

## МЕЖУРОВНЕВОЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ В УПРАВЛЕНИИ РАЗВИТИЕМ ИНФРАСТРУКТУРЫ СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЙ\*

\* Статья подготовлена по теме исследований "Теоретико-методологический инструментарий системы управления комплексным развитием инфраструктуры сельских территорий региона на инновационной основе", выполненных за счет бюджетных средств по плану НИР ФГБУН Института экономики УрО РАН на 2016-2018 гг. (тема НИР в ИСГЗ № 0404-2015-0017).

### INTER-LEVEL INTERACTION IN DEVELOPMENT MANAGEMENT OF RURAL TERRITORIES INFRASTRUCTURE

*D. Balandin  
S. Pytkina  
S. Fedoseeva*

#### Annotation

The goal of research is definition of conceptual ideas of interlayer communications in organizing of management of rural territories development on an innovative basis. Fundamental difference and practical value of the developed ideas consist in identifying of connections and interactions according to territorial and administrative classification as well as to industry affiliation basing on intra-regional self-regulation. Obtained results can be useful in implementation of rural territories sustainable development public policy.

**Keywords:** rural territories infrastructure, agrarian production, institutional environment, inter-level interaction, sustainable development.

*Баландин Дмитрий Аркадьевич  
К.э.н., с.н.с., Пермский филиал  
Института экономики УрО РАН  
Пыткина Светлана Алексеевна  
К.э.н., с.н.с., Пермский филиал  
Института экономики УрО РАН  
Федосеева Светлана Сергеевна  
Вед. экономист,  
Пермский филиал Института  
экономики УрО РАН*

#### Аннотация

Статья посвящена формированию концептуальных положений межуровневого взаимодействия для организации эффективной системы управления развитием инфраструктуры сельских территорий. Практическая ценность предлагаемых авторами положений заключается в выделении межуровневых связей и взаимодействий как по территориально-административному признаку, так и по отраслевой принадлежности на основе внутрирегионального саморегулирования. Представленные результаты исследований могут быть востребованы при реализации государственной политики устойчивого развития сельских территорий.

#### Ключевые слова:

Инфраструктура сельских территорий, аграрное производство, институциональная среда, межуровневое взаимодействие, устойчивое развитие.

**Н**а протяжении многих десятилетий в нашей стране превалирует узконаправленный отраслевой подход к сельским территориям, предполагающий преимущественное развитие аграрного (в отдельных районах – лесопромышленного) производства.

Снижение в трансформационный период спроса на отечественную сельскохозяйственную продукцию и практическое отсутствие альтернативных источников дохода привели к беспрецедентному падению показателей АПК, значительному отставанию уровня заработной платы от других отраслей национальной экономики, формированию открытой и скрытой безработицы, деградации социальной инфраструктуры.

Авторы данной статьи исходят из гипотезы, что фак-

торами, определяющими вектор современного развития инфраструктуры сельских территорий, являются последствия интеграции в глобальное пространство и обострения внешней геополитической обстановки, в связи с чем возникает проблема преодоления этих воздействий, носящих в большей степени негативный характер.

В то же время, условия современной экономической нестабильности впервые в постсоветскую эпоху сформировали реальные предпосылки для количественного и качественного прорыва отечественного АПК в достижении пороговых значений продовольственной безопасности страны, стабильность которой в долгосрочной перспективе не возможна без комплексного и сбалансированного развития отраслей, обеспечивающих все сферы жизнедеятельности аграрного населения.

Необходима активизация регулирования развития инфраструктуры сельских территорий и поддержка практической реализации соответствующих мероприятий на региональном и местном уровнях, в том числе мониторинговых исследований, комплексных, прогнозных и экспертных оценок последствий управленческих действий. При этом нужно иметь в виду целевое назначение, источники формирования, территориальное размещение и участие в социально-экономических процессах всех элементов, объектов и служб инфраструктуры.

Дальнейшие исследования предполагают проведение анализа и обобщение основных научных подходов к развитию инфраструктуры сельских территорий, от выбора и практического воплощения которых напрямую зависит успешность реализации социально-экономической политики на федеральном и региональном уровнях.

