

Юрзина Татьяна Александровна  
научный сотрудник, Кузбасский государственный  
технический университет имени Т.Ф.Горбачева  
(г.Кемерово, Российская Федерация)  
E-mail:yurzina\_t@mail.ru

***Муниципально-частное партнерство как инструмент развития  
сельских территорий с позиции институционализма***

**Аннотация.** В статье рассматривается муниципально-частное партнерство как инструмент развития сельских территорий. Выявлено, что проводимая политика направленная на сельских территориях не уделяет достаточно внимания социальным учреждениям малой вместимости, к которым необходимо применять более высокие нормативы подушевого финансирования. Проводимая «оптимизация» системы здравоохранения, образования не способствует закреплению людей в сельской местности, а напротив обостряет ситуацию. Решением данной проблемы предлагается муниципально-частное партнерство, включающее согласование и реализацию интересов субъектов хозяйствования и сельских территорий социально-экономического развития, а также изменения в сложившейся методику стратегического планирования социально-экономического развития сельских территорий.

**Ключевые слова:** муниципально-частное партнерство, сельская территория, институционализм, стратегическое планирование, органы местного самоуправления.

С позиций предмета данного исследования заслуживает внимания институциональный подход к анализу социально-экономических явлений. Известно, что институционализм в своем определении содержит два момента: один связанный с нормами, поведением в обществе, обычаями, другой в виде норм и обычаяев законодательно закрепленных. Институциональный подход заключается в введении анализа дилеммы социального порядка, при этом не ограничиваясь исследованиями экономической ее составляющей и в чистом виде процессами уделяя внимание внеэкономическим факторам. Сельская экономика формируется как наличием на селе полноценно функционирующего местного самоуправления (института власти), так и созданием условий, способствующих развитию предпринимательства.

Аграрные реформы, приведшие к ликвидации крупного товарного производства и минимизации государственной поддержки сельского хозяйства, вызвали разрушение созданной ранее материально-технической базы аграрного сектора, а также институциональной системы хозяйствования и управления развитием сельских территорий. В результате реформ

аграрная экономика стала объектом деструктивного воздействия групп разнонаправленных интересов, которые были ориентированы преимущественно не на развитие и созидание и расширенное воспроизводство ресурсов, благ и услуг, а на простое выживание, на перераспределение и потребление созданных в предыдущие исторические периоды благ и безоглядную эксплуатацию природных ресурсов.

При этом нарушился баланс интересов различных социальных групп и институтов. Все это не позволяет до сих пор создать эффективную и устойчивую институциональную систему. В свою очередь отсутствие устойчивой институциональной системы ведет к дезинтеграции сельского социума и негативным образом влияет на социально-экономическое развитие сельских территорий.

Социальная сфера сельских территорий, поддерживавшаяся в годы советской власти сельскохозяйственными предприятиями соответствующих территорий, пришла в упадок. Перейдя на баланс местных бюджетов, она деградировала. В свою очередь за время реформ не были созданы механизмы участия бизнеса в развитии территорий, что негативно сказывается на социально-экономическом развитии села.

Поэтому основное внимание государства и органов местного самоуправления должны быть сосредоточены на создании эффективных механизмов участия субъектов сельской экономики в развитии территорий, создании соответствующей правовой базы, совершенствования местного самоуправления. Кроме того, обеспечение соответствующих условий для развития хозяйственной деятельности на основе более совершенных отношений: государства – органов местного самоуправления - бизнеса – населения, построенных на принципах партнерства.

Такие отношения предполагают взаимодействие, направленное на обеспечение максимального удовлетворения выгод всем сторонам, то есть, создание конкурентоспособного аграрного сектора, в чем заинтересовано и государство. В то же время решить данную проблему невозможно, если государство не в полной мере исполняет свои функции, перечень которых достаточно большой.

Большая часть государственных функций включают: введение и гарантированное соблюдение права на частную собственность и соблюдение законодательных основ рыночной экономики; поддержка развития конкуренции в рыночных условиях, охрана потребительских прав; обеспечение общественными товарами и услугами; поощрение действий, направленных на экономический рост и стабилизацию экономики; установление порядка распределения и перераспределения национального дохода и гарантированную социально-экономическую поддержку; соучастие в деятельности хозяйствующих субъектов, создание обстановки способствующей развитию кооперации, оптимизация межотраслевых балансов, сдерживающих ценовой диспаритет, обеспечение развития инфраструктуры села, формирование условий, направленных на улучшение демографической обстановки, улучшение количественного и качественного потенциала человеческих

ресурсов и др., уходят за отраслевую компетенцию Министерства сельского хозяйства РФ. Вследствие этого, для России общенациональной задачей является развитие сельских территорий.

