

Государственное регулирование социального развития сельских территорий Российской Федерации

Такмакова Елена Валерьевна¹

Д-р экон. наук, проф. каф. инноватики и прикладной экономики
ORCID: 0000-0001-8333-4820, e-mail: takmakovae@mail.ru

Зайцев Алексей Геннадьевич²

Д-р экон. наук, проф. каф. управления проектом
ORCID: 0000-0002-7578-3543, e-mail: cbar@bk.ru

Карелина Екатерина Александровна²

Д-р экон. наук, доц. каф. мировой экономики и международных экономических отношений
ORCID: 0000-002-8402-4215, e-mail: ea_karelina1989@guu.ru

Канунникова Анна Михайловна²

Канд. экон. наук, ст. преп. каф. мировой экономики и международных экономических отношений
ORCID: 0000-0003-4449-9344, e-mail: anny_filatova@inbox.ru

¹Орловский государственный университет имени И.С. Тургенева, 302026, Комсомольская ул. 95, г. Орел, Россия

²Государственный университет управления, 109542, Рязанский пр-т, 99, г. Москва, Россия

Аннотация

Проведен анализ системы процессов государственного регулирования социального развития сельских территорий Российской Федерации. Цель настоящего исследования – выявление системных проблем, ограничивающих эффективность действующих инструментов, обоснование возможностей адаптации современных зарубежных подходов к российским институциональным условиям. Исследование основано на комплексе общенаучных и специальных методов, позволивших реализовать системный подход к анализу государственного регулирования социального развития сельских территорий. В частности, системный анализ применен для рассмотрения сельских территорий как сложной социально-экономической системы, выявления взаимосвязей между ее элементами (экономика, инфраструктура, человеческий капитал, управление) и моделирования «порочного круга» депрессивности. Сравнительный анализ лег в основу изучения зарубежного опыта и выявления условий, ограничивающих и способствующих его применению в Российской Федерации. Нормативно-правовой анализ использован при изучении стратегических документов, федеральных законов, государственных программ. Моделирование применено для графического представления причинно-следственных связей, образующих «порочный круг», и для описания предлагаемых институтов адаптации. Выявлены взаимосвязанные проблемы (финансовые, управленческие, демографические, инфраструктурные), образующие устойчивую систему. Доказано, что существующий перечень государственных инструментов зачастую работает внутри «порочного круга» депрессивности, а их несогласованность снижает общий эффект от применения инструментов. Проанализированы зарубежные подходы к государственному регулированию социального развития сельских территорий с выделением потенциала их применения в Российской Федерации и внутренних ограничений. Разработаны «гибридные» институты для адаптации принципов «снизу-вверх» в условиях российской управленческой вертикали. Предложены механизмы такой адаптации (микрoгранты, распределяемые советы жителей, фонды развития территорий под управлением партнерских советов).

Ключевые слова: сельские территории, социальное развитие, село, государственное регулирование, местное самоуправление, государственное регулирование, зарубежный опыт, российская институциональная среда

Для цитирования: Такмакова Е.В., Зайцев А.Г., Карелина Е.А., Канунникова А.М. Государственное регулирование социального развития сельских территорий Российской Федерации//Управление. 2025. Т. 13. № 4. С. 40–50. DOI: 10.26425/2309-3633-2025-13-4-40-50



State regulation of social development in rural territories in Russia

Elena V. Takmakova¹

Dr. Sci. (Econ.), Prof. at the Innovation and Applied Economics Department
ORCID: 0000-0001-8333-4820, e-mail: takmakovae@mail.ru

Alexey G. Zaitsev²

Dr. Sci. (Econ.), Prof. at the Project Management Department
ORCID: 0000-0002-7578-3543, e-mail: cbap@bk.ru

Ekaterina A. Karelina²

Dr. Sci. (Econ.), Assoc. Prof. at the World Economy and International Economic Relations Department
ORCID: 0000-002-8402-4215, e-mail: ea_karelina1989@guu.ru

Anna M. Kanunnikova²

Cand. Sci. (Econ.), Senior Lecturer at the World Economy and International Economic Relations Department
ORCID: 0000-0003-4449-9344, e-mail: anny_filatova@inbox.ru

¹Orel State University, 95, Komsomolskaya ulitsa, Orel 302026, Russia

²State University of Management, 99, Ryazansky prospekt, Moscow 109542, Russia

Abstract

The system of processes of state regulation of social development in rural areas in Russia has been analyzed. The purpose of the study is to identify systemic issues that limit the existing tools effectiveness and to substantiate the possibilities of adapting modern foreign approaches to Russian institutional conditions. The research is based on a set of general scientific and special methods that have made it possible to implement a systematic approach to the analysis of state regulation of social development in rural areas. In particular, the system analysis has been applied to consider rural areas as a complex socio-economic system, to identify the interrelationships among its elements (economy, infrastructure, human capital, and management), and to model the vicious circle of depression. The comparative analysis has formed the basis for studying foreign experience and identifying conditions that limit and facilitate its application in Russia. Regulatory and legal analysis has been used in the study of strategic documents, federal laws, and government programs. Modeling has been used to graphically represent the cause-and-effect relationships forming a vicious circle and to describe the proposed institutions of adaptation. Interrelated issues (financial, managerial, demographic, and infrastructural), forming a stable system, have been identified. It has been proven that the existing list of government tools often works within a vicious circle of depression, and their inconsistency reduces the overall effect of using the tools. Foreign approaches to state regulation of social development in rural areas have been analyzed. The potential of their application in Russia and the internal constraints have been highlighted. Hybrid institutions have been developed to adapt the bottom-up principles in the context of the Russian management vertical. Mechanisms for such adaptation have been proposed (microgrants distributed by residents' councils, territorial development funds managed by partner councils).