Сельская территория определяется как самобытная и обитаемая сельским населением местность с ее природно-климатическими условиями и ресурсами, позволяющими осуществлять производство сельскохозяйственной продукции и продовольствия для решения социально-экономических, институциональных и экологических задач развития на базе соответствующего технологического уклада [1].

В научной среде распространено понимание – инфраструктура представляет собой комплекс совокупных условий, обеспечивающих осуществление хозяйственной деятельности в различных отраслях экономики и удовлетворение нужд населения [2–6]. Поскольку инфраструктура территории получает собственное содержание и особые характеристики, если составляющие ее отрасли в совокупности направлены на достижение одной цели в процессе общественного производства, необходимо обозначить границы инфраструктуры как комплекса условий и выделить ее в отдельную подсистему региональной экономической системы [7].

В соответствии с таким видением, инфраструктура сельских территорий – это совокупность отраслей и видов деятельности, которые имеют схожие функции и обладают определенным набором общих характеристик. При этом, как подсистема региональной экономической системы, инфраструктура сельских территорий является составной частью общей организации экономической жизни, выполняет производственные и вспомогательные функции в обеспечении устойчивого развития. Кроме того инфраструктура решает ряд тактических и стратегических задач в контексте поддержки отдельных отраслей АПК и иной хозяйственной деятельности.

Отметим, что существует и другой подход, когда к составляющим инфраструктуры относят практически все рыночные институты, включая элементы государствен-

ного регулирования экономики [8, 9]. В подобном ракурсе инфраструктура представляется как совокупность отдельных элементов продуктивных сил в форме отраслей, производств и основных видов деятельности, которые обеспечивают единый характер всей социально-экономической системы, в том числе отдельным ее сферам и комплексам. Функционально данные элементы призваны создавать общие условия, обеспечивающие эффективное функционирование основного производства и воспроизведение рабочей силы. Отсюда – инфраструктура сельской территории должна включать лишь те условия развития, которые способствуют расширенному воспроизводству и обеспечивают получение необходимых ресурсов, обслуживают основные факторы производства, оказывают содействие совершенствованию условий функционирования хозяйствующих субъектов и жизнедеятельности социума.

Выбор того или иного научного подхода к пониманию инфраструктуры оказывает прямое воздействие на определение состава инструментов, критериев и показателей развития сельских территорий. Стратегическая последовательность современной государственной политики России, по нашему мнению, предопределяет принятие социально-ориентированного подхода к управлению развитием инфраструктуры, с выделением приоритетной и системообразующей роли эффективной агропромышленной деятельности.

Бесспорно, что одним из действенных процессов повышения устойчивости сельских территорий является налаживание взаимодействия в управлении производственной, социальной и экологической инфраструктурой на различных иерархических уровнях. В данном контексте экономическая сущность управления развитием инфраструктуры проявляется во внутрисистемном перераспределении ресурсов и добавленной стоимости в интересах сельского сообщества [10].

Обобщая теоретические наработки можно сделать вывод, что экономическое содержание региональной инфраструктуры сельских территорий заключается в том, что это, во-первых, общественно-вспомогательный капитал, обеспечивающий упорядоченное и устойчивое развитие воспроизводственных процессов; во-вторых, созданный на определенном территориальном пространстве комплекс условий, стимулирующих развитие местной экономики; в-третьих, совокупность производственных (агропромышленных), социально-бытовых и экологических объектов.

В соответствии с принципами государственной политики устойчивое развитие сельских территорий должно представлять собой комплекс динамичных и многоуровневых взаимодействий, ориентированных на организацию и совершенствование управления инфраструктур-

ными объектами применительно к целям жизнеобеспечения социума.

Исследования показали, что развитие инфраструктуры сельских территорий в подсистемах и в целом следует раскрывать во взаимосвязи с совершенствованием институциональной среды, которая в условиях современной экономической неопределенности подвержена существенным внешним воздействиям. Практическое следование глобальным принципам устойчивого развития [11] постепенно приводит к эволюции взглядов на инфраструктуру, заставляет бизнес и государственное управление адаптироваться к новым условиям, зачастую за счет снижения рентабельности агропроизводства.