Таким образом, речь идет о комплексной программе развития, содержащую такие компоненты, как обеспечение финансовой поддержки, информационную, маркетинговую и другие виды безвозмездной помощи.

Существующие отношения в виде модели: государство – органы местного самоуправления - сельскохозяйственные товаропроизводители» в современных условиях, явно неспособны кардинально изменить ситуацию к лучшему.

В соответствии с теорией управления, субъектом планирования стратегии развития являются органы власти, представляющие собой механизм взаимосвязующий управляющую и управляемую подсистемы на принципах, методах, правилах, процедурных нормах, определяющих управленческое воздействие на объект управления, и как следствие направлено на формирование стратегического развития территории.

По нашему пониманию, управляющей подсистеме стратегического планирования характерно, что исполнитель разрабатывающий стратегию воспринимается одновременно как управляющей, так и управляемой подсистемами. Касаемо муниципальных образований, то органы муниципального управления выступают в качестве их ядра. Органы муниципальной власти наделены правом самостоятельного определения приоритетов развития территории подведомственной им, потому что комплексное развитие территории муниципального образования находится в перечне предметов ведения органа местного самоуправления [1].

Одновременно, с субъектами, заинтересованными в стратегическом развитии, к управляющей системе относятся региональные органы управления, иногда федеральные органы, органы местного самоуправления и представители управления субъектов хозяйствования. В основе стратегического развития территории находятся планы стратегии, представленные двумя субъектами планирования, разными по составу и функциям: 1) население, органы местного самоуправления, представители бизнеса, общественных организаций, региональные органы власти представляют субъектов–заказчиков; 2) специальные органы, решения, принятые субъектами–заказчиками относятся к субъектам-исполнителям.

Объектами планирования стратегии выступают: регион (субъект РФ), органы МСУ являющиеся транслятором стратегических управленческих решений и исполняющие стратегический план на практике.

Стратегическое планирование и его звенья, в условиях иерархичности системы, могут относится либо к управляющей, либо управляемой подсистеме в зависимости от реальной ситуации. Одновременно, все компоненты представляющие объект планирования стратегии развития территории охватывают: экономику, социальную сферу, информационные и финансовые потоки.

Объект стратегического планирования развития территории с позиции системного подхода допустимо рассматривать, как сочетание макро-подсистем, которые взаимосвязаны между собой: 1) инфраструктура, обеспечивающая условия жизнедеятельности муниципального образования, представляет собой муниципальное хозяйство; 2) отрасли материального производства, состоящие из сельского и лесного хозяйства, природные ресурсы, производящие валовый продукт представляют производственную сферу; 3) комплекс отраслей воспроизводства и развития духовности жителей муниципального образования относятся к социальной сфере; 4) местный бюджет обеспечивающий финансовые связи пропорции макро-экономического характера причисляются к финансово-экономической сфере; 5) органы власти и их совокупность, осуществляющие контроль за социально-экономическим развитием села являются собой управляемую сферу.

Каждая из них может включать несколько подсистем, которые обеспечивают стратегическое управление территорией и задач, сформулированных по предмету управления и отраслевому признаку экономики. Управляющая подсистема стратегического планирования развития сельской территории включает те же механизмы, воздействующие на управляемую подсистему, состоящие из: планирования, прогнозирования и программирования, включая процедуру разрабатывания стратегии и бюджетирования. Составлению плана стратегического развития предшествует прогнозирование, которое основано на предплановом анализе факторов внутренней и внешней среды, обуславливающих условия деятельности территории, имеющий целью предусмотрения возможного риска и его оценки.

Определение миссии и стратегического целеполагания является неотъемлемой частью планирования. Взаимоувязка стратегической цели и результативности всех компонентов управления со стратегией развития, производится путем разрабатывания социально-экономических программ и составлением бюджета, включающего стоимостную оценку программы и ресурсное ее обеспечение.