Keywords: rural areas, social development, village, state regulation, local government, local government, state regulation, foreign experience, Russian institutional environment

For citation: Takmakova E.V., Zaitsev A. G., Karelina E.A., Kanunnikova A.M. (2025). State regulation of social development in rural territories in Russia. *Upravlenie / Management (Russia)*, 13 (4), pp. 40–50. DOI: 10.26425/2309-3633-2025-13-4-40-50



Введение / Introduction

Актуальность исследования государственного регулирования социального развития сельских территорий обусловлена сочетанием острой практической значимости и недостаточной теоретической проработанности конкретных механизмов адаптации современных подходов к уникальным российским условиям. В настоящее время в научной литературе (как отечественной, так и зарубежной) наметился переход от отраслевого аграрного подхода к интегрированной территориальной политике, где социальное и экономическое развитие неразделимы. Однако в российской научной периодике теория «умной» специализации и общественно-ориентированного развития применительно к российскому селу исследована фрагментарно. В связи с этим необходима адаптация этих концепций с учетом таких факторов, как низкая плотность населения, историческая роль крупных агрохолдингов, слабость институтов местного самоуправления. Кроме того, необходима разработка комплексных теоретических моделей, объясняющих устойчивость депрессивного состояния сельских территорий Российской Федерации (далее – РФ, Россия).

Развитие сельских территорий закреплено в ключевых стратегических документах (например, в Стратегии устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 г., национальном проекте «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы»)¹.². Существует острая потребность в формировании рекомендаций по повышению эффективности инструментов реализации этих документов, преодолению межведомственных барьеров и переходу от «строительства объектов» к «созданию возможностей».

В настоящее время наблюдается усиление диспропорций в расселении, что угрожает национальной безопасности и продовольственному суверенитету. Разрыв в доступе к качественным услугам (медицинским, образовательным, культуры) между городом и селом остается фактором социальной несправедливости и миграции молодежи.

Говоря о степени изученности государственного регулирования социального развития сельских

¹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 2 февраля 2015 г. № 151-р «Стратегия устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года». Режим доступа: <http://static.government.ru/media/files/Fw1kbNXVJxQ.pdf> (дата обращения: 09.10.2025).

² Национальный проект «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы». Режим доступа: https://www.economy.gov.ru/material/directions/nacionalnyy_proekt_maloe_i_srednee_predprinimatelstvo_i_podderzhka_individualnoy_predprinimatelskoy_iniciativy/?ysclid=misk971cie200248758 (дата обращения: 09.10.2025).

территорий России, мы отметим, что проблеме комплексного развития сельских территорий России посвящены труды А.И. Алтухова, Е.И. Артемовой, Е.В. Плотниковой, Г.Н. Барсуковой, Е.Н. Клочко, С.Н. Харченко, А.Ю. Медведева [Алтухов, 2025; Артемова, Плотникова, Барсукова; Клочко, Харченко, Медведева, 2022]. Развитие сельских территорий как фактора уровня жизни населения представлено в работах Т.И. Гуляевой, Е.В. Такмаковой, Д.Ю. Самыгина, О.В. Сидоренко, М.Н. Гусевой, О.Ю. Анциферовой, М.В. Зелинской, А.Н. Сущенко, М.С. Оборина, О.Ю. Савенковой [Гуляева, Такмакова, Самыгин, Сидоренко, 2025; Гусева, Анциферова, 2023; Зелинская, Сущенко, 2023; Обороин, 2022; Савенкова, 2015]. Государственное регулирование развития сельских территорий страны рассмотрено в исследовании Р.В. Захарова, проблемы цифровизации сельских территорий проанализировано Н.П. Советовой [Захаров, 2021; Советова, 2021].

Цели, задачи, инструменты государственного регулирования социального развития сельских территорий России / Goals, objectives, and tools of state regulation of social development in rural areas in Russia

Цель государственного регулирования развития сельских территорий – преодоление исторически сложившегося разрыва в уровне и условиях жизни между городом и селом, остановка депопуляции и создание условий для притяжения и закрепления на селе молодежи. Из данной цели вытекает ряд задач государственного регулирования социального развития сельских территорий (табл. 1).

Государственное регулирование социального развития сельских территорий РФ представляет собой комплекс мер, направленных на формирование благоприятных условий для жизни, работы, развития населения, проживающего в сельской местности. Инструменты государственного регулирования социального развития сельских территорий носят многоуровневый и комплексный характер, и их можно сгруппировать по ряду направлений (табл. 2).

