

РОССИЙСКОЕ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВО
Том 18 • Номер 23 • декабрь 2017
ISSN 1994-6937
Russian Journal of Entrepreneurship
издательство Креативная экономика

Комплексное развитие территорий: цели, ресурсы и показатели эффективности

Гареев И.Ф. [1], *Мухаметова Н.Н.* [1]
[1] Казанский государственный архитектурно-строительный университет, Казань, Россия

АННОТАЦИЯ:

Статья раскрывает проблемы, препятствующие развитию сельских территорий, в контексте соответствия причин их возникновения и предпринимаемых действий для устранения данных негативных тенденций. В результате проведенного исследования первичная гипотеза о необходимости определения владельцев процесса развития сельских территорий и наделения их необходимыми полномочиями трансформировалась в новую гипотезу о потенциале сельских сообществ стать новым владельцем процесса развития сельских территорий.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: сельские территории, сельская политика, развитие сельских территорий, региональное развитие, LEADER, местные сообщества, миграция, устойчивое развитие сельских территорий.

Integrated territorial development: objectives, resources and performance indicators

Gareev I.F. [1], *Mukhametova N.N.* [1]
[1] Kazan State University of Architecture and Engineering, Russia

Введение

Анализ статистической информации по результатам всероссийской сельскохозяйственной переписи 2006 и 2016 года, обзор официальных документов Правительства России о результатах работы по направлению «Развитие сельских территорий» свидетельствуют и наличии проблем, препятствующих устойчивому развитию сельских территорий. Стратегией определяется одна из ключевых причин – отсутствие эффективной системы межведомственного взаимодействия и координации отдельных вопросов, связанных с развитием сельских территорий. Сохраняются ведомственные барьеры, препятствующие доступности ресурсов развития для сельского населения [8]. С точки зрения проектного управления данная проблема является следствием неточного определения и назначения владельцев отдельных процессов, направленных на реализацию задач развития сельских территорий. Данный фактор приводит к тому, что ответственный за процесс

не наделен достаточными полномочиями для управления им, корректировки и изменения действий по своему усмотрению. Вопрос установления рамок полномочий и ответственности для государственных структур, управляющих развитием сельскими территориями, недостаточно раскрыт. В частности, Стратегией и последующими решениями и планами определяются ответственные структуры, но не раскрываются данные об административных, правовых и иных ресурсах, которыми они могут распоряжаться для достижения поставленных целей.

Задачи и участники процесса устойчивого развития сельских территорий

Устойчивое развитие сельских территорий – многофакторная задача, решение которой не может быть мгновенным. Основным подтверждением этому является временной период действия государственной подпрограммы Устойчивое развитие сельских территорий до 2030 года. Это связано с множеством социальных и экономических задач, требующих дифференцированного подхода в связи с неоднородностью пространственного распределения ресурсов и различными начальными условиями. Результатом развития и совершенствования на протяжении последних трех десятилетий концепции устойчивого развития стало появление принципиальной новой модели социально-экономического развития, для которой приоритетным вектором модернизации экономики (при всей важности задачи обеспечения технологического прогресса и конкурентоспособности) является улучшение условий жизни нынешнего поколения людей уже сегодня и обеспечение благоприятных условий для будущих поколений [3] *(Krygina, 2016)*. Идея инновационно-устойчивого развития территорий и жилищного строительства в частности на региональном уровне является

ABSTRACT:

The article reveals the problems hindering the development of rural areas in the context of their conformity with the causes and actions taken to eliminate these negative trends. As a result of the study, the primary hypothesis about the need to determine the owners of the process of development of rural areas and giving them the necessary authority was transformed into a new hypothesis about the potential of rural communities to become the new owner of the process of development of rural areas.