Как правило, цель стратегического планирования формулируется, когда разрабатываются прогнозные финансовые планы на среднесрочный период, в основе которого лежит организующее воздействие связанное с выработкой потенциального развития территории, взаимоувязанное с управлением выбранного стратегического развития; координирующим воздействием является нормативное регулирование, согласованное с местными сообществами всех типов в стратегических решениях разного уровня и последовательной консолидацией цели и стратегии, методическим руководством; мотивацией, включающей систему стимулирования, направленного на достижение поставленной стратегической цели; контролем, путем непрерывного мониторинга осуществления стратегического плана и оценкой эффективности и т.д.

Результаты осуществления плана стратегического развития выступают в качестве механизма обратной связи и служат динамической

настройкой и улучшающим социально-экономическое развитие территории, представляют собой пример двухстороннего взаимодействия.

Система планирования стратегии развития сельской территории включает кадровую, состоящую из наличествующего и компетентного персонала и организационной структуры стратегического планирования, доступности и степени участия научного сообщества; финансовую, состоящую из муниципальных финансов, бюджетного выстраивания программ стратегического развития территории; информационную, представляющую статистическую информацию, нормативно-правовые акты регулирующие стратегическое планирование, комплекс методического обеспечения, электронные ресурсы, эмпирическую базу, систему коммуникаций при разработке плана стратегического развития, работу со средствами массовой информации и другие подсистемы.

Комплексная поддержка аграрной отрасли, выступающей основой сельской экономики предусматривает усовершенствование институциональной структуры муниципально-частного партнерства сельской территории. По мнению И.Е. Кабановой, с которым автор солидарен, смысл муниципально- частного партнерства и его юридическое содержание соответствует государственно-частному партнерству и отличается только масштабами проектов. Однако это не изменяет принципы разработки проектов и их реализацию. Следует иметь в виду, что без муниципального уровня, проект государственно-частного партнерства реализовать невозможно, поскольку крупные бизнес-структуры размещены на сельских территориях [2,3].

Основной целью проработки стратегического развития сельской территории является достижение координирующих действий и целенаправленность в сфере социально-экономической политики разных субъектов. В этом случае стратегия решает задачу оказания помощи местному бизнесу в получении представления о приоритетах в сфере экономики, которые будут стимулироваться местной властью, с одной стороны. Цель стратегии, с другой стороны, объединить усилия различных институтов, реализующих экономическую и социальную политику. Иными словами, планирование стратегического развития следует рассматривать в виде средства

координирующего усилия и получения согласованности в действиях.

Исходным пунктом создания системы муниципально-частного партнерства для социально-экономического развития сельской территории выступают внутренние факторы воздействующие на ее развитие (исследование исторических предпосылок возникновения данной территории, финансовое обеспечение её места и роли в социально-экономическом развитии региона, наличия экономических связей сельской территории), включающие:

1. При анализе величины и эффективности использования социально-экономических возможностей территории, необходимо учитывать ресурсную базу включающую потенциалы: природо-ресурсный, экономико-

географический, демографический, трудовой, производственный, научно-инновационный, инвестиционный, социально-инфраструктурный, бюджетный, экспортно-импортный, способствующие развитию сельской территории; состояние экологической обстановки на сельских территориях; состояние экономики и ее структура, ее институциональные преобразования, формирование рыночной среды и ее инфраструктурное обеспечение, условия здоровой конкуренции, создание климата наибольшего экономического благоприятствования для субъектов хозяйствования; состояние организации МСУ на сельских территориях, характеризующееся правовым обеспечением его деятельности, наличие диспропорций в управлеченческих структурах, профессиональную подготовку персонала, порядок и координация всех ветвей власти, включающие представительную и исполнительную, и ее отдельных звеньев.

2. Осуществление анализа факторов внешнего порядка и группировка их по иерархии управления: муниципальный, региональный, федеральный уровни, учитывающие интерес к определенной сельской территории с их стороны, ее влиянии на территориальное разделение труда, исследование воздействия на процессы развития сельской территории геоэкономической и геополитической ситуации, определяющих в итоге перспективы социально-экономического развития сельской территории.

3. Постановка целевых ориентиров развития, включающие государственные минимальные социальные стандарты (социальный кластер) и их оценку: 1) минимальные социальные стандарты; 2) социальное развитие направленное на улучшение качества жизни сельского населения.

