

УДК 332.14(470.51)

**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ УПРАВЛЕНИЯ СЕЛЬСКИМИ ТЕРРИТОРИЯМИ****Осипов А.К., Гайнутдинова Е.А., Кондратьев Д.В.***ФГБОУ ВО «Ижевская государственная сельскохозяйственная академия», Ижевск,  
e-mail: menedzhment.kafedra@mail.ru*

Значимость сельской местности, где проживают порядка 37 млн человек, или 27% населения страны, вызывает необходимость углубленного изучения этого территориального феномена (объекта) не только в теоретическом, но и в практическом, содержательном плане. Реализация эффективной политики развития сельских территорий требует научного подхода к решению существующих проблем. Сельская местность представляет собой сложную социально-демографическую и производственно-экологическую систему, выполняющую важные народно-хозяйственные функции. Миссия сельской местности заключается в обеспечении сбалансированного территориального развития страны и решении важнейших социально-экономических задач, которые представлены различными функциями: демографической и трудовых ресурсов, производственно-экономической, места размещения различных народно-хозяйственных объектов, экистической, социальной, культурно-духовной, природоохранной, экологической, рекреационной и социального контроля. В процессе развития территорий формируются функциональные системы, обеспечивающие реализацию данных функций. В статье рассмотрены проблемы снижения численности сельских жителей в Удмуртской Республике, слабого развития сельской инфраструктуры, дифференциации сельских районов Удмуртии по масштабу и эффективности экономики, уровням развития социальной и бюджетной сфер. Дальнейшее развитие сельской местности требует сохранения и повышения привлекательности сельского образа жизни, внимания к комплексному развитию сельских территорий всех участников процесса управления, представителей территорий, граждан. Авторами сделана попытка рассмотреть развитие сельских территорий в Удмуртской Республике, определить ключевые проблемы управления развитием сельской местности и разработать рекомендации по совершенствованию управления сельскими территориями.

**Ключевые слова:** комплексное развитие сельских территорий, проблемы сельских территорий, демография, сельская экономика, сельскохозяйственное производство, дифференциация сельских районов Удмуртии

**IMPROVING RURAL GOVERNANCE****Osipov A.K., Gainutdinova E.A., Kondratyev D.V.***Izhevsk State Agricultural Academy, Izhevsk, e-mail: menedzhment.kafedra@mail.ru*

The importance of rural areas, where about 37 million people or 27% of the country's population live, necessitates an in-depth study of this territorial phenomenon (object), not only in theoretical, but also in practical, substantive terms. The implementation of an effective policy for the development of rural areas requires a scientific approach to solving existing problems. The rural area is a complex socio-demographic and production-ecological system that performs important national economic functions. The mission of rural areas is to ensure a balanced territorial development of the country and to solve the most important socio-economic problems, which are represented by various functions: demographic and labor resources, production and economic, location of various national economic objects, ecistic, social, cultural and spiritual, environmental, ecological, recreational and social control. In the process of development of territories, functional systems are formed that ensure the implementation of these functions. The article discusses the problems of a decrease in the number of rural residents in the Udmurt Republic, poor development of rural infrastructure, differentiation of rural areas of Udmurtia in terms of the scale and efficiency of the economy, levels of development of the social and budgetary spheres. Further development of rural areas requires preserving and increasing the attractiveness of the rural way of life, attention to the integrated development of rural areas of all participants in the management process, representatives of territories, citizens. The authors made an attempt to consider the development of rural areas in the Udmurt Republic, identify the key problems of rural development management and develop recommendations for improving the management of rural areas.

**Keywords:** comprehensive development of rural areas, problems of rural areas, demography, rural economy, agricultural production, differentiation of rural areas of Udmurtia

Актуальность изучения сельских территорий обусловлена тем, что они все в большей степени оказываются на обочине социально-экономических процессов, протекающих в стране. Это выражается в разных формах, прежде всего – в затухании хозяйственной деятельности, низком уровне развития сферы обслуживания, высокой безработице и низких доходах населения, и как итог этого – в оттоке населения из сельской местности. В то же время трудно переоценить значимость сельских территорий в решении стратегических задач

развития страны, в частности в решении продовольственной проблемы, ресурсного обеспечения экономики, проблем природопользования, достижения экологического равновесия и др. К сожалению, об устойчивом и комплексном развитии сельских территорий пока приходится говорить лишь теоретически. Большинство из них находятся в сложном положении из-за нерешенных проблем. Эти и другие проблемы вызывают поток исследований и публикаций по данной тематике [1, 2], учеными разрабатываются научные концепции, а в практическом

плане принимаются соответствующие решения, направленные на стимулирование развития сельских территорий.