Представленная в табл. 2 классификация инструментов государственного регулирования социального развития сельских территорий отражает их многообразие, но ведущими проблемами являются их несогласованность и противоречивое воздействие. Для исправления такой ситуации необходимы применение указанных инструментов в синергетической комбинации, а также устранение системных конфликтов:

- сочетание нормативно-правовых и организационно-управленческих инструментов посредством принятия нового отраслевого стандарта «доступности услуги» (нормативный инструмент) должно быть подкреплено созданием методических центров

компетенций (организационный инструмент) для обучения регионов гибким моделям обслуживания (мобильные бригады, сетевые формы);

- сочетание финансовых и информационных инструментов (программа «Сельская ипотека» (финансовый инструмент) будет эффективно только при активной информационной компании и работе call-центров, разъясняющих условия такой ипотеки, и цифровых платформ для упрощения оформления;

³ Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства». Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_64930/ (дата обращения: 09.10.2025).

⁴ Федеральный закон от 20 марта 2025 г. № 33-ФЗ «Об общих принципах местного самоуправления в единой системе публичной власти». Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_501319/ (дата обращения: 09.10.2025).

⁵ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 2 февраля 2015 г. № 151-р «Стратегия устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года». Режим доступа: <http://static.government.ru/media/files/Fw1kbNXVJxQ.pdf> (дата обращения: 09.10.2025).

- сочетание финансовых и организационных инструментов (выделение субсидий на развитие малого и среднего предпринимательства (финансовый инструмент) должно сочетаться с организацией институтов развития (бизнес-инкубаторы, гарантийные фонды) на сельских территориях, которые помогут предпринимателям этими субсидиями грамотно распорядиться;

Одновременно имеют место противоречия и конфликты инструментов:

- субсидии крупным агропроизводителям (выступают как финансовый инструмент, цель которого – обеспечение продовольственной безопасности) часто консервируют сырьевую модель развития, подавляют малый неаграрный рынок, лишая его кадров и ограничивая рынок;

⁶ Указ Президента Российской Федерации от 21 октября 2020 г. № 20 «Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации». Режим доступа: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/73338425/?ysclid=miski14kqr591682086> (дата обращения: 09.10.2025).

Таблица 1

Структурирование задач государственного регулирования социального развития сельских территорий по видам

Table 1. Structuring the tasks of state regulation of social development in rural areas by type

Вид задач	Конкретизация задач
Демографические	Стабилизация и рост численности сельского населения, укрепления института семьи
Экономические	Диверсификация сельской экономики, создание новых рабочих мест на селе (не только в сельском хозяйстве), поддержка малого и среднего предпринимательства
Социально-инфраструктурные	Модернизация и развитие социальной инфраструктуры, обеспечение доступности качества социальных услуг
Пространственно-планировочные	Благоустройство сельских населенных пунктов, развитие инженерной инфраструктуры, улучшение жилищных условий
Экологические	Повышение экологической безопасности, рациональное использование природных ресурсов, улучшение санитарного состояния сельских территорий
Социально-культурные	Сохранение традиционного уклада жизни, развитие гражданской активности, местного самоуправления

Составлено авторами по материалам исследования / Compiled by the authors on the materials of the study

Таблица 2

Группировка инструментов государственного регулирования социального развития сельских территорий РФ по направлениям

Table 2. Grouping of instruments of state regulation of social development in rural territories in Russia by directions

Направление воздействия инструментов	Направления регулирования	Характеристика направления
Нормативно-правовое	Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства» ³	Определяет основные направления государственной политики в сфере развития сельского хозяйства и сельских территорий
	Федеральный закон от 20 марта 2025 г. № 33-ФЗ «Об общих принципах местного самоуправления в единой системе публичной власти» ⁴	Регулирует вопросы организации местного самоуправления, в том числе на сельских территориях
	Стратегические документы (Стратегии устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 г. (основополагающий документ), Доктрина продовольственной безопасности РФ ^{5,6}	Устанавливают принципы и нормы для всей страны, в том числе для сельских территории

Направление воздействия инструментов	Направления регулирования	Характеристика направления
Финансовое	Государственная программа «Комплексное развитие сельских территорий» ⁷	Инструмент государственной поддержки социального развития села предусматривает финансирование мероприятий по улучшению жилищных условий, развитию инфраструктуры, образования, здравоохранения, культуры, созданию рабочих мест
	Субсидии и гранты сельскохозяйственным товаропроизводителям	Поддержка производства сельскохозяйственной продукции позволяет создать новые рабочие места, повысить доходы сельского населения
	Льготное кредитование	Направлено на предоставление кредитов на льготных условиях для развития сельскохозяйственного производства, строительства жилья на селе
	Финансирование социальных программ (образование, здравоохранение, культура)	Социальные программы направлены на обеспечение доступа сельского населения к качественным социальным услугам
	Поддержка развития малого и среднего предпринимательства на селе	Позволяет создать новые рабочие места на селе, диверсифицировать сельскую экономику
Организационно-управленческое	Разработка федеральных и региональных программ развития сельских территорий	Предполагает определение приоритетов и целей развития, разработку конкретных мероприятий и механизмов их реализации
	Координация деятельности органов власти (федеральных, региональных, местного самоуправления), общественных организаций, бизнеса	Направлена на обеспечение согласованности действий и эффективного использования ресурсов
	Создание институтов развития сельских территорий (агентства, фонды и т.п.)	Направлено на поддержку реализации проектов развития, привлечение инвестиций
	Организация мониторинга, контроля за реализацией программ и проектов развития сельских территорий	Обеспечивает эффективное и результативное использование бюджетных средств
	Подготовка, переподготовка кадров для работы в сельской местности	Обеспечивает квалифицированными специалистами в области сельского хозяйства, образования, здравоохранения, культуры и т.д.
Информационное	Освещение в средствах массовой информации вопросов социального развития сельских территорий	Повышает информированность населения о проблемах и перспективах социального развития села
	Проведение информационных компаний, направленных на привлечение внимания	Привлекает внимание к проблемам сельских территорий, стимулирует участие населения в решении этих проблем, формирует позитивный образ жизни на селе
	Организация конференций, выставок	Направлена на обмен опытом, распространение передовых технологий в сфере социального развития сельских территорий
	Создание информационных ресурсов, включающих информацию о программах и проектах развития сельских территорий, возможностях для инвестиций	Обеспечивает доступ и информирование всех заинтересованных лиц