4. Развитие сельской территории посредством проектирования и планирования.

5. Выявление и проведение группировки факторов, оказывающих сдерживание развития сельской территории в перспективе.

6. Генерирование версий стратегии развития выбора сельской территории.

7. Альтернативные варианты стратегии развития сельской территории на основе экспертной оценки.

8. Определение наиболее привлекательного варианта стратегического развития сельской территории.

Результаты нашего исследования свидетельствуют, что сельские территории представляют собой сложную многофункциональную систему, которая обладает мобильными компонентами внутренней и внешней среды, включающую демографическую, экономическую, социально-инфраструктурную и т.д.

Следовательно, решение целей социально-экономического развития решаются с использованием экономико-географического потенциала, сформировавшейся социальной сферой и структурой экономики. Принятие эффективного управленческого решения требует инструментария, позволяющего оценить изменения факторов среды и воздействие их проекты, имеющие долгосрочные цели, реализуемые в сельских территориях.

На сегодняшний день, в стране не выработана политика, направленная на стимулирование в социальную сферу частных инвестиций в виде налоговых освобождений при вложениях в строительство сельских объектов, а организациям, которые вкладывают в развитие сельской инфраструктуры свои средства, предоставлять преференции со стороны государства. Для организаций сельского хозяйства содержащих на своем балансе объекты сельской инфраструктуры не определен порядок компенсации затраченных средств; не выработаны правила для жителей, принимающих участие в содержании социальной и инженерной инфраструктуры села.

В целом в процессе обеспечения устойчивого развития села особое внимание необходимо обратить на меры по выравниванию уровня жизни на селе и в городе. Прежде всего, это касается подходов к организации бюджетного финансирования. При формировании бюджетов, расходная часть не содержит выделение средств с разбивкой на город и сельскую территорию направляемых на здравоохранение, образование, культуру и другие отрасли, представляющие сферу услуг[4,5,6]. Данное обстоятельство предопределяет сокращение социальными ведомствами программ по оказанию услуг в сельских местностях из-за издержек, которые в городах значительно ниже, чем в селе.

Очевидно, что в настоящее время проводимая политика на сельских территориях не уделяет достаточного внимания социальным учреждениям малой вместимости, к которым необходимо применять более высокие нормативы подушевого финансирования. Так называемая «оптимизация» системы здравоохранения, образования никоим образом не способствует закреплению людей в сельской местности, а напротив, ещё более обостряет ситуацию [7].

Отметим, что государственный бюджет содержит объемы социальных расходов, направленных на народное хозяйство в целом и сельское хозяйство, неоправданно заниженных, что сдерживает развитие сельских территорий. Смещение акцента на использование только внутренних источников развития ставит под угрозу обеспечение условий, формирующих устойчивость социально-экономического развития села.

Для обеспечения устойчивого развития села необходимо широкое использование альтернативных видов занятости. В качестве альтернативных видов занятости предлагается агротуризм, развитие глубокой переработки продукции сельского хозяйства непосредственно на местах ее производства, выпуск высококачественного продовольствия, создание сбытовых каналов по короткому плечу и другие.

Реализация данного предложения будет способствовать усилению связей между организациями сельского хозяйства и другими хозяйствующими объектами сельской территории, привлечению капитала их сферы производства несельскохозяйственной деятельности и реанимации сельхозпредприятий; сохранению и улучшению профессиональных качеств людей работающих в семейных фермах; приостановить отток сельских

жителей, создать условия для его прироста, что обеспечит повышение спроса на услуги, предоставляемые социальной сферой.

Развитие сельских территорий можно осуществлять двумя альтернативами: 1) основным источником развития может выступить аграрная отрасль (сельское хозяйство и агропродовольственный сектор), которая в комбинации крупных специализированных и мелких более гибких производств позволит создать экономию на масштабе, даст возможность достигнуть синергетического эффекта вследствие совмещения различных форм деятельности, применить устойчивые и более щадящие окружающую среду технические средства; 2) изменение направленности развития сельской территории реализуется посредством диверсификации сельской экономики, включая перенос в сельскую местность части промышленных предприятий, развитие агротуризма и сферы услуг, тем самым минимизируя ведущую роль аграрной отрасли.