Цель исследования: выявить проблемы развития сельских территорий Удмуртской Республики и разработать рекомендации по совершенствованию управления сельскими территориями.

#### **Материалы и методы исследования**

Материалом для исследования послужили нормативно-правовые акты федеральных и региональных органов власти и управления, данные Удмуртстата, а также научные теоретические и практические источники. Методами, применяемыми в исследовании, являются: системный анализ, структурно-функциональный, причинно-следственный методы, метод сравнения.

#### **Результаты исследования и их обсуждение**

В организационно-административном плане в сельской местности Удмуртской Республики организованы 302 сельских поселения и 25 муниципальных районов, где сформированы соответствующие органы местного самоуправления, осуществляющие свою деятельность по решению вопросов местного значения. Эффективность их деятельности достаточно противоречива, так как для реализации своих функций в полном объеме у них ограничены финансовые средства. Бюджеты большинства поселений на 70–90% являются дотационными.

По состоянию на начало 2020 г. в сельской местности Удмуртии проживают 508,8 тыс. человек, или 33,9% от общей численности населения Республики. За последние 5 лет численность сельского населения сократилась на 13,9 тыс. человек [3].

Сельская местность как научная категория представляет собой сложную динамическую систему взаимосвязанных параметров, характеризующих состояние сельской экономики, природопользования и окружающей среды, развития объектов социальной сферы, производственной инфраструктуры и демографических процессов. Можно считать, что демографические параметры являются в этой системе сложной функцией влияния процессов, протекающих в сельской местности. Поэтому через оценку рождаемости, смертности, естественного прироста, сальдо миграции, половозрастной структуры населения можно судить в целом о состоянии сельской местности.

Не умаляя роли всех сфер сельской местности, важнейшим сегментом (движущим механизмом) развития сельской местности отметим отрасли производственной сферы,

обеспечивающие население рабочими местами и доходами. К 2020 г. число предприятий и организаций в сельской местности Удмуртии составило 18% от общего числа организаций региона, стоимость их основных фондов составила около 12% от стоимости основных фондов всех предприятий Республики. По объему отгруженной промышленной продукции доля сельских районов составляет 33%. Количество субъектов малого бизнеса в сельской местности составляет около 29%. В Удмуртии традиционно в сельской местности развито сельское хозяйство: по состоянию на начало 2020 г. здесь имеются коллективные хозяйства – 300 ед., крестьянские (фермерские) хозяйства – 1341 ед. и личные подсобные хозяйства – 185 тыс. ед. Среди регионов ПФО Удмуртия занимала в 2019 г. 7-е место по производству мяса, 3-е место по производству молока, 5-е место по производству яиц [4].

В 2013–2020 гг. в регионе действовала подпрограмма «Устойчивое развитие сельских территорий» в рамках госпрограммы Удмуртской Республики «Развитие сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы», которая имела своей направленностью повышение качества жизни сельского населения, социально-инженерное обустройство села, привлечение молодых специалистов и обучение работников в отрасли сельского хозяйства. Реализация данной подпрограммы продлена до 2025 г.

В 2020 г. в Удмуртии принята подпрограмма «Комплексное развитие сельских территорий» до 2025 г. [5–7], задачами которой явились повышение качества жизни сельского населения, уровня социально-инженерного обустройства села и обеспечение занятости сельского населения. Запланировано достижение 15 целевых показателей.

В 2020 г. выполнены следующие мероприятия подпрограмм [8]: сохранена доля численности сельского населения на уровне 33,8%; соотношение среднедушевых доходов городских и сельских жителей составило 70%; объем благоустроенного жилья в сельской местности составил 21%; введено 4570 кв. м. жилья на сельских территориях; обучено работников сельскохозяйственного профиля – 300 человек; введено 4 км водопроводов, 23,1 км газовых сетей, 46,2 км автомобильных дорог с твердым покрытием; реализовано 53 проекта по социальному благоустройству территорий; реализовано 4 проекта по комплексному развитию территорий.

Масштабы финансирования подпрограмм представлены в таблице.

Финансирование подпрограмм «Устойчивое развитие сельских территорий» и «Комплексное развитие сельских территорий»\* за счет средств бюджета УР, тыс. руб. [8]

Наименование ответственного исполнителя, соисполнители	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.
Министерство сельского хозяйства и продовольствия Удмуртской Республики	134097,6	177991,2	144440,5	223130,9	220812,2
Министерство строительства, жилищно-коммунального хозяйства и энергетики Удмуртской Республики	257415,4	64020,0	59002,0	61671,9	706753,1
Министерство транспорта и дорожного хозяйства Удмуртской Республики	698765,0	1218658,0	602274,8	729825,1	815256,8
Министерство здравоохранения Удмуртской Республики	7030,0	4336,2	4312,8	4397,4	–
Всего	1097308,1	1465005,4	810030,1	1019025,2	1742642,0
Удельный вес расходов на подпрограммы в программе, %	24,3	35,9	24,7	29,3	41

\* – действует с 2020 г.