KEYWORDS: rural areas, rural policy, rural development, regional development, LEADER, local communities, migration, sustainable rural development

JEL Classification: J61, J62, R14, R19 **Received: 11.11.2017 / Published: 16.12.2017**

© Author(s) / Publication: CREATIVE ECONOMY Publishers
For correspondence: Gareev I.F. (igareev@kgasu.ru)

CITATION:

Gareev I.F., Mukhametova N.N. (2017) Kompleksnoe razvitie territoriy: tseli, resursy i pokazateli effektivnosti [Integrated territorial development: objectives, resources and performance indicators]. Rossiyskoe predprinimatelstvo. 18. (23). – 3939-3952. doi: 10.18334/rp.18.23.38851

принципиально новым подходом, основанным на принципах рационализации интенсивности освоения региональной сферы жизнедеятельности населения и обеспечения комфортности его проживания в самые кратчайшие сроки [4] *(Krygina, 2015)*. Таким образом, развитие сельских территорий и реализация Стратегии обладают характеристиками проекта, состоящего из множества мероприятий и направленного на повышение качества жизни сельского населения и решение стратегических задач государства. К данным характеристикам можно отнести: временный характер реализации Стратегии, определенность целей и результата. Однако анализ официальных документов и материалов, посвященных развитию сельских территорий, не определяет так называемых «владельцев» процесса, полностью отвечающих за результат, ход выполнения процесса и, самое главное – за удовлетворенность конечных получателей результатами процесса. Авторы А.А. Коков, Х.Х Такаева, Х.Б Ежиев используют термин «управляющий фактор», от успешного решения которого зависит удовлетворение других нужд того или иного района [2] *(Kokov, Takaeva, Ezhiev, 2012)*. В соответствии с Распоряжением от 30 января 2018 года утвержден план мероприятий по реализации Стратегии в 2018–2020 годах [6]. В данном документе владельцем процесса «реализация плана» назначен Минсельхоз России. В ходе разработки темы исследования, подготовлен обзорный и аналитический материал для **определения владельцев процессов, полномочных и ответственных за решение отдельных задач, формирующих результат всего процесса развития сельских территорий**.

Рассмотрим участников процесса развития сельских территорий, определенного Стратегией. На *рисунке 1* в схематичном виде представлены мероприятия подпрограммы «Устойчивое развитие сельских территорий» и владельцы процессов, сопутствующих реализации мероприятий [11].

Получателем результатов реализации всех мероприятий в рамках развития сельских территорий в первую очередь является сельское население, а также государство. Для эффективности развития сельских территорий, как и любого другого комплексного проекта, необходимо, чтобы конечный «продукт» процесса соответствовал ожиданиям получателя и удовлетворял его потребности. В плане реализации в 2018–2020 годах Стратегии устойчивого развития сельских территорий обозначены данные результаты:

ОБ АВТОРАХ:

Гареев Ильнур Фаилович, доцент кафедры «Экспертиза и управление недвижимостью», кандидат экономических наук (igareev@kgasu.ru)

Мухаметова Наиля Назыймовна, аспирант кафедры «Экспертиза и управление недвижимостью» (yallyana@kgasu.ru)

ЦИТИРОВАТЬ СТАТЬЮ:

Гареев И.Ф., Мухаметова Н.Н. Комплексное развитие территорий: цели, ресурсы и показатели эффективности // Российское предпринимательство. – 2017. – Том 18. – № 23. – С. 3939-3952. doi: 10.18334/rp.18.23.38851

