедших профессиональную переподготовку и (или) повышение квалификации за счет субсидий;

2) увеличение количества участников ежегодных конкурсов в сфере сельского хозяйства;

3) проведение выставочно-ярмарочных мероприятий по вопросам развития АПК;

4) увеличение количества договоров по возмещению части процентной ставки по долгосрочным, среднесрочным и краткосрочным кредитам, взятым малыми формами хозяйствования;

5) увеличение количества единиц предоставленных субсидий сельскохозяйственным товаропроизводителям на возмещение части затрат на строительство, реконструкцию, модернизацию объектов по обоим сельскохозяйственным животным и их переработки;

6) сохранение количества мероприятий по обеспечению функционирования муниципального сегмента системы информационного обеспечения сельского хозяйства агропромышленного комплекса.

Тогда в числе ожидаемых результатов подпрограммы остается четыре показателя, а именно:

1) достижение увеличения средней урожайности сельскохозяйственных культур с 1 га орошаемых земель сельскохозяйственных организаций муниципального района;

2) увеличение посевной площади кормовых культур в сельскохозяйственных организациях муниципального района;

3) увеличение количества молока, закупленного заготовителями в личных подсобных хозяйствах муниципального района в рамках предоставления субсидий;

4) увеличение количества поголовья племенного молодняка.

В табл. 11.2 отражены мероприятия подпрограммы, соответствующие им целевые индикаторы и рекомендации по изменению структуры программы. Ряд показателей, указанных в подпрограмме как ожидаемые результаты и целевые индикаторы одновременно следует оставить только на уровне ожидаемых результатов. Поскольку мероприятию «Организация проведения мероприятий по отлову и содержанию безнадзорных животных на территории муниципального района» не назначен индикатор, то предлагается исключить его из программы и расчетов эффективности реализации муниципальной программы.

Также мы вынуждены исключить подпрограмму № 3 «Социально-экономическое развитие территории Омского муниципального района» из расчетов, так как подпрограмма не может состоять из одного мероприятия «Предоставление грантов сельским (городскому) поселениям Омского муниципального района».

В число ожидаемых результатов самой муниципальной программы «Развитие экономического потенциала в Омском муниципальном районе Омской области» предлагаем включить показатель, относящийся к оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления, а именно: рост числа субъектов малого и среднего предпринимательства в расчете на 10 тыс. человек населения<sup>1</sup>, который будет отражать вклад первой подпрограммы «Развитие малого и среднего предпринимательства в Омском муниципальном районе Омской области».

---

<sup>1</sup> Указ Президента РФ от 28.04.2008 № 607 (ред. от 14.10.2012) «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» // СПС «Консультант плюс» (дата обращения 21.06.2016).

**Структура подпрограммы  
«Развитие сельского хозяйства  
Омского муниципального района Омской области»  
муниципальной программы  
«Развитие экономического потенциала  
в Омском муниципальном районе Омской области»**

Мероприятия подпрограммы	Целевой индикатор	Рекомендации
1	2	3
1.1 Возмещение части затрат на подготовку и повышение квалификации руководителей, специалистов и рабочих массовых профессий агропромышленного комплекса, а также специалистов по оказанию консультационной помощи с/х товаропроизводителям	1.1 Количество руководителей, специалистов и рабочих массовых профессий АПК муниципального района, прошедших профессиональную переподготовку и (или) повышение квалификации за счет субсидий, человек	-
2.1 Проведение ежегодного конкурса на лучшее хранение техники и оборудования среди предприятий агропромышленного комплекса	2.1 Количество участников конкурса, количество человек (организаций)	-
2.2 Проведение ежегодного районного конкурса операторов машинного доения коров и операторов по искусственному осеменению животных		
2.3 Проведение мероприятия, связанного с организацией ежегодного трудового соревнования среди с/х организаций, крестьянских (фермерских) хозяйств и работников с/х муниципального района		
2.4 Торжественное мероприятие и праздничный концерт, посвященный Дню работника с/х		
3.1 Проведение выставочно-ярмарочных мероприятий по вопросам развития АПК	3.1 Число проведенных мероприятий, единиц	-
3.2 Обеспечение функционирования муниципального сегмента информационно-телекоммуникационной сети органов управления агропромышленного комплекса	3.2 Количество мероприятий по обеспечению функционирования мун. сегмента системы информационного обеспечения сельского хозяйства АПК, единиц	-