Представленные альтернативы развития сельских территорий основываются на идее комплексного использования ресурсов включающих: человеческий, природный, культурный и социальный. Данное обстоятельство предопределяет поиск новых форм и механизмов, что позволит координировать взаимоотношения сельских товаропроизводителей и других действующих лиц, и управлять конфликтными ситуациями, которые могут возникать между ними.

Согласование интересов между хозяйствующими субъектами и малыми сельскими сообществами через различного рода партнерские отношения посредством проектных комитетов и форм обеспечивающих совместные действия, объединения предпринимателей, представителей разных совместных социальных групп позволит разрешить обозначенные проблемы.

Первоочередными мерами на наш взгляд, должны стать: создание нормативно-законодательной базы обеспечивающей взаимодействие органов МСУ и субъектов сельской экономики; развивать социальную инфраструктуру; разработать и законодательно утвердить программу национального уровня, ориентированную на равномерное расселение по сельским территориям; мотивировать процесс естественного прироста населения путем стимулирования увеличения рождаемости; проводить постоянный мониторинг осуществления демографической политики, требующий не малого финансирования и внимания со стороны государства; заниматься работой по созданию на селе альтернативной занятости и, как следствие, новых рабочих мест.

Для этого требуется: комплексно обустроить сельские поселения; обеспечить льготное кредитование индивидуального жилищного строительства в сельской местности; усиление роли местного самоуправления; совершенствование миграционного законодательства и т.д.

Решению проблемы вывода из системного кризиса сельской экономики, улучшению демографической обстановки, оздоровление социально-психологической атмосферы, формированию оптимистического настроения сельских товаропроизводителей будет способствовать обустройство

сельских населенных пунктов. Рациональное расходование бюджетных средств в совокупности с финансированием бизнеса присущего на сельской территории направленное на социальное развитие и обустройство сельской территории, создаст благоприятную и привлекательную среду обитания человека и его личностное развитие.

Таким образом, предлагаемая форма муниципально-частного партнерства для социально-экономического развития сельских территорий предполагает согласование и реализацию интересов субъектов хозяйствования и сельских территорий социально-экономического развития; раскрыта методика формирования организационных отношений в развитии сельских территорий, с учетом факторов их развития и институциональной структуры; модель сочетания интересов субъектов экономической деятельности, органов местного самоуправления и населения; предложены методические подходы к совершенствованию институциональных отношений субъектов и объектов развития сельских территорий, в основе которых лежит углубление кооперационных и интеграционных процессов на паритетных отношениях между хозяйственными субъектами, органами местного самоуправления и сельским населением.

#### **Список использованных источников:**

1. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: [Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ]// М.: Собрание законодательства Российской Федерации. – № 40. – 2003. – 65 с. // [Электронный ресурс] // Информационно-правовая система «Консультант Плюс».
2. Кабанова, И. Е. Муниципально-частное партнерство: специфика, правовое регулирование, примеры и проблемы реализации [Текст]/ И. Е. Кабанова //Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации: Изменение баланса интересов государственной власти и местного самоуправления /под ред. Е.С. Шугриной. – М: Изд-во «Проспект». – 2017. – 484 с.
3. Федеральный закон "О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" от 13.07.2015 № 224-ФЗ (последняя редакция)  
[http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_182660/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_182660/)
4. Чупрякова, А.Г. Развитие государственно-частного партнерства как возможный путь преодоления недоверия населения к власти [Текст] / А.Г. Чупрякова, П.Д. Косинский//Маркетинг МВА. Маркетинговое управление предприятием. – 2013.– Т.4.№1. С. 30–40.
5. Чупрякова А.Г. Особенности устойчивого развития сельских поселений промышленного региона[Текст] /А.Г.Чупрякова, П.Д.Косинский //Региональная экономика: теория и практика.– 2013.–№23. – с. 39–45.

6. Юрзина, Т.А. Государственно-частное партнёрство как инструмент реализации социальной ответственности бизнеса для развития сельской территории [Текст] / Т.А. Юрзина // в сборнике: Современные тенденции сельскохозяйственного производства в мировой экономике Сборник статей. – 2017. – С. 489–495.

7. Юрзина, Т.А. Повышение доверия населения к муниципальной власти посредством социальной ответственности бизнеса [Текст] / Т.А. Юрзина // В сборнике: Научный диалог: Экономика и менеджмент Сборник научных трудов по материалам XII международной научной конференции. – 2018. – С.39–44.