Составлено авторами по материалам исследования / Compiled by the authors on the materials of the study

• жесткие отраслевые программы строительства объектов (выступают как нормативно-целевой инструмент) вступают в конфликт с принципом комплексности развития и ведут к неэффективному расходованию средств в малонаселенных пунктах, где необходимы мобильные решения;

• централизованное распределение финансовых ресурсов по строго целевым статьям (финансовый инструмент) полностью блокирует возможность применения подхода «снизу-вверх», лишая

⁷ Государственная программа Российской Федерации «Комплексное развитие сельских территорий». Режим доступа: <https://крст.рф/about-prog/> (дата обращения: 09.10.2025).

муниципальное самоуправление гибкости и ответственности.

Государственное регулирование социального развития села в России перешло от фрагментарных мер к программно-целевому подходу. Эффективность этого регулирования по-прежнему сильно зависит от качества управления на региональном и местном уровнях, объема финансирования и способности адаптировать инструменты к разнообразным условиям огромной страны. Акцент сегодня делается на комплексность (одновременное развитие инфраструктуры, экономики и социальной сферы) и на вовлечение самих жителей в процесс преобразования.

Системный анализ проблем и «порочный круг» депрессивности / A systematic analysis of issues and the vicious circle of depression

Дадим характеристику основных проблем, которые существенно ограничивают эффективность государственного регулирования социального развития сельских территорий РФ. Эти проблемы носят системный характер, взаимосвязаны между собой и образуют некий «порочный круг» депрессивности:

1) финансово-экономические проблемы:

- хроническое недофинансирование — объемы бюджетных ассигнований (в том числе в рамках национальных проектов) несоразмерны масштабам решаемых задач и размерам страны;

- высокая зависимость от федерального центра, возникающая вследствие того, что собственная доходная база большинства сельских муниципалитетов слаба и они являются субсидируемыми;

- неразвитость сельской экономики, возникающая из-за того, что государственная политика зачастую сосредоточена на поддержке агропромышленного комплекса, но для обеспечения социальной устойчивости нужны и альтернативные рабочие места в сфере туризма, переработки, услуг и т.д. (их создание тормозится отсутствием инфраструктуры, кадров);

- низкая инвестиционная привлекательность (высокие издержки, которые могут быть связаны и удаленностью территорий, слабым развитием инфраструктуры, дефицитом кадров, отпугивают частных инвесторов), при этом государственно-частное партнерство в социальной сфере села развито очень слабо;

2) управленческие и институциональные проблемы:

- межведомственная разобщенность и несогласованность действий, что связано с тем, что программы развития села реализуют Министерство сельского хозяйства РФ, Министерство экономического развития РФ, Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ, Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций РФ, Министерство культуры РФ и нередко их действия не синхронизированы, а индикаторы эффективности и результативности реализуемых программ не согласованы;

- декларативность и формализм в планировании стратегий и программ, которые могут составляться без учета потребностей конкретных территорий (приоритет отдается количественным показателям, а не качественным изменениям);

- слабость местного самоуправления вследствие нехватки кадров, финансовых возможностей, полномочий, что влечет за собой социальный пессимизм жителей;

3) проблемы демографического и трудового потенциала:

- отток наиболее активного, молодого и образованного населения в городскую местность, в селах остаются группы населения с пониженной социальной мобильностью (пожилые лица);

- дефицит квалифицированных специалистов социальной сферы, возникающий по причине отсутствия жилья, низких заработных плат, высокой нагрузки, отсутствия карьерных перспектив;

- старение сельского населения увеличивает потребность в медицинских и социальных услугах при одновременном сокращении числа трудоспособных плательщиков налогов;

4) проблемы пространственно-инфраструктурного характера:

- низкая плотность населения, разбросанные малонаселенные пункты, обслуживание которых экономически неэффективно, а централизация лишает услуги доступности;

- во многих удаленных районах отсутствуют качественная мобильная связь и высокоскоростной интернет, что блокирует развитие дистанционного образования, телемедицины, электронной занятости, цифровых сервисов;

- вследствие износа и неразвитости инженерной инфраструктуры имеют место проблемы с качеством воды, частые отключения электричества, непроезжие дороги, модернизация инженерных сетей требует колоссальных инвестиций.