1	2	3
4.1 Предоставление субсидий сельскохозяйственным товаропроизводителям на возмещение части затрат на подачу воды на мелиоративных системах	4.1 Достижение средней урожайности с/х культур с 1 га орошаемых земель с/х организаций, центнер	Оставить целевые индикаторы только в ожидаемых результатах ПП2; оценивать эффективность мероприятий только по уровню финансового обеспечения
4.2 Предоставление субсидий сельскохозяйственным товаропроизводителям на возмещение части затрат на приобретение семян кормовых культур	4.2 Посевная площадь кормовых культур в с/х организациях, гектар	
4.3 Предоставление субсидий гражданам, ведущим личное подсобное хозяйство, на возмещение части затрат по производству молока	4.3 Количество молока, закупленного заготовителями в личных подсобных хозяйствах муниципального района, тонн	
4.4 Обеспечение доступности кредитных ресурсов для граждан, ведущих личное подсобное хозяйство	4.4 Количество договоров, представленных для возмещения процентной ставки по кредитам, взятыми малыми формами хозяйства, единиц	-
4.5 Предоставление субсидий сельскохозяйственным товаропроизводителям на возмещение части затрат на строительство, реконструкцию, модернизацию объектов по убою с/х животных и их переработки	4.5 Количество СХТП муниципального района, единиц	-
4.6 Предоставление субсидий сельскохозяйственным товаропроизводителям на возмещение части затрат на приобретение племенного молодняка крупного рогатого скота молочного направления	4.6 Количество поголовья племенного молодняка, единиц	Оставить целевой индикатор только в ожидаемых результатах ПП 2; оценивать эффективность мероприятия только по уровню финансового обеспечения
4.7 Организация проведения мероприятий по отлову и содержанию безнадзорных животных на территории муниципального района	-	Исключить мероприятие из ПП 2, так как не назначен целевой индикатор.

Результат второй подпрограммы «Развитие сельского хозяйства Омского муниципального района Омской области» может отражать статистический показатель роста продукции сельского хозяйства. Также мы полагаем, что муниципальная программа, охватывающая вопросы развития экономического потенциала территории, должна учитывать такой ожидаемый результат, как рост объема инвестиций в основной капитал. Поскольку эти показатели не планировались при формировании муниципальной программы, то некоторые плановые значения можно взять из Стратегии развития Омского муниципального района Омской области до 2025 г.<sup>1</sup> или воспользоваться методом прогнозирования на основании статистических данных за прошлые периоды.

### **Апробация алгоритма оценки эффективности муниципальных программ**

Оценка эффективности МП «Развитие экономического потенциала в Омском муниципальном районе Омской области» осуществлялась за 2015 год. Согласно данным администрации Омского муниципального района о реализации муниципальной программы за 2015 год, на мероприятия 1.1 подпрограммы 1 и мероприятия 4.5, 4.6 подпрограммы 2 не выделялись бюджетные средства (плановое значение объема финансирования мероприятий равно нулю), поэтому при расчете эффективности реализации всех мероприятий муниципальной программы  $E^{(M)}$  они не учитывались. Кроме того, не учитывалось мероприятие 4.7 подпрограммы 2, так как данному мероприятию не назначен целевой индикатор.

В табл. 11.3 представлена новая структура мероприятий подпрограмм с учетом разработанных выше рекомендаций, а также результаты расчета степени реализации, уровня финансового обеспечения и эффективности реализации каждого мероприятия (группы мероприятий) подпрограммы № 1 (здесь и далее все индикаторы являются «позитивными»).

---

<sup>1</sup> Постановление Администрации Омского муниципального района от 24.11.2015 г. № П-15/ОМС-346 «О стратегии социально-экономического развития Омского муниципального района Омской области до 2025 г.» // СПС «Консультант плюс» (дата обращения 14.06.2016).