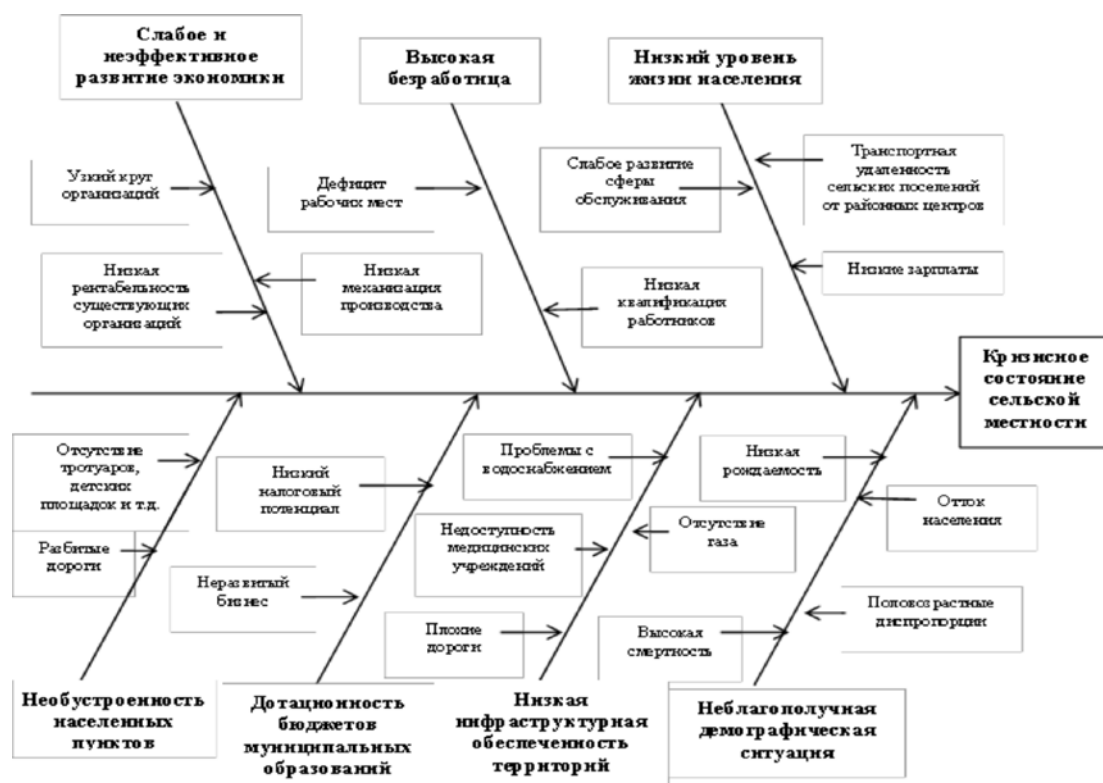
Несистемный объем финансовой поддержки из бюджета на развитие сельских территорий в рамках Госпрограммы развития сельского хозяйства говорит о том, что финансирование мероприятий по улучшению жилищных условий, вводу нового жилья, инженерному обустройству села является недостаточным для комплексного развития сельских территорий.

Несмотря на предпринимаемые меры, ситуация в сельской местности остается сложной [9]: продолжает наблюдаться естественная убыль населения; высоким остается уровень безработицы, что связано, прежде всего, с узким выбором мест приложения труда; на низком уровне остается качество системы здравоохранения, особенно тревожит недоступность медицинских учреждений; низкими остаются уровень обеспеченности сельских поселений системами водоснабжения и водоотведения; более половины сельских населенных пунктов не имеют газоснабжения; не соответствует предъявляемым требованиям качество сельских дорог; отсутствует должная поддержка малых форм хозяйствования на селе, имеются барьеры в их ресурсном обеспечении и рынках сбыта продукции.

Причинно-следственный анализ (рисунок) показывает, что основной причиной сложившейся кризисной ситуации является слабое развитие экономики сельских территорий. Во всех рассматриваемых муниципальных районах Удмуртии основой экономики является сельское хозяйство. Здесь занято 4,9% (или 23,6 тыс. человек) от среднесписочной численности работающих. Объем произведенной продукции сельского хозяйства в Удмуртии составил в 2020 г. 67 705 млн руб., из них на долю

крупных хозяйств приходится 66%. Большинство сельскохозяйственных организаций являются убыточными. Объем инвестиций в основной капитал организаций сельского хозяйства (8,7% от общего объема инвестиций) является недостаточным для стабильного и устойчивого развития экономической базы сельских территорий.

