

УДК 369.032.4; 631

DOI 10.21661/r-530455

**Г.В. Панфилов**

## **НАПРАВЛЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В СЕЛЬСКОМ РАЗВИТИИ**

**Аннотация:** статья посвящена исследованию роли муниципального управления в рамках политики развития сельских территорий России. Целью работы является определить основные векторы совершенствования существующих концепций развития сел страны посредством метода аналитического обзора теоретико-методологических наработок отечественных ученых. По итогу автором выделена проблема отсутствия стабильности в структуре финансирования сельского развития, а также недостаточной акцентуации исследователей и органов управления в роли аграрного сектора в экономике государства.

**Ключевые слова:** муниципальное управление, муниципальная политика, сельские территории, сельское развитие, аграрный сектор.

**G.V. Panfilov**

## **DIRECTIONS OF MUNICIPAL POLICY IN RURAL DEVELOPMENT**

**Abstract:** the article is focused on the role of municipal government in the framework of the development policy of rural territories of Russia. The aim of this work is to determine the main vectors of improving the existing concepts of rural development in the country through an analytical review of theoretical and methodological research of Russian scientists. As a result of the study, the author highlights the problem of lack of stability in the structure of financing rural development, as well as the insufficient emphasis of researchers and government on the role of the agricultural sector in the state economy.

**Keywords:** municipal government, municipal politics, rural territories, rural development, agricultural sector.

Понятие сельского развития в наработках отечественных исследователей появилось достаточно давно, так как перманентно актуальным является поиск решения схожих или касающихся научных проблем муниципальной политики сельских территорий. Это обусловлено исключительной социально-экономической миссией политики данных муниципальных образований, особенно в стране с таким огромным аграрным потенциалом, как Россия.

Целью данной статьи является исследование направлений муниципальной политики в развитии сельских территорий. Актуальность статьи заключается в том, что с течением времени состоялись политические, экономические, социальные, даже экологические изменения в положении современных российских сельских образований: определенным образом изменился образ жизни, что повлияло на социальное поведение, психологию населения, изменились экономические отношения на уровне субъектов РФ, обострилась потребность в повышении жизненного уровня, создании безопасных условий труда, доступе к современным социальным благам и обеспечении безопасной среды жизнедеятельности.

В соответствии с правовыми нормами РФ под муниципальным управлением стоит понимать признаваемую и гарантируемую Конституцией страны систему принятия решений и ответственную деятельность населения через органы местного самоуправления в части вопросов местного значения, обусловленных интересам населения. Муниципальное управление реализуется в рамках муниципального образования (городское, сельское поселение, несколько поселений, объединенных общей территорией), где имеется муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления [10]. Следовательно, данный вид управления в рамках муниципальной политики сельских территорий является собой деятельность органов местного самоуправления, направленную на создание системы обеспечения необходимых условий жизнедеятельности населения и решение других вопросов местного значения.

На данном этапе развития законодательство России в сфере политики управления сельскими территориями, по данным отечественных исследований, подвержено частым изменениям, которые в сочетании с сокращением

2 <https://interactive-plus.ru>

Содержимое доступно по лицензии Creative Commons Attribution 4.0 license (CC-BY 4.0)

финансирования Федеральной целевой программы устойчивого развития сельских территорий (2010–2020 гг.) [9] привели к неполному достижению целевых показателей по строительству на селе жилья, вводу газовых сетей и локальных водопроводов, по строительству и организации деятельности общеобразовательных учреждений и учреждений культурно-досугового типа [4, с. 139].