Таблица 11.3

**Эффективность реализации мероприятий подпрограммы  
«Развитие малого и среднего предпринимательства в Омском муниципальном районе Омской области» в 2015 г.**

Мероприятия подпрограммы	Целевой индикатор	Степень реализации мероприятия (группы мероприятий)	Уровень финансового обеспечения мероприятия	Эффективность реализации мероприятия (группы мероприятий)
1	2	3	4	5
1.1 Предоставление субсидий субъектам малого предпринимательства на компенсацию части затрат на обучение, подготовку, переподготовку и повышение квалификации специалистов	-	-	1	1
1.2 Предоставление субсидий субъектам малого предпринимательства на возмещение части затрат по оплате коммунальных платежей, в том числе за потребленную электроэнергию, теплоснабжение, газоснабжение, водоснабжение и водоотведение	-	-	1	1
1.3 Предоставление субсидий субъектам малого предпринимательства на возмещение части затрат по оплате за арендованные земельные участки, недвижимое имущество, используемое для ведения бизнеса			1	1

1	2	3	4	5
1.4 Предоставление субсидий субъектам малого предпринимательства на возмещение части суммы процентов по кредитам, привлеченным субъектом малого предпринимательства в кредитных организациях			1	1
1.5 Предоставление субсидий субъектам малого предпринимательства на компенсацию части затрат на приобретение основных средств			1	1
1.6 Предоставление грантовой поддержки субъектам малого предпринимательства муниципального района на создание и развитие собственного бизнеса			1	1
2.1 Организация и проведение ежегодного конкурса на присуждение премии Главы муниципального района в сфере развития предпринимательства	Количество участников из числа субъектов малого и среднего		1	
2.2 Организация и проведение мероприятий с участием представителей малого и среднего предпринимательства, принятие участия делегаций муниципального района в областных выставочно-ярмарочных мероприятиях и за пределами Омской области	предпринимательств а, принявших участие в районных, областных и иногородних выставочно-ярмарочных мероприятиях, конкурсах, единиц	1	1	1
2.3 Приобретение основных средств, приобретение (изготовление) выставочного оборудования, издание информационно-методических и справочных материалов			1	

В табл. 11.4 представлены результаты аналогичных расчетов по подпрограмме № 2.

Таблица 11.4

**Эффективность реализации мероприятий подпрограммы  
«Развитие сельского хозяйства Омского муниципального района  
Омской области» в 2015 г.**

Мероприятия подпрограммы	Целевой индикатор	Степень реализации мероприятия (группы мероприятий)	Уровень финансового обеспечения мероприятия	Эффективность реализации мероприятия (группы мероприятий)
1	2	3	4	5
1.1 Возмещение части затрат на переподготовку и повышение квалификации руководителей, специалистов и рабочих массовых профессий агропромышленного комплекса, а также специалистов по оказанию консультационной помощи с/х товаропроизводителям	Количество руководителей, специалистов и рабочих массовых профессий АПК муниципального района, прошедших проф. переподготовку и (или) повышение квалификации за счет субсидий, человек	0,92	1	0,92
2.1 Проведение ежегодного конкурса на лучшее хранение техники и оборудования среди предприятий агропромышленного комплекса	Количество участников конкурса, количество человек (организаций)	1	1	1
2.2 Проведение ежегодного районного конкурса операторов машинного доения коров и операторов по искусственному осеменению животных			1	
2.3 Проведение мероприятия, связанного с организацией ежегодного трудового соревнования среди с/х организаций, крестьянских (фермерских) хозяйств и работников с/х муниципального района			1	
2.4 Торжественное мероприятие и праздничный концерт, посвященный Дню работника сельского хозяйства			1	
3.1 Проведение выставочно-ярмарочных мероприятий по вопросам развития АПК	Число проведенных мероприятий, единиц	1	1	1

1	2	3	4	5
3.2 Обеспечение функционирования муниципального сегмента информационно-телекоммуникационной сети органов управления агропромышленного комплекса	Количество мероприятий по обеспечению функционирования муниципального сегмента системы информационного обеспечения сельского хозяйства АПК, единиц	0,27	1	0,27
4.1 Предоставление субсидий сельскохозяйственным товаропроизводителям на возмещение части затрат на подачу воды на мелиоративных системах	–	–	1	1
4.2 Предоставление субсидий сельскохозяйственным товаропроизводителям на возмещение части затрат на приобретение семян кормовых культур			1	1
4.3 Предоставление субсидий гражданам, ведущим личное подсобное хозяйство, на возмещение части затрат по производству молока			0,95	0,95
4.4 Обеспечение доступности кредитных ресурсов для граждан, ведущих личное подсобное хозяйство	Количество договоров, представленных для возмещения процентной ставки по кредитам, взятыми малыми формами хозяйства, единиц	0,49	0,97	0,5

