



---

**Кафедра организации  
аграрного производства и менеджмента**

**СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ  
УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ  
СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЙ**

**УЧЕБНОЕ ПОСОБИЕ  
для обучающихся по направлению подготовки  
38.04.04 Государственное и муниципальное  
управление**

**САНКТ-ПЕТЕРБУРГ  
2023**

МИНИСТЕРСТВО СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА РФ САНКТ-  
ПЕТЕРБУРГСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ АГРАРНЫЙ  
УНИВЕРСИТЕТ

---

Кафедра организации  
аграрного производства и менеджмента

СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ  
УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ  
СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЙ

УЧЕБНОЕ ПОСОБИЕ  
для обучающихся по направлению подготовки  
38.04.04 Государственное и муниципальное  
управление

САНКТ-ПЕТЕРБУРГ  
2023

УДК 631.111.2 (075.8)  
ББК 65.050я7  
С833

**Рецензенты:**

доцент кафедры экономики и управления ЛГУ им. А.С. Пушкина **Т.М. Белова**;  
доцент ФГБОУ ВО СПбГАУ **Н.Ю. Донец**

**Чекмарев, О.П., Оленичева, С.А.** Стратегическое планирование устойчивого развития сельских территорий: учебное пособие для обучающихся по специальности 38.04.04 Государственное и муниципальное управление / О. П. Чекмарев, С. А. Оленичева. – СПб.: СПбГАУ, 2023. – 76 с.

Учебное пособие предназначено для освоения студентами базовых разделов дисциплин «Стратегическое планирование развития сельских территорий» и «Социально-экономический анализ развития сельских территорий». Пособие адресовано студентам всех форм обучения и составлено на основании требований ФГОС ВО по направлению подготовки 38.04.04 Государственное и муниципальное управление и др. нормативных документов. Может использоваться как для аудиторной, так и для самостоятельной работы студентов по изучению разделов курса, освоению и закреплению компетенций в области развития сельских территорий.

*Рекомендовано к изданию в печатном виде и публикации на электронном носителе для включения в информационные ресурсы университета согласно лицензионному договору Учебно-методическим советом ФГБОУ ВО СПбГАУ, Протокол № 3 от 19 января 2023 .*

## ОГЛАВЛЕНИЕ

<b>ВВЕДЕНИЕ</b> .....	4
<b>1. СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ И СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ РАЗВИТИЯ СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЙ: ПОНЯТИЙНЫЙ АППАРАТ</b> .....	6
1.1. Сельские территории их элементы и классификация.....	6
1.2. Особенности и значение сельских территорий.....	12
1.3. Понятие развития: подходы к определению.....	19
Вопросы и тесты для самопроверки.....	25
<b>2. НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПЛАНИРОВАНИЯ РАЗВИТИЯ СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЙ</b> .....	27
2.1. Стратегическое планирование: понятие в рамках нормативной нормативной базы.....	27
2.2. Документы стратегического планирования.....	30
2.3. Документы территориального планирования.....	35
Вопросы и тесты для самопроверки.....	44
<b>3. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИЙ</b> .....	48
3.1. Эволюция подходов к устойчивому развитию на глобальном уровне.....	48
3.2. Понятие устойчивого развития и его элементы.....	54
3.3. Свойства устойчивого развития и особенности методологии его исследования в системах разного уровня.....	60
3.4. Издержки устойчивого развития и их классификация.....	65
Вопросы и тесты для самопроверки.....	70
<b>СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ</b> .....	73

## ВВЕДЕНИЕ

Пандемия COVID-19 и санкционное давление, оказываемое на российскую экономику в последние годы, показали важность исследования проблем анализа и стратегического планирования развития сельских территорий с упором на концепцию их устойчивого развития.

Настоящее учебное пособие предназначено для освоения студентами базовых разделов дисциплин «Стратегическое планирование развития сельских территорий», «Социально-экономический анализ развития сельских территорий». Пособие адресовано студентам всех форм обучения и составлено на основании требований ФГОС ВО по направлению подготовки 38.04.04 Государственное и муниципальное управление и др. нормативных документов. Может использоваться как для аудиторной, так и для самостоятельной работы студентов по изучению разделов курса, освоению и закреплению компетенций в области развития сельских территорий.

Целью освоения материалов пособия является формирование и закрепление знаний и умений в области анализа и стратегического планирования развития сельских территорий с упором на его устойчивый характер.