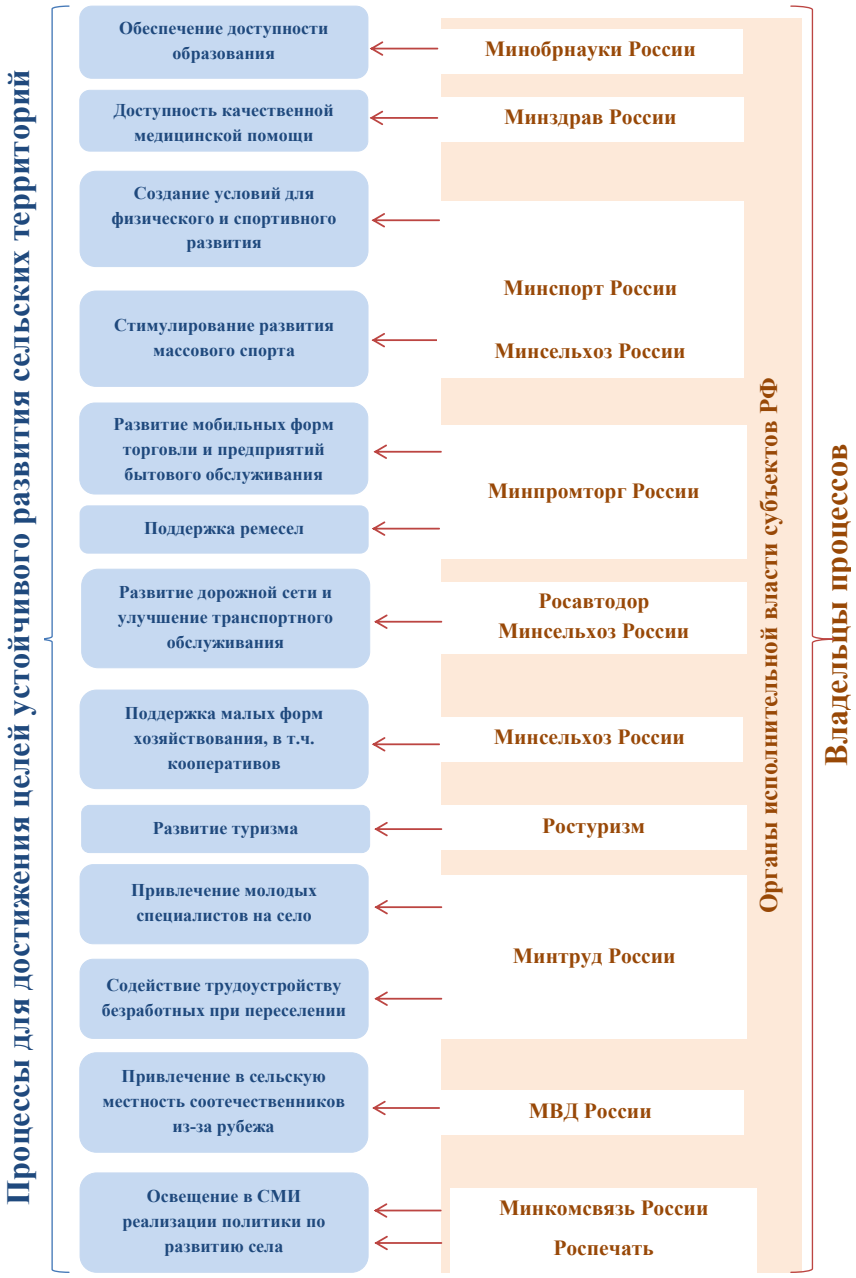


Рисунок 1. Процессы развития сельских территорий и их владельцы
Источник: составлено авторами.

- для сельских жителей должны быть созданы условия для обеспечения повышения качества и уровня жизни сельского населения на основе преимуществ сельского образа жизни
- с позиции государства – обеспечить выполнение общенациональных функций сельских территорий – производственной, демографической, трудоресурсной, пространственно-коммуникационной, сохранение историко-культурных основ идентичности народов страны, поддержание социального контроля и освоенности сельских территорий [8].

Факторы, влияющие на процесс развития сельских территорий

Для прогнозирования результатов реализации мероприятий плана развития сельских территорий необходимо сопоставить поставленные задачи с потребностями получателей результатов процесса – ожиданиями сельского населения. Для этого применим дуальный подход для оценки факторов, стимулирующих перемещения сельского населения [13].

Факторы, отталкивающие население от сельской жизни:

- недостаток мест приложения труда, сезонный характер трудовой занятости,
- низкая оплата труда при тяжелых физических нагрузках,
- низкий уровень социальной защиты и предоставляемых социальных услуг,
- некомфортные жилищные условия.