Из табл. 11.3–11.4 следует, что эффективность реализации мероприятий первой подпрограммы равна  $M_1^{(*)} = 1$ , подпрограммы 2 –  $M_2^{(*)} = \frac{0,92+1+1+0,27+1+1+0,95+0,5}{8} = 0,83$ . Здесь и далее в расчетах предполагается равнозначность подпрограмм, т.е.  $W_1^{(SUB)} = W_2^{(SUB)} = 0,5$ . Тогда эффективность реализации всех мероприятий муниципальной программы  $E^{(M)} = \frac{1+0,83}{2} = 0,915$ .

Рассмотрим далее расчет степени достижения плановых значений индикаторов подпрограмм и муниципальной программы в целом. В табл. 11.5 представлены новая структура ожидаемых результатов подпрограмм с учетом рекомендаций табл. 11.2–11.3 и степень достижения их плановых значений<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> База данных показателей муниципальных образований // Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Омской области [сайт]. URL: <http://www.gks.ru/dbscripts/munst/munst52/DBlnet.cgi#1> (дата обращения: 22.07.2016).

Таблица 11.5

**Степень достижения плановых значений индикаторов подпрограмм  
в 2015 г.**

Ожидаемые результаты подпрограммы	Плановое значение	Фактическое значение	Степень достижения планового значения
Подпрограмма 1. Развитие малого и среднего предпринимательства в Омском муниципальном районе Омской области			
1.1 Рост оборота розничной торговли на территории Омского муниципального района Омской области, %	7	16	1
2.1 Увеличение доли работников, занятых в малом бизнесе, в общей численности экономически активного населения Омского муниципального района Омской области, %	22,1	33	1
Подпрограмма 2. Развитие сельского хозяйства Омского муниципального района Омской области			
2.1 Достижение увеличения средней урожайности сельскохозяйственных культур с 1 гектара орошаемых земель сельскохозяйственных организаций муниципального района, центнер	38,5	38,2	0,99
2.2 Увеличение посевной площади кормовых культур в сельскохозяйственных организациях муниципального района, гектар	2200	6183	1
2.3 Увеличение количества молока, закупленного заготовителями в личных подсобных хозяйствах муниципального района в рамках предоставления субсидий, тонн	150	75	0,5

Из табл. 3.24 следует, что степень достижения плановых значений индикаторов (ожидаемых результатов) первой подпрограммы равна  $G_1^{(**)} = 1$ , подпрограммы 2 –  $G_2^{(**)} = \frac{0,99+1+0,5}{3} = 0,83$ . Тогда  $R^{(**)} = \frac{1+0,83}{2} = 0,915$ .

В табл. 11.6 представлены рекомендуемые авторами главные ожидаемые результаты муниципальной программы, на достижение которых должен быть направлен комплекс мероприятий подпрограмм. Приведенный перечень показателей предварительный и может быть дополнен другими индикаторами, обобщающими экономическую деятельность муниципального района.

Таблица 11.6

**Степень достижения плановых значений  
показателей муниципальной программы в 2015г.**

Ожидаемые результаты муниципальной программы	Показатель	Плановое значение	Фактическое значение	Степень достижения планового значения
1. Рост числа субъектов малого и среднего предпринимательства в расчете на 10 тыс. человек населения	Число субъектов малого и среднего предпринимательства в расчете на 10 тыс. человек населения, единиц	440	479,09	1
2. Рост продукции сельского хозяйства	Продукция сельского хозяйства в хозяйствах всех категорий (в фактически действовавших ценах), тыс. руб.	16997235	16997235	1
3. Рост объема инвестиций в основной капитал	Объем инвестиций в основной капитал (за исключением бюджетных средств) в расчете на одного жителя, руб.	17793,345	9357,9	0,53

Плановые и фактические значения по числу субъектов малого и среднего предпринимательства и объему инвестиций были получены из доклада Главы Омского муниципального района Омской области за 2015 г. о показателях эффективности деятельности органов местного самоуправления городского округа (муниципального района)<sup>1</sup> и Стратегии социально-экономического развития Омского муниципального района Омской области до 2025 года<sup>2</sup>. Ввиду отсутствия данных о продукции сельского хозяйства в Омском муниципальном районе за 2015 г., в качестве планового и фактического значений продукции сельского хозяйства использовалось прогнозное значение, построенное на основе временного ряда официальных статистических данных муниципальных образований Омской области<sup>3</sup> за 2008–2014 гг. В этом случае условно считается, что плановое значение продукции сельского хозяйства в 2015 г. достигнуто. В дальнейшем при условии включения этого показателя в перечень ожидаемых результатов муниципальной программы необходимо разработать отдельную методику получения планового значения.