Основываясь на указанном, следует выделить, что ключевая роль развития сельских территорий России заключается и в том, что аграрный рост, аграрное развитие и сельское развитие тесно взаимосвязанные понятия. Аграрный рост – это увеличение объемов производства и дохода от сельскохозяйственной деятельности, безотносительно к дальнейшим формам его распределения и направлений использования. Аграрное развитие – это такой рост аграрного производства, при котором выгоды от него более или менее равномерно распределяются между всеми участниками процесса, а повышение производительности осуществляется безопасным для окружающей среды способом. В основе сельского развития лежит аграрное развитие, которое сопровождается созданием новых рабочих мест и в неаграрной сфере, что обеспечивает местами приложения труда высвобожденных из аграрного производства работников вследствие технико-технологического прогресса аграрной отрасли. Кроме этого, сельское развитие предполагает вовлеченность сельских муниципалитетов в процессы роста диверсифицированной местной экономики, повышение уровня и качества жизни населения, поддержку экологического равновесия, сохранение и улучшение местных ландшафтов [3, с. 199].

В последние десятилетия в мире наблюдается процесс деагарализации экономик – уменьшение доли сельского хозяйства в валовом выпуске и занятости населения. Однако этот процесс не сопровождается сокращением масштабов ведения сельского хозяйства. Происходит повышение уровня производительности труда и интенсивности использования обрабатываемых земель, поэтому уменьшается количество занятых в отрасли и площадь земель в обработке. Занятость в сельском хозяйстве сократилась до 2–3% общего количества занятых в развитых странах и 8–17% в постсоветских странах. Наблюдается существенная

вариация количества работников сельского хозяйства в расчете на 1 тыс. га сельхозугодий по странам от 13 человек в США до 574 человек в Китае. При повсеместном сокращении аграрной занятости в отдельных странах наблюдается уменьшение количества сельского населения (во Франции, Беларуси, США), стабилизация его численности (Германия, Латвия, Польша, Российская Федерация) [2, с. 14].

Итак, жители выбирают село как место проживания на природе с особым укладом жизнедеятельности. Всего в мире сельское население составляет 47% общей численности населения, тогда как аграрное лишь около 25%. И хотя очевидно, что профиль сельской занятости сменился преимущественно несельскохозяйственными направлениями, все-таки жизнедеятельность современных сел определяют аграрные производство, пейзажи, объекты культурного наследия [6, с. 181].

Изменения, которые произошли в экономике страны в течение мирового финансового кризиса и периода преодоления его последствий, коренным образом трансформировали экономические решения государства и муниципальных органов управления для сельских территорий, в том числе был возрожден институт частной собственности на средства производства, и прежде всего на землю, реструктуризированы многие сельскохозяйственные предприятия, обеспечен плюрализм выбора организационно-правовых форм хозяйствования, аграрный сектор начал работать в рыночных условиях. На этом фоне социальные трансформации, которые сопровождали экономические преобразования, не происходили так быстро, как того требует логика уравновешенного развития. Даже усиление роли субъектов РФ, их переход на отчасти самоуправление (без адекватной, целенаправленной и справедливой социальной политики исполнительной власти) не смогли сдержать обострения демографических, социальных и экологических проблем развития сельского социума [5, с. 127].

Так, задача формирования политики социально-экономического развития на местах (муниципальной социально-экономической политики) занимает ведущее место в деятельности органов государственной власти и управления и,

прежде всего, органов местного самоуправления. Однако в современной России еще не выработано единой линии реализации муниципальной политики различными органами власти. Не сформулировано единые понятия муниципальной социально-экономической политики, которая заключается в деятельности органов местного самоуправления, а также государственного управления, направленной на решение социальных и экономических проблем территориальных образований (в частности, сел), развитие коммунального хозяйства, предпринимательской деятельности, стратегического планирования, устойчивого развития экономики, социальной сферы, внедрение новейших технологий в экономику и управление сельскими образованиями, совершенствование управления в системе органов местного самоуправления хозяйством, улучшение жизни населения и финансирования муниципалитетов [1, с. 109].

Взаимодействие органов государственного управления и местного самоуправления играет важную роль в реализации муниципальной социально-экономической политики в России. При осуществлении полномочий в сфере государственной региональной и муниципальной политики учитывается кадровая структура профессиональных государственных служащих высокого ранга, которая является аппаратом, разрабатывающим и воплощающим в жизнь стратегию и тактику организационного, правового, консультативного, информационного и аналитического обеспечения деятельности в этой области политики [7, с. 103].