Факторы, притягивающие население в город:

- большие возможности трудоустройства со стабильным доходом достаточного уровня,
- возможность получения достойного образования и дальнейшего профессионального развития,

лучшие жилищные условия даже при условиях более компактного жилого фонда.

Рассмотрим актуальные данные о проблемах, стимулирующих миграционные настроения у сельского населения, представленные в ежегодном докладе «О состоянии сельских территорий в РФ в 2015 году» [1]. Ответы, полученные в результате исследования, показали, что низкая привлекательность сельских территорий как места жительства основана на причинах связанных с материальным достатком. К ним относятся:

- рост цен на товары и услуги (№ 1 среди предложенных вариантов ответов, 67,5% ответов респондентов),
- низкий уровень заработной платы (№ 2, 57,6 %),
- низкий уровень социальных выплат – пенсий, стипендий, пособий (№ 3, 29,5 %),
- проблемы с трудоустройством (№ 4, 29,2 %).

Среди проблем, связанных с доступностью социальных услуг и сельской инфраструктуры, наиболее часто упоминались:

- состояние медицинского обслуживания (№ 5, 26 % ответов респондентов),

- бездорожье и плохое обеспечение общественным транспортом (№ 7, 20,4 %),
- отсутствие условий для проведения досуга, занятий спортом (№ 12, 13 %).

В наименьшей степени сельское население, участвовавшее в мониторинге, выражает озабоченность торговым обслуживанием и мобильной связью, состоянием пожарной безопасности и охраной общественного порядка.

Данные о распределении субсидий: Распоряжение Правительства РФ от 20.01.2017 № 49-р [7].

Сопоставительный анализ данных о направлениях федеральной поддержки развитию сельских территорий и степени влияния данных факторов позволил выявить структурную проблему: наиболее важные для сельского населения факторы (доступность товаров и услуг, низкий уровень заработных плат и социальных выплат, а также проблемы с трудоустройством) остаются без ресурсной поддержки федерального центра. Возможности грантов решают задачи сельского развития лишь отчасти [5] *(Ovchintseva, 2012)*. Таким образом, для удовлетворения потребностей основного получателя результатов процесса развития сельских территорий – сельского населения, требуется концентрация региональных ресурсов. В противном случае, проблематика, стимулирующая

Таблица 1

Сопоставительные данные о направлениях федеральной поддержки для развития сельских территорий и значимости данных направлений для сельского населения

Направление поддержки		Размер субсидий в 2017 году, млн рублей	Доля в общем объеме субсидий	Доля респондентов, выделивших данное направление как проблемное /ранг проблемы
Инфраструктурная	водоснабжение	980 113,9	29,40%	нет данных
	газификация	823 882,9	24,72%	нет данных
	обустройство площадок под комплексную застройку	783 541,8	23,51%	нет данных
Социальная	общеобразовательные организации	391 805,1	11,75%	8,60% / №19
	фельдшерско-акушерские пункты	156 680,8	4,70%	26,00% / №5
	спортивные сооружения	117 527,8	3,53%	13,00% / №12
	жилищные условия	3 456,1	0,10%	11,60% / №13
Экономическая	грантовая поддержка инициатив граждан	76 455,2	2,29%	9,50% / №16

Источник: составлено авторами.

Таблица 2

Оценка миграционных настроений среди сельского населения (% от числа опрошенных)

Миграционные настроения	2010	2014	2016
всего	25,2	41,9	31,0
намерены уехать в город	6,8	14,0	9,7
Задумываются об отъезде	18,4	27,9	21,3

Источник: [1].

миграционный отток населения из села остается нерешенной, и усилия по созданию необходимой социальной и инженерной инфраструктуры невостребованными.

По результатам проведенного мониторинга отмечено снижение уровня миграционных настроений среди сельских жителей на 9,1 % в 106 году по сравнению с 2014 годом (*табл. 2*).