Из табл. 11.6 следует, что степень достижения плановых значений ожидаемых результатов муниципальной программы равна:

$$R^{(*)} = \frac{1+1+0,53}{3} = 0,84.$$

---

<sup>1</sup> Доклад Главы Омского муниципального района Омской области за 2015 г. «О показателях эффективности деятельности органов местного самоуправления городского округа (муниципального района)» // Портал Правительства Омской области [сайт].

URL: [http://oms.omskportal.ru/ru/municipal/localAuthList/3-52-244-1/officialsite/otrasli/economics/econom\\_razvitie.html](http://oms.omskportal.ru/ru/municipal/localAuthList/3-52-244-1/officialsite/otrasli/economics/econom_razvitie.html)  
(дата обращения: 22.07.2016).

<sup>2</sup> Постановление Администрации Омского муниципального района от 24.11.2015 г. № П-15/ОМС-346 «О стратегии социально-экономического развития Омского муниципального района Омской области до 2025 г.» // СПС «Консультант плюс» (дата обращения 14.06.2016).

<sup>3</sup> База данных показателей муниципальных образований // Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Омской области [сайт].

URL: <http://www.gks.ru/dbscripts/munst/munst52/DBInet.cgi#1> (дата обращения: 22.07.2016).

Таким образом, общая степень достижения плановых значений ожидаемых результатов подпрограмм и муниципальной программы равна:

$$R = \frac{0,915+0,84}{2} = 0,8775.$$

Так как  $E^{(M)} = 0,915$ ,  $R = 0,8775$ , то в соответствии с матрицей сопоставления результативности муниципальных программ и эффективности реализации мероприятий получаем, что эффективность муниципальной программы «Развитие экономического потенциала в Омском муниципальном районе Омской области» оценивается удовлетворительно и необходим анализ причин отклонения  $E^{(M)}$  и  $R$  от единицы, который может заключаться в пересмотре структуры программы и объема финансирования мероприятий.

## **Выводы**

Муниципальные районы вносят существенный вклад в социально-экономическое развитие регионов и страны в целом. В соответствии с федеральным законодательством деятельность всех уровней управления должна быть взаимоувязана по целям, задачам, направлениям и механизмам, обеспечивающих реализацию государственной политики, например, в сфере развития сельских территорий. Однако исследование показало, что эти принципы соблюдаются не в полной мере и выпадают целые блоки взаимосвязей между документами стратегического планирования федерального, регионального и муниципального значения, что усложняет реализацию государственной политики в развитии сельских территорий.

С 2014 г. повсеместно внедряется программный бюджет. Иными словами, муниципальные программы в настоящее время являются ключевым механизмом управления территориальным развитием. Муниципальные образования самостоятельно определяют структуру муниципальных программ, разрабатывают и применяют методики оценки их эффективности. Но единообразные

подходы к формированию структуры муниципальных программ и методика оценки эффективности программ позволили бы осуществлять сравнение качества управления развитием муниципальных образований на всей территории Российской Федерации и перенимать положительный опыт.

Авторами предлагается использовать подход к оценке эффективности муниципальных программ, при котором рассчитывается два показателя: степень достижения плановых значений ожидаемых результатов и эффективность реализации мероприятий – для сопоставления их друг с другом. Соотношение значений этих показателей формирует матрицу оценки с различными сочетаниями эффективности мероприятий и достижения ожидаемых результатов. При этом ожидаемые результаты и индикаторы программ не должны дублировать друг друга, а в качестве ожидаемых результатов предлагается использовать, в том числе, утвержденные показатели оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления и плановые показатели стратегии развития региона. Оптимальной шкалой оценки значений результативности программы и эффективности мероприятий является шкала, где пороговый критерий составляет 70%. Это позволяет интерпретировать результаты оценки, находить дефектные элементы программ, анализировать структуру муниципальной программы. В развитие предложенного подхода и методики был разработан алгоритм оценки эффективности муниципальных программ и проведена его апробация.