В муниципальной политике сельских территорий, как и в государственной политике на уровне всей страны, эффективным, по мнению многих исследователей, является стратегическое планирование. Данный процесс предполагает формулирование видения, миссии и целей осуществляющей политики, выбор специфических стратегий для определения и получения необходимых ресурсов и их распределение с целью обеспечения эффективного принятия управленческих и законодательных решений в будущем. Стратегическое планирование развития сельских муниципальных образований является собой:

1) определенный в мировой практике элемент в системе управления и регулирования, который способствует созданию условий для перспективного развития;

2) процесс адаптации экономики и социальной сферы субъекта к требованиям рыночной экономики и открытого международного конкурентного рынка, что дает возможность принимать текущие решения с учетом стратегических целей;

3) наиболее адекватный инструмент, способный консолидировать усилия администрации и общества в решении проблем трансформации занятости, внедрение технологий и совершенствовании сельского пространства.

Для эффективной реализации муниципальной политики важным является финансирование сел и сельских территорий (в особенности их аграрного сектора) со стороны государства. Так, Бюджетным кодексом РФ (статьи 133, 140) определено понятие субвенций как формы финансовой помощи, предоставляемой местными (муниципальными) бюджетам из государственного бюджета или местных бюджетов высшего уровня на финансирование целевых расходов, которая подлежит возврату в случае нецелевого или неполного использования. Субъекты межбюджетных отношений – это органы государственной власти и управления, органы местного самоуправления, к компетенции которых включены полномочия по составлению, рассмотрению, утверждению и исполнению бюджетов. Также статья 142.3 кодекса законодательно определяет субсидии как вид помощи (преимущественно в денежной форме), который предоставляется из государственного бюджета местным бюджетам или из местных бюджетов высшего уровня в местные бюджеты низшего уровня на финансирование целевых расходов. Следовательно, государством не перекладывается полная ответственность за развитие сел на муниципалитеты, финансовая поддержка и законодательные акты высшего государственного уровня способствуют упрощению данного процесса [8].

Не смотря на динамику информатизации общества, отказ многих развитых государств от человеческих трудовых ресурсов в пользу новых технологий в

аграрной сфере, ни одна страна не отказывается от национального сельского хозяйства даже при самом благоприятном состоянии на внешних рынках продовольствия, а наоборот всевозможными способами занимается им в общественно важных интересах, в том числе посредством совершенствования муниципальной политики. Не уменьшается и весомая социально-экологическая роль сельского хозяйства в первую очередь как «генератора» среды жизнедеятельности сельского населения.

Таким образом, аграрная сфера, оставаясь системообразующей отраслью в сельской местности, посредством эффективного муниципального управления и достаточного финансирования со стороны государства способна реализовать экономические, социальные и экологические цели сельского развития. Основой сельского развития является население, хозяйство, территория. Человеческий потенциал отрасли является весомой частью сельских территорий, а аграрное производство – весомой частью сельской экономики, поэтому цели подсистем государственной и муниципальной политики в отношении развития данных субъектов РФ должны быть взаимодополняющими.

### ***Список литературы***

1. Ворошилов Н.В. Методический подход к оценке эффективности внутрирегиональной политики // Журнал экономических исследований. – 2019. – Т. 5. – №4. – С. 94–111.
2. Концептуальные положения по формированию стратегии жизнеобеспечения сельского населения / И.Н. Меренкова, В.Н. Перцев, И.И. Новикова [и др.]. – Воронеж: ГНУ НИИЭОАПК ЦЧР России Россельхозакадемии, 2012. – 48 с.
3. Кусмагамбетова Е.С. Социальная инфраструктура сельских территорий: состояние и основные направления совершенствования // Вестник Воронежского государственного аграрного университета. – 2016. – №2 (49). – С. 198–204.
4. Логинова Д.А. Институциональные вопросы устойчивого развития сельских территорий России / Д.А. Логинова, А.С. Строков // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2019. – №2. – С. 115–140.