Сопоставление данных о намерениях переехать на постоянное место жительства в город и возраста респондентов выявило группу 18–30 лет в качестве наиболее активной с точки зрения миграции: 20,1 % респондентов высказали твердое намерение переехать в город. Наименее активной группой являются пенсионеры (60 лет и старше).

Результаты мониторинга выявили вторую закономерность: в наименьшей степени подвержены миграционным настроениям малые сельские населенные пункты (26,8 % потенциальных мигрантов) и самые крупные (26 %). Такая дифференциация связана прежде всего с портретом среднего жителя и уровнем развития самого поселения. В малых селах и деревнях проживают лица пенсионного возраста, не отличающихся высокой степенью готовности к переездам. Крупные сельские населенные пункты предоставляют лучшие условия для проживания, в том числе и с точки зрения социальной обеспеченности, что сказывается на снижении миграционных настроении жителей.

Стоит отметить, что экономически активная часть сельского населения планирует переезд в город именно из-за невысокого потенциала для улучшения финансового благополучия и профессионального развития (*рис. 2*).

Результаты опроса, представленные в мониторинге, подтверждают потребность сельских жителей в экономически эффективных и привлекательных с точки зрения карьерных и профессиональных перспектив мест приложения труда [1]. Данные опросов респондентов показывают, что именно эти вопросы являются критически важными для дальнейшего развития сельских поселений, но в Стратегии устойчивого развития сельских территорий данным процессам не уделено должное внимание. Возможно, необходимо разработать критерии и оценки устойчивости социального развития сельских территорий по примеру исследования, проведенного Троцковским А.Я., Родионовой Л.В. Сергиенко А.М. [10] *(Trotskovskiy, Rodionova, Sergienko, 2010)*. Кто же является или потенциально мог бы стать процессов владельцем создания современных и эффективных мест приложения труда в сельской местности?

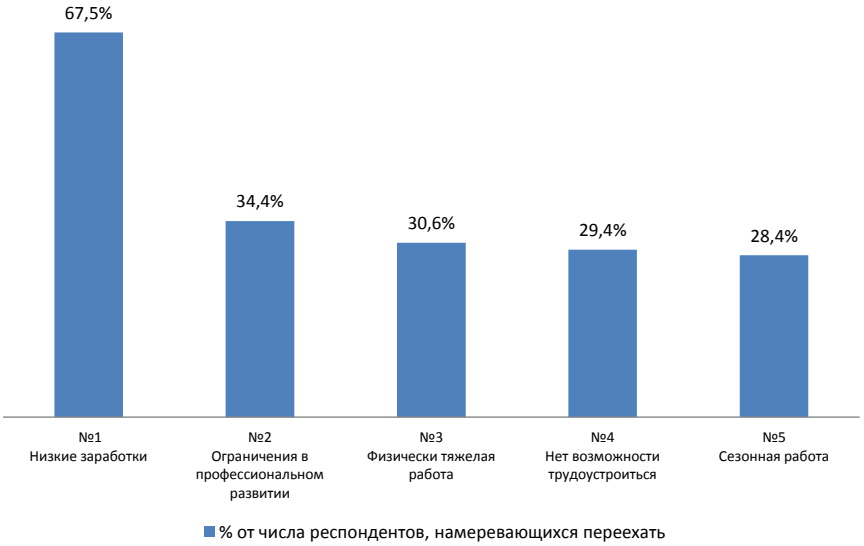


Рисунок 2. Причины намерений переехать из села в город
Источник: [1].