Таким образом, предложенные рекомендации по формированию структуры муниципальных программ направлены на взаимную увязку стратегических целей и задач государственной, региональной и муниципальной политики по развитию сельских территорий. А разработанный инструментарий оценки эффективности муниципальных программ дает информацию для принятия решений по структуре программ, объемам финансирования и необходимым изменениям в мероприятиях муниципальных программ.

## Приложение

### Анкета опроса жителей, предпринимателей, муниципальных служащих муниципального района Омской области

Омская экономическая лаборатория Сибирского отделения Российской академии наук и Омский филиал Финансового университета при Правительстве Российской Федерации проводят анализ проблем социального развития муниципальных районов Омской области.

Отметьте, пожалуйста, выбранные Вами варианты ответов.

**1. Отметьте любым знаком ответ на вопрос – на Ваш взгляд, нужна ли для Вашего района, поселения программа устойчивого развития?**

Да             Нет

**2. Как Вы считаете, каков сегодня уровень жизни населения в вашем районе, поселении?**

Равен прожиточному минимуму   
Выше прожиточного минимума   
Ниже прожиточного минимума   
Затрудняюсь ответить

**3. Каков уровень жизни в Вашем районе, поселении по сравнению с соседними?**

Выше   
Ниже   
Равен   
Затрудняюсь ответить

**4. К какому слою населения Вы могла бы отнести лично себя?**

Ниже черты бедности   
Бедному   
Малообеспеченному   
Обеспеченному   
Богатому   
Очень богатому

**5. На Ваш взгляд, приемлемы ли цены на товары и услуги в районе, поселении для населения?**

Совсем не удовлетворяет	<input type="checkbox"/>	В основном удовлетворяет	<input type="checkbox"/>
Средне	<input type="checkbox"/>	В большей степени не удовлетворяет	<input type="checkbox"/>
Полностью удовлетворяет	<input type="checkbox"/>	Затрудняюсь ответить	<input type="checkbox"/>

**6. Чем Вы руководствуетесь, при покупке продуктов питания?**

Возможностями

Потребностями и желанием

Другое \_\_\_\_\_

**7. Как Вы оцениваете качество предоставляемой медицинской помощи?**

Полностью удовлетворяет	<input type="checkbox"/>	В большей степени не удовлетворяет	<input type="checkbox"/>
В основном удовлетворяет	<input type="checkbox"/>	Совсем не удовлетворяет	<input type="checkbox"/>
Средне	<input type="checkbox"/>	Затрудняюсь ответить	<input type="checkbox"/>

**8. В чем проявляется проблема оказания медицинской помощи в Вашем районе, поселении? Назовите несколько, расположив их по значимости**

---

---

---

**9. Как Вы оцениваете качество общего образования детей?**

Совсем не удовлетворяет	<input type="checkbox"/>	В основном удовлетворяет	<input type="checkbox"/>
В большей степени не удовлетворяет	<input type="checkbox"/>	Средне	<input type="checkbox"/>
Полностью удовлетворяет	<input type="checkbox"/>	Затрудняюсь ответить	<input type="checkbox"/>

**10. В чем проявляется проблема общего образования в Вашем районе, поселении? Назовите несколько, расположив их по значимости**

---

---

---

**11. Как Вы оцениваете качество дополнительного образования детей?**

Совсем не удовлетворяет	<input type="checkbox"/>	В основном удовлетворяет	<input type="checkbox"/>
В большей степени не удовлетворяет	<input type="checkbox"/>	Полностью удовлетворяет	<input type="checkbox"/>
Средне	<input type="checkbox"/>	Затрудняюсь ответить	<input type="checkbox"/>

**12. В чем проявляется проблема дополнительного образования в Вашем районе, поселении? Назовите несколько, расположив их по значимости**

---

---

---

**13. Как Вы оцениваете качество дошкольного образования детей?**

Совсем не удовлетворяет

В основном удовлетворяет

В большей степени не удовлетворяет

Полностью удовлетворяет

Средне

Затрудняюсь ответить

**14. В чем проявляется проблема дошкольного образования в Вашем районе, поселении? Назовите несколько, расположив их по значимости**