Высокие темпы корректировки законодательной базы, возрастающая административная нагрузка при распределении бюджетных средств, направляемых на различные мероприятия поддержки сельских территорий, обуславливают необходимость адаптации организационной структуры и приведения ее в соответствие с меняющимися институциональными условиями. В свою очередь, эволюция институциональной среды формирует предпосылки для трансформации традиционных управленческих подходов посредством совершенствования механизма управления развитием инфраструктуры сельских территорий на инновационной основе. Рациональное построение такого механизма, придание необходимых экономических и административных рычагов составляющим подсистемам и элементам способствует оптимизации мероприятий по развитию сельских территорий на базе местных условий и сложившегося уклада.

Анализ действующего институционального обеспечения отражает понимание органами законодательной и исполнительной власти необходимости выработки обновленного концептуального подхода при организации управления развитием инфраструктуры. Данный подход должен быть положен в основу федеральных, региональных и муниципальных программ с согласованными источниками бюджетного и частного финансирования в определенных временных рамках, выделенными целями, задачами и направлениями развития, мероприятиями совершенствования нормативного регулирования, инструментами контроля и корректировки.

Так, преодоление негативных факторов современной экономической нестабильности на государственном уровне решается посредством инструментов импортозамещения, направленного на достижение пороговых критериев самообеспечения Российской Федерации по стратегическим направлениям национального суверенитета.

Одним из наиболее ощутимых достижений в обеспечении нового качества отечественной экономики в годы

последствий глобального кризиса, присоединения России к ВТО и западных санкций является поступательный рост агропромышленного комплекса – гаранта продовольственной безопасности страны. В 2016 году в России собран рекордный урожай зерновых – более 119 млн тонн, рост производства тепличных овощей составил 8%, осуществлена закладка садов – 14 тыс. га и виноградников – 5 тыс. га. Сохраняется положительная динамика последних лет по производству молока в организованном агробизнесе – на уровне 3%.

Помимо инструментов непосредственной, а также не связанной поддержки аграрных товаропроизводителей, включая льготное кредитование и субсидирование, органы государственного управления РФ реализуют мероприятия федеральных целевых программ устойчивого развития сельских территорий.

В частности, в 2017 году Правительством РФ суммарно выделено 54 регионам на строительство и реконструкцию сельских дорог 8,3 млрд рублей субсидий. Благодаря средствам федеральной поддержки планируется строительство 720 км автомобильных дорог с твердым покрытием и доведение доли протяженности отремонтированных и соответствующих стандартам качества дорог к 2018 году до 50% (к 2025 г. до 85%). Кроме того на улучшение жилищных условий сельских жителей, в том числе молодых семей и молодых специалистов, направлено 76 субъектам страны 3 456,1 млн рублей. На комплексное обустройство сельских населенных пунктов объектами социальной и инженерной инфраструктуры адресовано 3 253,5 млн рублей 71 региону, а также 45 субъектам предоставлены средства на гранты по поддержке местных инициатив сельского населения в размере 76,5 млн рублей\*.

\* О распределении в 2017 году субсидий на развитие сельских территорий: Распоряжение Правительства РФ от 20.01.2017 N 49-р.

Выделяемые государством средства демонстрируют значение инфраструктуры как важнейшего элемента поступательного развития АПК в реализации стратегических задач обеспечения продовольственного суверенитета. В свою очередь, эффективность освоения бюджетных средств возможна лишь при налаживании результативного межуровневого взаимодействия в управлении инфраструктурой.

Необходимость выработки концептуальных положений, применяемых при организации межуровневого взаимодействия в управлении, актуализирует задачи исследования и практического воплощения передовых инновационных подходов.

В настоящее время взаимосвязь инноваций и сложно выстроенной системно-территориальной организации, по мнению А.Е. Карлика, представляет собой одну из на-

ибо более дискуссионных проблем в области экономики и управления. Проследивая этапы формирования взглядов на функционирование территориально-отраслевых систем, известный российский экономист отмечает такую характерную особенность как высокий уровень устойчивого и взаимовыгодного взаимодействия совокупности субъектов и элементов [12].