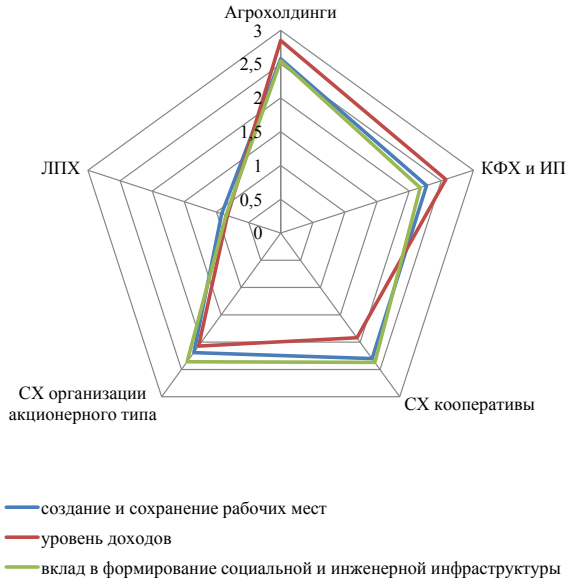


Рисунок 3. Оценочное восприятие эффективности форм хозяйственных субъектов на селе
Источник: [1].

Анализ существующих форм хозяйствования в аграрном секторе показал наиболее высокий уровень доверия агрохолдингам и наиболее низкий уровень – личным подсобным хозяйствам.

Однако агрохолдинги кроме очевидных преимуществ, сформированных большим масштабом хозяйствования по сравнению с остальными формами хозяйствования, формирует и определенные ограничения для развития экономической устойчивости сельских территорий. В первую очередь деятельность агрохолдингов существенно ограничивает возможности других хозяйствующих субъектов вести производственную деятельность. Не менее важным фактором является зависимость масштабных форм хозяйствования от больших объемов инвестиций и заемных денежных средств при высоких рисках.

Альтернативным вариантом решения проблем, стимулирующих миграционные настроения среди сельских жителей, могло бы стать развитие малых форм хозяйствования на селе: крестьянско-фермерских хозяйств и личных подсобных хозяйств. Однако данная форма самозанятости и трудоустройства существенно зависит от экономики страны и подвержена кризисным влияниям, так как потребителями товаров и услуг небольших фермерских хозяйств являются частные лица. Необходимо отметить эффективность государственной грантовой поддержки, обеспечившей увеличение количества фермерских хозяйств и семейных животноводческих ферм на 44 % и 28,4 % соответственно [1]. Другая форма хозяйственной деятельности на селе – сельскохозяйственные кооперативы. Г.В. Терзова отмечает, что наиболее широкое распространение получили кооперативы по оказанию услуг (агротехнических, зоотехнических и ветеринарных) и производству сельскохозяйственной продукции [9] *(Terzova, 2011)* . Таким образом, для всех форм хозяйственной активности владельцем процесса попрежнему остается государство, в единственном лице обладающее достаточными ресурсами для реализации поставленных задач по поощрению и стимулированию регионов. А также оказанию административной поддержки для вовлечения сельских жителей в предпринимательскую, а в дальнейшем и инвестиционную деятельность. Важно отметить **необходимость диверсификации направлений приложения труда от исключительно сельскохозяйственной к сервисной и высокотехнологичной**, обеспечивающей сравнительно больший доход.

Потенциальные владельцы процесса развития сельских территорий

Существуют ли другие владельцы процессов развития сельских территорий? Поиск ответа на данный вопрос в 70-х года прошлого столетия в Финляндии и других странах Европы позволил сформировать так называемый «developmental block» – блок развития [12] *(Copoteva, Nikula, 2014)*. Кроме прочих стандартных компонент он включает поддержку местных инициатив. Данная работа осуществляется на основании подхода LEADER, что означает «связь между участниками экономического развития сельской местности». Ключевые цели данного подхода могут быть полезны при формировании

нового видения процесса развития сельских территорий. Авторы Inna Koposteva, Jouko Nikula знакомят с опытом внедрения подхода LEADER не только в Финляндии, но и в Российских регионах. В период с 2007 по 2013 года подход LEADER прошел адаптацию к российским реалиям на сельских территориях Республики Карелия и Ленинградской области. Положительные результаты данного эксперимента во многом основаны на активации трех целевых процессов:

- обучения передовым практикам развития сообществ жителей, объединенных общими культурными, экономическими и деловыми интересами;
- вовлечения в совместную деятельность;
- трансформации существующих практик управления сельскими территориями в процессы, нацеленными на формирование результативного партнерства, как между отдельными гражданами, так и между хозяйствующими субъектами.