---

---

---

**15. Как Вы оцениваете деятельность органов местного самоуправления по благоустройству территории?**

Совсем не удовлетворяет

В основном удовлетворяет

Средне

Полностью удовлетворяет

В большей степени не удовлетворяет

Затрудняюсь ответить

**16. Какие мероприятия по благоустройству территории предложили бы Вы?**

---

---

---

**17. Каково экологическое состояние в Вашем районе, поселении?**

Совсем не удовлетворяет

В основном удовлетворяет

В большей степени не удовлетворяет

Полностью удовлетворяет

Средне

Затрудняюсь ответить

**18. Какие мероприятия по сохранению экологического состояния предложили бы Вы?**

---

---

---

**19. Обеспечивается ли Ваша собственная безопасность в Вашем районе, поселении?**

Совсем не удовлетворяет	<input type="checkbox"/>	В основном удовлетворяет	<input type="checkbox"/>
В большей степени не удовлетворяет	<input type="checkbox"/>	Полностью удовлетворяет	<input type="checkbox"/>
Средне	<input type="checkbox"/>	Затрудняюсь ответить	<input type="checkbox"/>

**20. Обеспечивается ли, на Ваш взгляд, потребность населения в транспорте?**

Совсем не удовлетворяет	<input type="checkbox"/>	В основном удовлетворяет	<input type="checkbox"/>
В большей степени не удовлетворяет	<input type="checkbox"/>	Полностью удовлетворяет	<input type="checkbox"/>
Средне	<input type="checkbox"/>	Затрудняюсь ответить	<input type="checkbox"/>

**21. Какие мероприятия по увеличению предоставления транспорта предложили бы Вы?**

---

---

---

**22. Как Вы оцениваете деятельность управляющих компаний ЖКХ?**

Совсем не удовлетворяет	<input type="checkbox"/>	В основном удовлетворяет	<input type="checkbox"/>
В большей степени не удовлетворяет	<input type="checkbox"/>	Полностью удовлетворяет	<input type="checkbox"/>
Средне	<input type="checkbox"/>	Затрудняюсь ответить	<input type="checkbox"/>

**23. В чем проявляется проблема оказания услуг ЖКХ в Вашем районе, поселении? Назовите несколько, расположив их по значимости**

---

---

---

**24. Как Вы оцениваете качество предоставляемых услуг в сфере культуры?**

Совсем не удовлетворяет	<input type="checkbox"/>	В основном удовлетворяет	<input type="checkbox"/>
В большей степени не удовлетворяет	<input type="checkbox"/>	Полностью удовлетворяет	<input type="checkbox"/>
Средне	<input type="checkbox"/>	Затрудняюсь ответить	<input type="checkbox"/>

**25. В чем проявляется проблема предоставления услуг в сфере культуры Вашего района, поселения? Назовите несколько, расположив их по значимости**

---

---

---

**26. Довольны ли Вы существующими социальными программами для населения?**

Совсем не удовлетворяет


В основном удовлетворяет


В большей степени не удовлетворяет

Полностью удовлетворяет

Средне

Затрудняюсь ответить

**27. Оцените по пятибалльной системе остроту проблем для Вашего муниципального образования?**

Наименование	5 баллов	4 балла	3 балла	2 балла	1 балл
Благоустройство города					
Занятость населения					
Состояние жилищного фонда					
Развитие инфраструктуры					
Доступность транспортного сообщения с другими муниципальными образованиями					
Обеспеченность социальными услугами					
Уровень преступности					
Недостаток места отдыха					
Другое					

**28. Как Вы считаете, на решение каких проблем необходимо сосредоточить усилия в первую очередь? Назовите пять основных и расположите их по значимости.**

---



---



---

**29. Как Вы оцениваете деятельность органов местного самоуправления?**

Полностью удовлетворяет


В большей степени не удовлетворяет


В основном удовлетворяет

Совсем не удовлетворяет

Средне

Затрудняюсь ответить

**30. Насколько открыты органы местного самоуправления?**

Полностью удовлетворяет

В большей степени не удовлетворяет

В основном удовлетворяет

Совсем не удовлетворяет

Средне

Затрудняюсь ответить

**31. Из каких источников, Вы получаете информацию о деятельности органов местного самоуправления?**

---

---

---

**32. Как Вы считаете, за последний год Вы стали жить: (нужное обвести)**

1. гораздо лучше
2. на прежнем уровне
3. хуже
4. намного хуже
5. затрудняюсь ответить