Иными словами, межотраслевое инновационное взаимодействие как межсистемный обмен существует в виде определенного трансфера различных видов научно-технических ресурсов через точки отраслевого пересечения. При этом прослеживаются процессы абстрагирования (нововведенческие поля, аналогии знаний и адаптации), позволяющие осуществлять реализацию инноваций в локальной системе.

Сегодня инновационный подход, как основа стратегической модернизации управления инфраструктурой, может выступить обеспечивающим условием аккумуляции государственных и муниципальных средств, направляемых на закрепление положительных тенденций в территориальном социально-экономическом пространстве на селе.

*Структурообразующими элементами инфраструктуры сельских территорий являются:*

- ◆ производственная инфраструктура – предприятия агропромышленного комплекса, включая крестьянско-фермерские и личные подсобные хозяйства населения, а также организации иных видов деятельности, расположенные в сельской местности;
- ◆ социальная инфраструктура – учреждения и объекты образования, здравоохранения, культуры, физкультуры и спорта;
- ◆ инженерная инфраструктура – транспортные коммуникации, электро-, тепло-, газо-, водопроводы и пр.;
- ◆ экологическая инфраструктура – объекты утилизации отходов АПК и жизнедеятельности населения, очистные сооружения, могильники и др.

При принятии равноценности и равнозначимости целей, реализуемых вышеперечисленными структурными элементами, снижаются накопленные противоречия между многовекторными функциями управления. То есть межуровневое взаимодействие представляет собой систему, которая включает в себя производственные, социальные, инженерные и экологические составляющие в их единстве и противоречии. Разрешение сложившейся дилеммы невозможно без инновационных технологий в производстве и управлении, построения экономических механизмов и разработки соответствующих концепций.

Рассматриваемую инфраструктурную составляющую можно также представить как межотраслевую террито-

риальную инновационную сеть, эффективность которой формируется уровнем применяемых форм организации труда и управления общественным развитием, а также возможностями и ограничениями, определяющими место сельских территорий в экономике страны и регионов. Системное единство инновационной деятельности и управления в контексте территориальной локации межотраслевой инфраструктуры требует определенного концептуального видения, формализованного в ряде выработанных представлений.

Концептуальным постулатом организации межуровневого взаимодействия в развитии инфраструктуры сельских территорий является то, что они как самостоятельные субъекты общественного устройства управляются муниципальными органами законодательной и исполнительной власти, регулирующими с высокой долей самостоятельности социально-экономические процессы, в том числе взаимосвязи ресурсного и природного потенциала со сформировавшейся хозяйственной структурой сельскохозяйственного производства и традиционным местным укладом.

Проблемы функционирования комплексного механизма инновационного развития инфраструктуры сельских территорий можно понять, расчленив его организационную структуру на иерархические подсистемные уровни и инфраструктурные типы, образующие устойчивые взаимосвязи и взаимодействия.

Суть межуровневого взаимодействия заключается в обеспечении внутреннего баланса и равновесия внутри организационной структуры в достижении желаемого, в том числе при наличии внешних возмущающих воздействий – условий современной экономической неопределенности. Отсюда – межуровневое взаимодействие можно расценивать как эффективное тогда, когда оно способствует приданию дополнительной устойчивости управляемой системе – инфраструктуре сельских территорий, в том числе посредством перенаправления ресурсов между подсистемами. К подобным ресурсам, помимо финансовых средств, относятся управленческие технологии и кадры, коммуникации, уровень социальной активности агробизнеса и социума.

В представленной на рис. 1 модели межуровневого взаимодействия в организационной структуре управления развитием инфраструктуры сельских территорий отражена цель достижения баланса интересов подсистем управления (в их отраслевом разрезе) для удовлетворения интересов местного населения на основе рационального использования бюджетных средств и производственных возможностей агробизнеса, совершенствования институциональной среды и преодоления негативных последствий антропогенной нагрузки на биосферу.



Рисунок 1. - Модель межуровневого взаимодействия в организационной структуре управления развитием инфраструктуры сельских территорий.