Представим «порочный круг» депрессивного развития сельских территорий графически (рисунок). Исходной точкой данного круга являются низкая плотность населения и удаленность от городских центров. Это приводит к небольшому числу рабочих мест (кроме занятости в агропромышленном комплексе), низким доходам населения и местных бюджетов как результата собираемости налогов, низкой инвестиционной привлекательности сельских территорий. Как следствие, слабой экономической базы выступает острая нехватка инфраструктуры либо ее изношенность, а также неразвитость социальной сферы (удаленность или отсутствие школ, фельдшерско-акушерских пунктов, домов культуры). Все это приводит к деградации человеческого капитала и депопуляции на селе. При этом муниципалитеты финансово несамостоятельны, зависят от трансфертов из бюджетов других уровней; управление социальным развитием неэффективно вследствие межведомственной нескоординированности и формализма в разрабатываемых программах. Все эти факторы ведут к дальнейшему снижению качества жизни сельского населения, что усиливает отток населения и делает развитие инфраструктуры более экономически нецелесообразным, развитие сельской экономики — более диверсифицированной.



Составлено авторами по материалам исследования / Compiled by the authors on the materials of the study

Рисунок. «Порочный круг» депрессивного развития сельских территорий

Figure. The «vicious circle» of depressive rural development

Представляется, что разрыв данного «порочного круга» возможен только при комплексном воздействии на все его элементы одновременно. При этом требуется прорыв в ряде ключевых точек:

- в точке «Слабая экономика» необходимы масштабированные инвестиции в несельскохозяйственную занятость (туризм, цифровые услуги, переработка);
- в точке «Инфраструктура» приоритет следует сделать на цифровизацию (спутниковый интернет), гибкие формы услуг;
- в точке «Человеческий капитал» необходимо сделать упор на развитие программ сельской ипотеки, реализацию программ «Земский доктор, учитель, работник культуры» с привлекательными пакетами^{8,9,10};
- в точке «Управление» предполагается переход от отраслевых программ к территориальным проектам комплексного развития с расширением полномочий и ресурсов местного самоуправления.

Подчеркнем, что круг проблем является устойчивой системой, а точечные меры (только строить дороги или давать «подъемные» учителям, докторам)

⁸ «Земский доктор» в 2025 году. Как стать участником программы и получить 1 млн руб. Режим доступа: <https://www.rbc.ru/life/news/690b9f339a7947fc6854c6e3> (дата обращения: 09.10.2025).

⁹ «Земский учитель» в 2025 году. Режим доступа: <https://www.rbc.ru/life/news/690ba1bf9a79470f524020e5> (дата обращения: 09.10.2025).

¹⁰ Программа «Земский работник культуры». Режим доступа: <https://culture.gov.ru/about/zemstvo-worker-program/> (дата обращения: 09.10.2025).

не дают эффекта, так как при этом не решаются иные системные проблемы.

Перечисленные выше проблемы носят кумулятивный характер, в частности нельзя решить кадровый вопрос без решения проблемы жилья, инфраструктуры, инфраструктуру нельзя создать без привлечения инвестиций и т.д. В связи с этим представляется, что эффективное регулирование социального развития сельских территорий страны требует принятия следующих мер:

- перехода от отраслевого к территориально-ориентированному подходу, когда для каждого типа сельской территории (пригородной, депрессивной, удаленной) формируется соответствующий пакет мер;
- усиления полномочий и финансовых ресурсов местных сообществ;
- синхронизации действий ведомств и уровней власти вокруг измеримых целей улучшения качества жизни населения.

Зарубежный опыт государственного регулирования социального развития сельских территорий / Foreign experience of state regulation of social development in rural areas

В рамках изучения зарубежного опыта регулирования социального развития сельских территорий стран мира можно выделить целый ряд подходов. Осуществим их характеристику.

1. Подход «снизу-вверх» и местного лидерства, основанный на том, что развитие возможно только при активной роли самих сельских жителей. При этом государство создает рамки и предоставляет ресурсы для реализации локальных инициатив. Предполагается использование таких инструментов, как:

- метод LEADER / CLLD (Европейский союз), базирующийся на передаче права принятия решений и бюджета местным группам действия, которые финансируют проекты по диверсификации экономики, развитию туризма, социальных услуг¹¹;

- поддержка территориально общественного самоуправления и локальных брендов (иными словами, создание правовых и финансовых условий для инициатив граждан), примером может служить программа «Наши деревни имеют будущее» в Германии, где села соревнуются за гранты на комплексное благоустройство¹².

Применение данного подхода сопровождается высокими транзакционными издержками на создание и координацию местных групп действия, наличием риска «захвата» местных групп узкими интересами отдельных бизнес-групп, сильной зависимостью от лидерских качеств конкретных людей. Кроме того, реализация подхода на практике требует зрелого гражданского общества и развитых традиций местного самоуправления, которые в России только формируются.

2. Подход с позиции «государство-гарант» и выравнивания возможностей, основанный на том, что государство обязано обеспечить всем гражданам независимо от места жительства, сопоставимый стандарт качества жизни населения и доступ к базовым услугам. Эта задача решается за счет:

- системы бюджетного выравнивания (скандинавские страны), то есть существования автоматических трансфертов от обеспеченных регионов к бедным, что позволяет малонаселенным пунктам поддерживать содержание школ, дорог, больниц;

- модели мобильных и многофункциональных услуг, предполагающей замену стационарных учреждений (больниц, библиотек) на передвижные комплексы, создание многофункциональных центров.

В рамках данного подхода может возникать «ловушка иждивенчества» со стороны «слабых» муниципалитетов, снижая у них стимулы к развитию собственной налоговой базы; одновременно может иметь место высокая фискальная нагрузка на экономически развитые территории. Функционирование модели возможно в условиях высокой налоговой нагрузки и социальной однородности. Российская

¹¹ European CAP. Режим доступа: https://eu-cap-network.ec.europa.eu/about/eu-cap-network_en (дата обращения: 09.10.2025).