**33. Не возникало ли у Вас, или у Ваших близких, в последнее время желание переехать на постоянное место жительства в другой населенный пункт? (нужное обвести и просьба указать причину переезда)**

1. Да, мы собираемся уехать в ближайшее время \_\_\_\_\_

---

---

---

2. Такой вариант рассматривается \_\_\_\_\_

---

---

---

3. Такого желания нет

4. Затрудняюсь ответить

**В заключении несколько традиционных вопросов:**

**А. Сколько лет Вы живете в муниципальном образовании?** \_\_\_\_\_

**Б. Ваш пол**

1. мужской
2. женский

**В. Ваш возраст**

1. от 16 до 29
2. 30 – 39
3. 40 – 49
4. 50 – 59
5. свыше 60

**Г. Образование**

1. неполное среднее
2. среднее
3. средне-специальное
4. незаконченное среднее
5. высшее

**Д. Ваша сфера деятельности**

1. Руководитель предприятия, подразделения
2. Специалист
3. Индивидуальный предприниматель
4. Служащий (врач, преподаватель, учитель, работник культуры и т.д.)
5. Рабочий
6. Учащийся, студент
7. Пенсионер
8. Безработный, домохозяйка
9. Другое \_\_\_\_\_

**Спасибо большое, всего доброго!**

## ОГЛАВЛЕНИЕ

<b>Введение</b> .....	5
<b>Преамбула</b> .....	8

### **Раздел I. ТРАНСФОРМАЦИЯ СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЙ: ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ВОПРОСЫ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ЭФФЕКТИВНОСТИ**

Глава 1. Институционально-экономический механизм устойчивого развития сельских территорий .....	14
Глава 2. Влияние «новых» хозяйственных укладов на экономический облик сибирского села .....	27
Глава 3. Правовые коллизии в управлении социально-экономическим развитием села .....	77

### **Раздел II. ДИАГНОСТИКА СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СФЕРЫ СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЙ ОМСКОЙ ОБЛАСТИ**

Глава 4. Сельское предпринимательство региона: анализ и прогнозирование .....	99
Глава 5. Перспективы развития рынков сельскохозяйственной продукции Омской области в условиях глобальной конкуренции .....	127
Глава 6. Сельский рынок труда и вопросы занятости .....	152
Глава 7. Проблемы социального развития муниципальных районов (по материалам социологического исследования качества муниципальных услуг в районах Омской области) .....	185

### **Раздел III. МЕТОДИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ РАЗРАБОТКИ И ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ПРОГРАММ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЙ**

Глава 8. Стратегическое планирование устойчивого развития сельских территорий: от федеральных концепций до муниципальных программ .....	208
Глава 9. Методические основы оценки эффективности муниципальных программ .....	233
Глава 10. Проблемы формирования и оценки муниципальных программ муниципальных районов Омской области и пути их решения .....	259
Глава 11. Алгоритм оценки эффективности муниципальных программ и его апробация .....	281
<b>Приложение</b> .....	308

Научное издание

**СЕЛЬСКИЕ ТЕРРИТОРИИ ОМСКОЙ ОБЛАСТИ:  
ИНСТРУМЕНТЫ ПЕРЕХОДА К УСТОЙЧИВОМУ РАЗВИТИЮ**

под ред. д.э.н. В.В. Карпова

ISBN 978-5-89665-315-8



Художник обложки

*А.В. Саваровский*

Компьютерная вёрстка

*С.А. Дучкова, А.П. Угрюмов*

---

Подписано к печати 8 августа 2017 г. Формат бумаги 60×84<sup>1</sup>/<sub>16</sub>. Гарнитура «Таймс».  
Объём п.л. 20. Уч.-изд.л. 19. Тираж 523 экз. Заказ № 33.

---

Издательство ИЭОПП СО РАН  
Участок оперативной полиграфии ИЭОПП СО РАН,  
630090, г. Новосибирск, проспект Академика Лаврентьева, 17.