Заключение

Развитие сельских территорий как и любой длительный процесс требует согласованности целей и задач с потребностями конечных пользователей результата. Для определения данных потребностей существуют методы выявления общественного мнения. Большим достижением является то, что работа с определением исходных данных, в том числе и по определению потребностей сельского населения в России ведется системно и имеет централизованный характер. Информационно-аналитический доклад «О состоянии сельских территорий в Российской Федерации» является примером эффективной работы владельца процесса развития сельских территорий – Министерства сельского хозяйства. Безусловно важно наличие данных материалов и формирования на их основе плана действий для успешной реализации комплексной работы по повышению привлекательности села как долгосрочного места жительства и ведения экономической деятельности.

В статье приведен сопоставительный анализ данных информационно аналитического доклада с планами и действиями, предпринимаемыми Правительством РФ для развития сельских территорий. Данные, полученные в результате проведенного анализа, показали определенное несоответствие негативных факторов, стимулирующих миграцию и низкую деловую активность на селе, и распределения финансовых и административных усилий владельца процесса развития сельских территорий. В связи с этим, возникает ситуация. При которой потребности сельских жителей остаются неудовлетворенными, как следствие – продолжается миграция в города, целевые показатели Стратегии устойчивого развития сельских территорий остаются невыполненными.

В процессе исследования сформирована гипотеза о наличии или потребности в новом владельце процесса развития сельских территорий в части повышения финансового благополучия жителей и создания дополнительных форм занятости. В России существует практика создания рабочих мест по трем сценариям: найм – эта форма

характерна для агрохолдингов, самозанятость – основа для фермерских и личных подсобных хозяйств, кооперация – сельскохозяйственные кооперативы. Каждая из этих форм предполагает наличие государственной поддержки, что фактически ставит в зависимость темпы развития сельских территорий от грантовой, то есть финансовой подддержки, и наличия административного ресурса для продвижения процесса. Фактически владельцем процесса по-прежнему остается государство в лице Министерства сельского хозяйства. Существует альтернативная форма управления процессом развития сельских территорий – создание активных сообществ местных жителей. Данный сценарий предполагает наделение полномочиями местных жителей и поддержку местных инициатив. Эффективность данного подхода подтверждается опытом Финляндии и других Европейских стран, он также апробирован в регионах России: Республике Карелия и Ленинградской области. В связи с этим необходимы дальнейшие исследования в области создания местных сообществ и вовлечения их в процессы развития сельских территорий. Фактически, первичная гипотеза о необходимости установления владельца процессов преобразовалась в результате исследования в новую гипотезу о потенциале сельских сообществ стать новым владельцем развития сельских территорий.

ИСТОЧНИКИ:

1. Информационно-аналитический доклад «О состоянии сельских территорий в Российской федерации в 2015 году». Министерство сельского хозяйства Российско Федерации. – 2017. – С. 293-353
2. Коков А.А., Такаева Х.Х., Ежиев Х.Б. Обоснование управления устойчивым развитием социально-экономической инфраструктуры сельских территорий // Известия Кабардино-Балкарского научного центра РАН. – 2012. – № 4. – с. 141-144.
3. Крыгина А.М. Концептуальные основы развития рынка жилищной эконедвижимости в России// Жилищные стратегии. – 2016. – № 2. – с. 113-12. – doi: 10.18334/zhs.3.2.36086.
4. Крыгина А.М. Экологический девелопмент жилищного строительства в России // Жилищные стратегии. – 2015. – № 1. – с. 69-90. – doi: 10.18334/zhs.2.1.417.
5. Овчинцева Л.А. От поддержки социальной инфраструктуры к устойчивому развитию сельских территорий // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. – 2012. – № 12. – с. 40-44.
6. Распоряжение от 30 января 2018 года №118-р «Об утверждении плана реализации в 2018-2020 годах Стратегии устойчивого развития сельских территорий». Правительство РФ. [Электронный ресурс]. URL: http://government.ru/docs/31229/.
7. Распоряжение от 20 января 2017 года №49-р «Распределение субсидий предоставляемых в 2017 году из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на софинансирование расходных обязательств субъектов Российской Федерации, связанных с реализацией мероприятий по улучшению жилищных ус-