5. Муравьева М.В. Рейтингово-индикативный подход к оценке состояния социальной инфраструктуры села в отечественных исследованиях / М.В. Муравьева, Е.А. Котельникова // Научное обозрение: теория и практика. – 2016. – №5. – С. 120–132.
6. Сабына Е.Н. Преодоление неоднородности пространства агропромышленного региона в результате формирования межтерриториальных структур / Е.Н. Сабына, М.Н. Сабына // Вестник Алтайского государственного аграрного университета. – 2015. – №11 (133). – С. 180–183.
7. Соснин Д.П. Влияние факторов депопуляции и укрупнения муниципалитетов на территориальную организацию местного самоуправления в России / Д.П. Соснин, Е.А. Столбова // Современный город: власть, управление, экономика. – 2018. – Т. 1. – С. 98–106.
8. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 N 145-ФЗ (ред. от 27.12.2019) // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_19702/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/)
9. Об утверждении Концепции устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2020 года // Техэксперт [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/902250089>
10. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 27.12.2019) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_44571/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/)

### ***References***

1. Voroshilov, N. V. (2019). Metodicheskii podkhod k otsenke effektivnosti vnutriregional'noi politiki. Zhurnal ekonomiceskikh issledovanii, T. 5, 4, 94-111.
2. Merenkova, I. N., Pertsev, V. N., & Novikova, I. I. (2012). Kontseptual'nye polozheniiia po formirovaniiu strategii zhizneobespecheniiia sel'skogo naseleniiia., 48. Voronezh: GNU NIEOAPK TsChR Rossii Rossel'khozakademii.

3. Kusmagambetova, E. S. (2016). Sotsial'naia infrastruktura sel'skikh territorii: sostoianie i osnovnye napravleniya sovershenstvovaniia. Vestnik Voronezhskogo gosudarstvennogo agrarnogo universiteta, 2 (49), 198-204.
4. Loginova, D. A., & Strokov, A. S. (2019). Institutsional'nye voprosy ustoichivogo razvitiia sel'skikh territorii Rossii. Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya, 2, 115-140.
5. Murav'eva, M. V., & Kotel'nikova, E. A. (2016). Reitingovo-indikativnyi podkhod k otsenke sostoianiia sotsial'noi infrastruktury sela v otechestvennykh issledovaniakh. Nauchnoe obozrenie, 5, 120-132.
6. Sabyna, E. N., & Sabyna, M. N. (2015). Preodolenie neodnorodnosti prostranstva agropromyshlennogo regiona v rezul'tate formirovaniia mezhterritorial'nykh struktur. Vestnik Altaiskogo gosudarstvennogo agrarnogo universiteta, 11 (133), 180-183.
7. Sosnin, D. P., & Stolbova, E. A. (2018). Vlianie faktorov depopuliatsii i ukrupneniya munitsipalitetov na territorial'nuiu organizatsiiu mestnogo samoupravleniya v Rossii. Sovremennyi gorod, T. 1, 98-106.
8. Biudzhetnyi kodeks Rossiiskoi Federatsii ot 31.07.1998 N 145-FZ (red. ot 27.12.2019). Konsul'tantPlius. Retrieved from [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_19702/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/)
9. Ob utverzhdenii Kontseptsii ustoichivogo razvitiia sel'skikh territorii Rossiiskoi Federatsii na period do 2020 goda. Tekhekspert. Retrieved from <http://docs.cntd.ru/document/902250089>
10. Federal'nyi zakon ot 06.10.2003 N 131-FZ (red. ot 27.12.2019) "Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii". Konsul'tantPlius. Retrieved from [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_44571/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/)

---

**Панфилов Геннадий Владимирович** – магистрант, Волгоградский институт управления (филиал) ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ», Волгоград, Россия.

**Panfilov Gennadii Vladimirovich** – master's degree student, Volgograd Institute of Management, branch of FSBEI of HE "Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (The Presidential Academy, RANEPA)", Volgograd, Russia

---