¹² Федеральное министерство питания и сельского хозяйства Германии. Режим доступа: <https://www.bmlh.de/DE/themen/laendliche-regionen/foerderung> (дата обращения: 09.10.2025).

межбюджетная система исторически ориентирована на перераспределение через федеральный центр, а не по горизонтали.

3. Подход смартизации и технологического прорыва, в основе которого лежат цифровые технологии как базис для преодоления географической изоляции, снижения издержек, создания новых возможностей для бизнеса и жизни. Инструментами реализации данного подхода выступают:

- национальные программы цифровой инфраструктуры (например, приоритетное подключение села к высокоскоростному интернету);

- развитие цифровых сервисов и удаленной занятости, позволяющее внедрить достижения телемедицины, дистанционного обучения, платформ каршеринга, кооперативных закупок (пример – финская программа «Умная деревня»¹³).

Данный подход может вести к углублению цифрового неравенства внутри сельских территорий (например, между молодежью и пожилыми сельжанами). Также существует риск реального развития инфраструктуры ее цифровыми симулярами.

4. Подход кластерно-сетевому развитию и диверсификация экономики. В этом случае развитие основано на создании локальных производственно-экономических кластеров вокруг ключевых активов территории, что увеличивает добавленную стоимость и создает рабочие места. Для этого используются следующие инструменты:

- создание агропищевых и туристических кластеров (Италия, Австрия), то есть объединение фермеров, переработчиков, ресторанов, туроператоров вокруг бренда территории;

- стимулирование неаграрного бизнеса и социального предпринимательства за счет выделения грантов и льготных кредитов для малого бизнеса в сферах ремесел, возобновляемой энергетики, цифровых услуг (примером могут служить канадские программы поддержки предпринимательства в сельской местности).

Реализация указанного подхода связана с наличием риска искусственного, административного создания кластеров без реальных кооперационных связей между участниками. Кроме того, возможно доминирование в кластере крупного бизнеса, который подавляет деятельность малых предприятий. В России в условиях монополизма крупных агрохолдингов и слабости малого бизнеса кластер может превратиться в инструмент лоббирования интересов крупных «игроков».

В целом современная практика в передовых странах показывает необходимость синтеза всех вышеперечисленных подходов:

¹³ «Умные деревни»: как цифровые технологии меняют жизнь глубинки. Режим доступа: <https://rg.ru/2025/08/27/umnye-derevni-kak-cifrovye-tehnologii-meniayut-zhizn-glubinki.html> (дата обращения: 09.10.2025).

- финансирование «снизу-вверх» становится основным каналом поддержки развития сельских территорий;
- цифровизация является обязательным инфраструктурным элементом для реализации любых проектов;
- государство гарантирует лишь минимальный стандарт услуг, но не стремится к их унификации;
- целью государственной поддержки становится создание диверсифицированной сельской экономики, которая сама сможет финансировать социальное развитие территории.

Перспективы адаптации зарубежных подходов к российской институциональной среде / Prospects for adapting foreign approaches to the Russian institutional environment

Эффективное регулирование — это не копирование отдельных мер, а построение экосистемы, в которой государственные институты, технологии, местные сообщества и предприниматели взаимодействуют для достижения общей цели устойчивого развития сельской территории. Возникает вопрос о возможностях имплементации вышеуказанных подходов в российской институциональной среде (с ее особенностями межбюджетных отношений, централизацией управления), о том, как адаптировать принцип «снизу-вверх» в условиях традиционно сильной вертикали власти в России.

Полагаем, что имплементация рассмотренных подходов, основанных на децентрализации и инициативе снизу в российскую централизованную модель управления возможна, но требует глубокой адаптации, создания «гибридных» институтов. Рассмотрим возможности, барьеры и потенциальные адаптационные механизмы.

В качестве барьеров для имплементации выступают:

- институциональный барьер, выражающийся в том, что управление осуществляется через отраслевые (федеральные проекты) и территориальные (полпредства, губернаторы) вертикали — муниципалитеты выступают как подрядчики для выполнения спущенных сверху ключевых индикаторов, а не самостоятельные субъекты развития;
- финансовый барьер, связанный с наличием жесткой централизации бюджетных потоков, — сельские поселения имеют минимальные собственные доходы, они существуют на строго целевые субсидии, при этом отсутствует бюджетная гибкость для поддержки каких-либо локальных инициатив;
- управленческий барьер — эффективность работы местной власти оценивается по формальным отчетным показателям (освоение средств, количество построенных объектов и т.д.), а не по реальному улучшению качества жизни населения с точки зрения жителей территории;

- социальный барьер — исторически сформировались патерналистские ожидания, делегирование ответственности и ресурсов местному сообществу может натолкнуться на апатию или неготовность их эффективно использовать.

Преодоление данных барьеров требует постепенной трансформации системы через создание специальных контуров с новыми правилами.