ловий граждан, проживающих в сельской местности, в том числе молодых семей и молодых специалистов, в рамках федеральной целевой программы «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014-2017 годы и на период до 2020 года». Правительство РФ. [Электронный ресурс]. URL: http://static.government.ru/media/files.
8. Стратегия устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года. Правительство РФ. [Электронный ресурс]. URL: http://government.ru/docs/16757/.
9. Терзова Г.В. Роль потребительской кооперации в устойчивом развитии сельских территорий // Региональная экономика: теория и практика. – 2011. – № 12. – с. 22-26.
10. Троцковский А.Я., Родионова Л.В., Сергиенко А.М. Устойчивое развитие сельских территорий в контексте социальных проблем развития Алтайского края // Известия Алтайского государственного университета. – 2010. – № 2-1. – с. 324-333.
11. Факты и цифры о развитии сельских территорий. Правительство РФ. [Электронный ресурс]. URL: http://government.ru/rugovclassifier/552/numbers/.
12. Copoteva I., Nikula J. Nikula From Social Innovation to Innovation System: LEADER in European and Russian Rural Areas // Мир России. – 2014. – p. 95-124.
13. Why did people move to the towns and cities?. BBC website. [Электронный ресурс]. URL: http://www.bbc.co.uk/.

REFERENCES:

Copoteva I., Nikula J. (2014). Nikula From Social Innovation to Innovation System: LEADER in European and Russian Rural Areas Мир России. 95-124.

Kokov A.A., Takaeva Kh.Kh., Ezhiev Kh.B. (2012). Obosnovanie upravleniya ustoychivym razvitiem sotsialno-ekonomicheskoy infrastruktury selskikh territoriy [Substantiation of sustainable development management of social and economic infrastructure of rural areas]. Izvestiya Kabardino-Balkarskogo nauchnogo tsentra RAN. (4). 141-144. (in Russian).

Krygina A.M. (2015). Ekologicheskiy development zhilischnogo stroitelstva v Rossii [Ecological development of housing construction in Russia]. Russian Journal of Housing Research. (1). 69-90. (in Russian). doi: 10.18334/zhs.2.1.417.

Krygina A.M. (2016). Kontseptualnye osnovy razvitiya rynka zhilischnoy ekonedvizhimosti v Rossii [The conceptual basics for the development of eco-buildings real estate market in Russia]. Russian Journal of Housing Research. (2). 113-12. (in Russian). doi: 10.18334/zhs.3.2.36086.

Ovchintseva L.A. (2012). Ot podderzhki sotsialnoy infrastruktury k ustoychivomu razvitiyu selskikh territoriy[From Support of Social Infrastructure to Sustainable Development of Rural Areas]. Economics of agricultural and processing enterprises. (12). 40-44. (in Russian).

Terzova G.V. (2011). Rol potrebitelskoy kooperatsii v ustoychivom razvitii selskikh territoriy [The role of consumer cooperation in the sustainable development of rural areas]. Regional Economics: Theory and Pactice. (12). 22-26. (in Russian).

Trotskovskiy A.Ya., Rodionova L.V., Sergienko A.M. (2010). Ustoychivoe razvitie selskikh territoriy v kontekste sotsialnyh problem razvitiya Altayskogo kraya [Sustainable development of rural areas in context of social problems of altai territory development]. Izvestiya of Altai State University Journal. (2-1). 324-333. (in Russian).

Why did people move to the towns and cities? BBC website. Retrieved from http://www.bbc.co.uk/