

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

**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, строительнотехнические, 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 институт 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 «перекочевали» в обновленный документ. Последний страдает наличием множеством ожидаением, 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 (биоэкономикю)* 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 социэкономике // 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*; *феодалную 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 «трудо-потребительского

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 – низшим 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 вырабатывать 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 ЗАГС, 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 иницируют 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.