1. Для адаптации подхода «снизу-вверх» (от локальных инициатив к институционализации) необходимо и возможно использование легализации территориального общественного самоуправления и социально-ориентированных некоммерческих организаций, наделяя их при этом реальными полномочиями и ресурсами. В качестве механизма для реализации этого можно рассмотреть введение персонифицированных социальных ваучеров или микрогрантов. Государство (регион) в этом случае выделяет некоей территории (сельскому поселению) небольшой целевой бюджет на благоустройство или развитие социальных услуг. Решение о его распределении между конкретными проектами (строительство детской площадки, ремонт клуба и т.д.) принимается советом жителей через голосование или конкурс проектов. Это создает основы для функционирования местного самоуправления. При этом федеральный центр устанавливает общие «правила игры», обеспечивает методическую поддержку и софинансирование, а регион выступает «куратором», проверяя законность, но не содержание решений.

2. Адаптация подхода кластерно-сетевому развитию предполагается через стимулирование создания агро-туристических и промысловых кластеров вокруг крупных агрохолдингов или перерабатывающих предприятий. Вертикаль власти может обязать (через соглашения о социальных инвестициях) или стимулировать (посредством налоговых льгот) крупный бизнес на селе создавать фонды развития территорий. Управление подобным фондом осуществляется совместным советом (состоит из представителей бизнеса, муниципалитета, активных жителей). Средства данного фонда идут на инфраструктуру, обучение, поддержку малого бизнеса, что позволит создать неаграрные рабочие места.

3. Адаптация подхода «государство-гарант» через внедрение новых стандартов услуг. Предполагается переход от нормативов «наличие объекта» к нормативам «доступности услуги». Иными словами, должен быть осуществлен переход от норматива «в селе с населением 500 чел. должна быть одна библиотека определенной площади» к нормативу «жителю любого населенного пункта должен быть обеспечен доступ к библиотечному фонду (включая электронный) и культурным мероприятиям (в том числе через онлайн-платформы)». При этом на федеральном уровне устанавливаются новые стандарты-цели, региональные и муниципальные органы власти самостоятельно

определяют, как их достичь (например, содержать ли стационарную библиотеку, обеспечить доступ в сеть «Интернет», к национальным библиотекам и т.д.). Это стимулирует поиск эффективных решений (например, сетевых, мобильных).

4. Адаптация подхода смартизации и технологического прорыва предполагает создание обязательной публичной цифровой платформы для каждого муниципалитета, где могли бы агрегироваться данные, велось бы обсуждение проектов, собирались предложения, проводилось онлайн-голосование по распределению финансовых ресурсов. Федеральный центр при этом задает технологический стандарт и обеспечивает кибербезопасность, но наполнение и использование платформы – это дело местных сообществ и власти. Отметим также, что цифровизация – необходимый, но недостаточный инструмент развития сельских территорий; она должна сопровождаться изменением стандартов услуг и подготовкой кадров.

Условиями результативности адаптации перечисленных подходов являются:

- внедрение новых моделей в виде экспериментальных правовых режимов в нескольких субъектах РФ с разной спецификой (например, в Краснодарском крае с сильным АПК, в Республике Татарстан – с развитым самоуправлением, в Архангельской области – с депрессивными сельскими территориями);
- изменение системы оценки губернаторов и глав муниципального самоуправления (введение ключевых индикаторов результативности, связанных с удовлетворенностью граждан, ростом числа малых предприятий, снижением оттока молодежи);
- создание федерального центра компетенций сельских территорий для обучения, поддержки, распространения лучших практик адаптации;
- поэтапная бюджетная децентрализация (внедрение механизмов «отрицательных трансфертов» (более развитые муниципалитеты региона помогают менее развитым) и программ софинансирования, где часть средств предоставляет регион под разработанный и одобренный жителями проект).

Принцип «снизу-вверх» не означает ликвидации вертикали власти – он означает эволюцию от директивного управления к курирующему, предоставляющему рамки и ресурсы. Российская вертикаль может эффективно выполнять роль архитектора системы, гаранта правил. Основа заключается в создании «проводников» (институтов, платформ, правил финансирования), которые позволят идеям местных сообществ встраиваться в общегосударственную логику развития. Без этого любые инвестиции в село будут давать лишь временный, а не системный эффект.

Заключение / Conclusion

Проведенное исследование показало, что государственное регулирование социального развития сельских территорий России, несмотря на переход к программно-целевому подходу, продолжает сталкиваться с системными вызовами. Финансовая зависимость муниципалитетов, депопуляция, дефицит инфраструктуры и кадров, слабость местного самоуправления образуют устойчивый «порочный круг», воспроизводящий депрессивность развития сельских территорий.

Анализ инструментария реализации государственного регулирования социального развития сельских территорий страны показал, что ключевой проблемой является не отсутствие мер, а их внутренняя противоречивость и несогласованность. Субсидирование АПК может тормозить диверсификацию экономики, а целевые программы строительства – противоречить принципу гибкости и комплексности. Для разрыва «порочного круга» депрессивности необходим синергетический перечень инструментов, действующих одновременно на экономику, инфраструктуру, человеческий капитал, управление.

Изучение зарубежного опыта показало эффективность принципов децентрализации, приоритета местных инициатив, технологического прорыва. Однако их прямое заимствование в российской централизованной институциональной среде с патерналистскими ожиданиями населения невозможно. Выход находится в целенаправленном проектировании «гибридных» моделей, адаптирующих зарубежный опыт. К ним можно отнести предоставление микрогрантов по решению советов жителей, создание фондов развития территорий под управлением партнерских советов, переход от нормативов «наличия объекта» к нормативам «доступность услуги», внедрение цифровых платформ для участия населения в принятии решений.