Отраслевое и иерархическое разнообразие субъектов и подсистем модели отражает комплементарность взаимодействий, предоставляющих дополнительные активы посредством аккумуляции ресурсов. В то же время на практике, в силу разницы в подготовке и квалификации управленцев, а также традиционной автономной направленности в деятельности может замедляться координация и наблюдаться внутрисистемная конкуренция с негативными последствиями. Организационная структура управления развитием инфраструктуры сельских территорий предполагает консолидацию, мотивацию и контроль, закрепляемые и накладываемые на существующие системы управления, пронизывающие вертикали власти по административному признаку. В данном случае это Министерство сельского хозяйства РФ, соответствующие органы управления АПК на региональном и муниципальном уровнях, на которые возложены функции реализаторов устойчивого развития сельских территорий.

Одновременно за органами исполнительной власти конкретных локализованных территориально-экономических систем сохраняется функция комбинирования ресурсов и их межотраслевых переливов. Исходя из этого модель предполагает реализацию отраслевого ие-

рархического взаимодействия в определенном внутрисистемном поле посредством адаптивного ИТ-сопровождения.

ИТ-сопровождение, как инновационная составляющая управления, осуществляет процессы координации функционирования организационных подсистем инфраструктуры сельских территорий в реализации задаваемых направлений, имеющихся полномочий и зон ответственности. Значение ИТ-сопровождения в современных условиях определяется ролью передачи межотраслевых знаний, включающих не только научно-техническую информацию, но и сведения о различных параметрах рыночной среды. Отсюда вытекает возможность комбинирования не только знаний, но и материальных и нематериальных ресурсов из различных подсистем и отраслей в пространственных рамках сельских территорий [14]. Причем реализовано это может быть в пределах уже существующих и технологически выстроенных организационных и управленческих взаимодействий, предоставляя тем самым возможности новых комбинаций.

Таким образом, можно утверждать, что концептуальную основу экономического регулятора развития инфраструктуры сельских территорий составляет между-

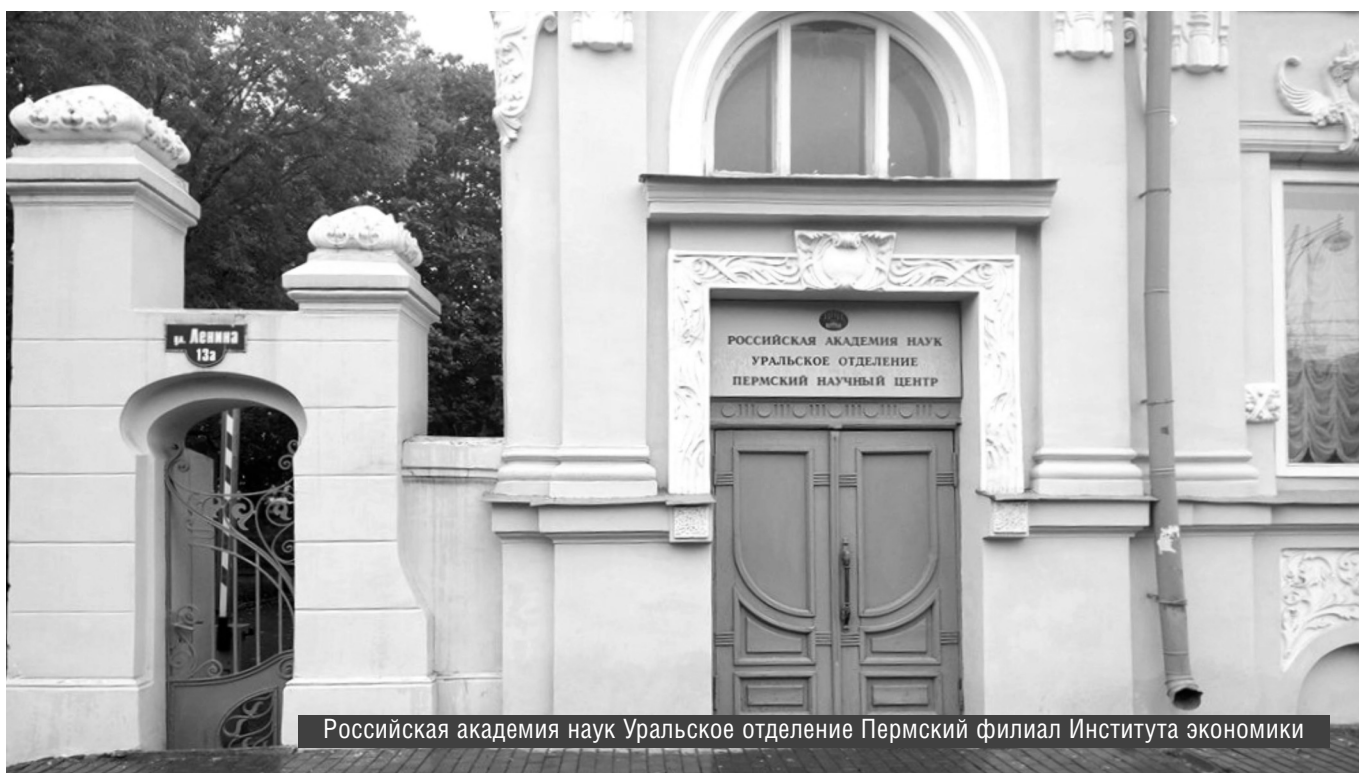
ровневое взаимодействие, формирующее единство объективного содержания управления и субъективных методов его практической реализации, включая соответствующие органы. Консолидация усилий последних может стать базой для вариативного выбора и фиксации отклонений от общесистемных целей, принятия корректирующих мероприятий и проведения оценки по задан-