Дифференциация сельских муниципальных районов Удмуртии по уровню их развития (по масштабу и эффективности экономики, развитию социальной сферы, имеющемуся экономическому потенциалу, объему бюджетных средств и других возможностей) позволила нам объединить их в 4 группы с целью разработки рекомендаций по дальнейшему развитию: высокоразвитые, среднеразвитые, имеющие низкий и крайне низкий уровень развития. 1-я группа – сельские районы – лидеры Удмуртии, имеющие высокий уровень развития экономики, промышленный и сельскохозяйственный потенциал, устойчивость бюджета, демографический рост, социальную инфраструктуру (Увинский, Завьяловский, Игринский, Алнашский, Балезинский районы). 2-я группа – среднеразвитые – это преимущественно аграрные районы, находящиеся вблизи городов, имеющие стабильно функционирующую экономику, средние показатели уровня социального развития, бюджетной сферы (Шарканский, Сарапульский, Можгинский, Воткинский, Каракулинский, Малопургинский районы). В 3-ю группу районов вошли районы, имеющие низкие показатели развития сельского хозяйства и в целом невысокие темпы социально-экономического развития (Глазовский, Якшур-Бодьинский, Кезский, Дебесский, Вавожский, Кизнерский, Камбарский, Киясовский, Селтинский).



Причинно-следственная схема, объясняющая кризисное состояние сельской местности

4-я группа – районы с крайне низким уровнем социально-экономического развития, имеющие естественную убыль населения, незначительный масштаб экономики, низкий уровень развития аграрной отрасли (Граховский, Красногорский, Сюзинский, Юкаменский, Ярский).

Еще одной проблемой, по нашему мнению, затрудняющей развитие сельских территорий, является отсутствие эффективной системы управления сельскими территориями. В настоящее время на Министерство сельского хозяйства РФ и его подразделения в регионах возложена функция управления Стратегией и Программой устойчивого и комплексного развития сельских территорий. Однако при более глубоком анализе можно заключить, что по своему функционалу и в соответствии с Федеральным законом «О развитии сельского хозяйства» № 264-ФЗ от 29.12.2006 г. его прямой обязанностью является развитие сельского хозяйства. В то же время понятие «сельские территории» не ограничивается одним сельским хозяйством, здесь представлены десятки других видов деятельности, комплексное развитие которых требует координации с другими министерствами и ведомствами, а также с администрациями муниципальных образований.

Таким образом, отсутствует комплексный подход к управлению развитием села: в государственных программах по развитию инфраструктуры сельские территории отдельно не выделяются, имеются отдельные мероприятия в ряде госпрограмм Министерств, но Минсельхоз РФ не имеет полномочий по их координации; законодательная база по развитию сельских территорий окончательно не сформирована: нет привязки развития сельских территорий к функциям органов местного самоуправления, в оценке органов исполнительной власти нет показателей, характеризующих уровень социально-экономического развития сельских территорий.

Предложения авторов по совершенствованию управления сельскими территориями сводятся к следующему.

Во-первых, для обеспечения эффективного и комплексного развития сельских территорий на уровне региона – субъекта Федерации необходимо создание координационного совета из руководителей министерств и ведомств, чьи подразделения размещаются в сельской местности и непосредственно связаны с обслуживанием сельского населения и развитием сельской экономики, а также руководителей муниципальных районов. В своей деятельности

координационный совет должен руководствоваться планами работ на текущие годы, разработанными в соответствии с федеральными программами «Устойчивое развитие сельских территорий» и «Комплексное развитие сельских территорий». Координация работ по названным программам обеспечит достижение целевых показателей развития сельских территорий.

Во-вторых, требуется дифференцированный подход к реализации намеченных планов, так как уровни развития сельских территорий сильно различаются [10, 11, 12]. Так, сильные районы (районы-лидеры) могут быть вовлечены в пилотные проекты в рамках имеющихся ресурсов господдержки по развитию новых производств и систем жизнеобеспечения, созданию цепочек добавленных стоимостей в муниципальной экономике, передаче опыта и знаний другим сельским территориям.

Для районов со средним уровнем развития можно рекомендовать сосредоточить свое внимание на развитии имеющихся производств с возможностями кооперирования в рамках муниципальных и межрайонных цепочек создания добавленных стоимостей, выявления проблемных мест в экономике и социальной сфере, координации органов во взаимодействии предоставления сервисных услуг, услуг здравоохранения и образования.