Развитие регулирования социального развития сельских территорий должно эволюционировать от директивного управления к роли архитектора правил и гаранта минимальных стандартов. При этом необходимы реализация пилотных проектов в регионах с разным социально-экономическим контекстом, изменение системы оценки работы региональных и местных властей в сторону показателей качества жизни. Эффективное регулирование требует перехода от отраслевого к комплексному территориально-ориентированному подходу.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Алтухов А.И. Сельское хозяйство и сельские территории России: состояние и приоритеты пространственного развития. Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. 2025;9:3–15. <http://doi.10.31442/0235-2494-2025-0-9-3-15>

Артемова Е.И., Плотникова Е.В., Барсукова Г.Н. Управление комплексным развитием сельских территорий в условиях ресурсных ограничений. Краснодар: Кубанский государственный аграрный университет имени И.Т. Трубилина; 2025. 161 с.

Гуляева Т.И., Такмакова Е.В., Самыгин Д.Ю., Сидоренко О.В. Развитие сельских территорий как фактор уровня жизни сельского населения и смягчения дефицита рабочей силы. Экономика, труд, управление в сельском хозяйстве. 2025;10-2:174–183. <http://doi.10.33938/25102-174>

Гусева М.Н., Анциферова О.Ю. Современное состояние и тенденции развития человеческого капитала АПК и сельских территорий России. Региональная экономика. Юг России. 2023;3(11):14–22. <http://doi.10.15688/re.volsu.2023.3.2>

Захаров Р.В. О природе, сущности и эффективности выполнения функций государственного управления сельскими территориями. Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. 2021;3:50–55. <http://doi.10.31442/0235-2494-2021-0-3-50-55>

Зелинская М.В., Сущенко А.Н. Альтернативная занятость как инструмент повышения качества жизни сельских территорий. Естественно-гуманитарные исследования. 2023;6:211–215.

Клочко Е.Н., Харченко С.Н., Медведева А.Ю. Сельские территории России: современное состояние, положительные практики реабилитации депрессивного состояния. Труды Кубанского государственного аграрного университета. 2022;10:13–19. <http://doi.10.21515/1999-1703-101-13-19>

Оборин М.С. Тенденции развития рынка труда и занятости сектора сельского хозяйства России. Вестник Марийского государственного университета. Сельскохозяйственные науки. Экономические науки. 2022;4(8):449–458. <http://doi.10.30914/2411-9687-2022-8-4-449-458>

Савенкова О.Ю. Стратегические приоритеты повышения социальной привлекательности сельских территорий. Вестник Мичуринского государственного аграрного университета. 2015;1:85–90.

Советова Н.П. Цифровизация сельских территорий: от теории к практике. Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2021;2(14):105–124. <http://doi.10.15838/esc.2021.2.74.7>

REFERENCES

Altukhov A.I. Agriculture and rural areas of Russia: the state and priorities of spatial development. Economics of agricultural and processing enterprises. 2025;9:3–15. (In Russian). <http://doi.10.31442/0235-2494-2025-0-9-3-15>

Artemova E.I., Plotnikova E.V., Barsukova G.N. Management of integrated rural development in conditions of resource constraints: monograph. Krasnodar: Kuban State Agrarian University; 2025. 161 p. (In Russian).

Gulyaeva T.I., Takmakova E.V., Samygin D.Yu., Sidorenko O.V. Rural development as a factor in the standard of living of rural population and mitigation of labor shortage. Economics, labor, management in agriculture. 2025;10-2:174–183. (In Russian). <http://doi.10.33938/25102-174>

Guseva M.N., Antsiferova O.Yu. The current state and trends in the development of human capital in the agro-industrial complex and rural areas of Russia. Regional economy. The South of Russia. 2023;3(11):14–22. (In Russian). <http://doi.10.15688/re.volsu.2023.3.2>

Klochko E.N., Kharchenko S.N., Medvedeva A.Y. Rural territories of Russia: current state, positive practices of rehabilitation of depressive state. Proceedings of the Kuban State Agrarian University. 2022;10:13–19. (In Russian). <http://doi.10.21515/1999-1703-101-13-19>

Oborin M.S. Trends in the development of the labor market and employment in the Russian agricultural sector. Bulletin of the Mari State University. Agricultural Sciences. Economic sciences. 2022;4(8):449–458. (In Russian). <http://doi.10.30914/2411-9687-2022-8-4-449-458>

Savenkova O.Y. Strategic priorities for increasing the social attractiveness of rural areas. Bulletin of Michurinsk State Agrarian University. 2015;1:85–90. (In Russian).

Sovetova N.P. Digitalization of rural areas: from theory to practice. Economic and social changes: facts, trends, forecast. 2021;2(14):105–124. (In Russian). <http://doi.10.15838/esc.2021.2.74.7>

Zakharov R.V. On the nature, essence and effectiveness of public administration functions in rural areas. Economics of agricultural and processing enterprises. 2021;3:50–55. (In Russian). <http://doi.10.31442/0235-2494-2021-0-3-50-55>

Zelinskaya M.V., Sushchenko A.N. Alternative employment as a tool for improving the quality of life in rural areas. Natural sciences and humanities research. 2023;6:211–215. (In Russian).