ным критериям и показателям. Именно поэтому стратегической задачей межуровневого взаимодействия в новых экономических условиях является достижение эффективного развития инфраструктуры сельских территорий на основе инновационного обновления, представляющего собой симбиоз научно-технических и организационно-управленческих новшеств.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Баландин Д.А. Управление комплексным развитием на инновационной основе инфраструктуры сельских территорий. Екатеринбург: ИЭ УрО РАН, 2016. 157 с.
2. Пыхов П.А., Кашина Т.О. Инфраструктура как объект экономических исследований // Журнал экономической теории. 2016. № 1. С. 39–45.
3. Самуэльсон П.А., Нордхаус В.Д. Экономика / пер. с англ. М.: Бином, 1997. 800 с.
4. Clark J.B. Essentials of Economic Theory: As Applied to Modern Problems of Industry and Public Policy. NY: Macmillan, 1907. 566 p.
5. Jochimsen R. Theorie der Infrastruktur. Tubingen, 1966. 256 p.
6. Lewis W.A. The Theory of Economics Growth. London: Allen & Unwin, 1955.
7. Nurkse R. Problems of Capital Formation in Undeveloped Countries. Oxford: Basil Blackwell, 1953.
8. Кузнецова А.И. Инфраструктура. Вопросы теории, методологии и прикладные аспекты современного инфраструктурного обустройства. Геоэкономический подход. М.: КомКнига, 2006. 454 с.
9. Шарипов А.Ю. Инфраструктура народного хозяйства. М., 2009. 288 с.
10. Буздалов И.Н. Аграрная теория: концептуальные основы, тенденции развития, современные представления. М.: Academia, 2005. 344 с.
11. Лось В.А., Урсул А.Д. Устойчивое развитие. М.: Агар, 2000. 256 с.
12. Карлик А.Е., Платонов В.В. Межотраслевые территориальные инновационные сети // Экономика региона. 2016. Т. 12. № 4. С. 1218–1232.
13. Красильникова Л.Е., Пыткин А.Н. Основные факторы развития агро-промышленного комплекса // Ars Administrandi. 2014. № 4. С. 42–47.
14. Schumpeter J.A. The Theory of Economic Development: An Inquiry into Profits, Capital, Credit, Interest and the Business Cycle. New Brunswick: Transaction Publishers, 2008. 244 p.

© Д.А. Баландин, С.А. Пыткина, С.С. Федосеева, ( [pfie@list.ru](mailto:pfie@list.ru) ), Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»,



Российская академия наук Уральское отделение Пермский филиал Института экономики