Для слабо развитых районов рекомендуется организовать конкурсное развитие населенных пунктов с привлечением частных предпринимателей, учитывая специфику таких территорий, выявлять предпочтительные для населения конкретного населенного пункта проекты, организовывать комплексы предоставляемых государством услуг, создавать различные формы объединений малых предприятий для формирования цепочки добавленной стоимости.

Районы с крайне низким уровнем развития должны поддерживаться местными и региональными властями с тем, чтобы совместными решениями находить возможности развития жизнеобеспечения, преодоления деградации населенных пунктов, отсталости и слабо развитости. Здесь также необходимо вовлекать в развитие территорий и инициировать местное население, распространять передовой опыт сильных районов путем информационной, аналитической, агитационной поддержки, запускать собственный бизнес-процесс, объединяющий усилия представителей местного сообщества, инвесторов, деловых партнеров, органов власти. Применение средств господдержки должно увязываться с демографической ситуацией и занятостью на селе.

## Заключение

Региональным органам власти и управления при создании координационного совета по управлению комплексным развитием сельских территорий и финансировании мероприятий по развитию сельских территорий следует учитывать применение рекомендаций по совершенствованию управления сельскими территориями.

## Список литературы

1. Костяев А.И. Организационно-экономический механизм устойчивого развития сельских территорий Северо-Запада Российской Федерации (анализ и предложения по совершенствованию). СПб.-Пушкин: ГНУ СЗ НИЭСХ Россельхозакадемии, 2010. 62 с.
2. Осипов А.К., Кондратьев Д.В. Теоретико-методические подходы к обоснованию устойчивого развития сельской местности региона // Развитие экономики, учетно-аналитических и контрольно-оценочных функций управления в АПК: Материалы международной научно-производственной конференции, посвященной 75-летию ФГБОУ ВО «Ижевская ГСХА» (Ижевск, 18–19 октября 2018 г.). Ижевск: РИО ФГБОУ ВО «Ижевская ГСХА», 2019. С. 22–30.
3. Социально-экономическое положение городских округов и муниципальных районов Удмуртской Республики за 2015-2019 годы / Федер. служба гос. статистики по Удмурт. Респ.; [редкол.: Е.А. Данилов и др.]. Ижевск: Удмуртстат. 2020. 190 с.
4. Сельское хозяйство Удмуртской Республики. Статистический сборник / Федер. служба гос. статистики по Удмурт. Респ.; [отв. за выпуск: Отдел статистики сельского хозяйства и окружающей природной среды]. Ижевск: Удмуртстат. 2020. 122 с.
5. Постановление Правительства Удмуртской Республики от 15 марта 2013 г. № 102 «Об утверждении государственной программы Удмуртской Республики «Развитие сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия» (с изменениями и дополнениями) [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/463800978> (дата обращения: 17.06.2021).
6. Постановление Правительства Удмуртской Республики от 24 марта 2020 г. № 70 «О внесении изменений в постановление Правительства Удмуртской Республики от 15 марта 2013 года № 102 «Об утверждении государственной программы Удмуртской Республики «Развитие сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия» [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/570767846> (дата обращения: 17.06.2021).
7. Постановление Правительства Российской Федерации от 31 мая 2019 г. № 696 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Комплексное развитие сельских территорий» (с изменениями и дополнениями) [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/72260516> (дата обращения: 17.06.2021).
8. Официальный сайт Министерства сельского хозяйства и продовольствия Удмуртской Республики [Электронный ресурс]. URL: <http://udmapk.ru> (дата обращения: 18.06.2021).
9. Осипов А.К., Гайнутдинова Е.А. Проблемы совершенствования системы управления в АПК региона (на материалах Удмуртской Республики) // Фундаментальные исследования. 2018. № 5. С. 81–86.
10. Меры господдержки в сельских территориях, способствующие повышению создания добавленной стоимости. Опыт Германии [Электронный ресурс]. URL: <https://agrardialog.ru/prints/details/id/137> (дата обращения: 17.06.2021).
11. Развитие сельских территорий: сравнительный опыт России и Германии [Электронный ресурс]. URL: <https://agrardialog.ru/prints/details/id/257> (дата обращения: 17.06.2021).
12. Устойчивое развитие сельских территорий в Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: [https://agrardialog.ru/files/prints/2017\\_studie\\_le\\_rus\\_2018\\_06\\_v3.pdf](https://agrardialog.ru/files/prints/2017_studie_le_rus_2018_06_v3.pdf) (дата обращения: 17.06.2021).