В соответствии с ФГОС ВО и учебными планами пособие направлено на формирование и развитие у студентов следующих универсальных и общепрофессиональных компетенций:

УК-1. Способен осуществлять критический анализ проблемных ситуаций на основе системного подхода, выработать стратегию действий;

ОПК-2. Способен осуществлять стратегическое планирование деятельности органа власти; организовывать разработку и реализацию управленческих решений; обеспечивать осуществление контрольно-надзорной деятельности на основе риск-ориентированного подхода.

Пособие состоит из трех разделов. В первом рассматриваются вопросы понятийного аппарата и классификации сельских территорий,

оцениваются их специфические черты и значение для социально-экономического развития регионов и стран. Последний параграф посвящен жизненному циклу хозяйствующих систем и определению категории «развитие».

Второй раздел направлен на изучение нормативно-правовой базы стратегического планирования. В нем рассматриваются особенности, требования и содержательные элементы документов стратегического и территориального планирования в Российской Федерации.

Третий раздел посвящен анализу категории устойчивого развития и его элементов. Рассматриваются проблемы методологии исследований процессов устойчивого развития на разных уровнях функционирования хозяйственных систем, оцениваются содержательные характеристики каждого из базовых элементов устойчивого развития. Определяются свойства устойчиво развивающихся систем. Изучаются издержки поддержания устойчивости развития, дается их классификация и отличительные особенности от издержек развития в целом.

# ГЛАВА 1. СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ И СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ РАЗВИТИЯ СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЙ: ПОНЯТИЙНЫЙ АППАРАТ

## 1.1. Сельские территории их элементы и классификация

Несмотря на кажущуюся простоту понятия «сельские территории», их сущностные отличительные особенности от своего антипода (городских территорий) не столь очевидны, что рождает множество его трактовок.

С правовой точки зрения формируется совокупность терминов, определяющих данное понятие.

Так, в Стратегии устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030. (Распоряжение Правительства РФ от 2 февраля 2015 г. №151-р), которая вторит Концепции устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2020 года (Распоряжение Правительства РФ от 30 ноября 2010 г. №2136-р), *сельские территории определяются как территории сельских поселений и межселенные территории*. В свою очередь, согласно упомянутой Стратегии, *сельские поселения* – это один или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, а *межселенные территории* – территории, находящиеся вне границ поселений.

Таким образом российская нормативная база в выделении сельских территорий отталкивается от критерия ее непринадлежности к городским территориям. По сути, что не входит в границы городских поселений, то является сельской территорией.

При этом для учета признака заселенности сельских территорий вводится понятие *сельской местности*, которое характеризует

совокупность сельских населенных пунктов, т. е. в сельскую местность включается только заселенная часть сельских территорий.

Сельское поселение – это один или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов (поселков, сел, станиц, деревень, хуторов, кишлаков, аулов и др.), в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления (Федеральный закон от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», ст. 2). При этом несколько поселений или поселений и межселенных территорий, объединенных общей территорией, с точки зрения административного устройства территории образуют муниципальный район.

В Концепции устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2020 г. (далее в параграфе – Концепция) *сельский населенный пункт* определяются как «поселки, села, деревни, станицы, кишлаки, аулы, хутора и другие сельские населенные пункты, отнесенные независимо от количества проживающих в них людей к сельским населенным пунктам административно-территориальным делением, установленным в субъектах Российской Федерации. В них может сезонно проживать значительное количество городских жителей». Исходя из этого определения нормативно единственным критерием отнесения населенных пунктов к сельским является установленное административно-территориальное деление. Такой подход создает условия для простого статистического учета сельских населенных пунктов и сельских территорий в целом, но приводит к значительному усложнению статических и особенно динамических исследований таких территорий из-за отхода от качественных различий размещения и проживания в сельской местности и в городских агломерациях.

Концепция также дает определение сельского населения. Это – жители, постоянно проживающие во всей совокупности сельских населенных пунктов.



Таким образом к сельским жителям не могут относиться те граждане, которые сезонно или временно проживают на сельских территориях, например, дачники. С точки зрения статистики для получения статуса постоянного проживания человек должен быть прописан в сельском населенном пункте, поэтому даже те лица, которые проживают на селе постоянно, но имеют квартиру, в которой прописаны, в городских районах не подпадают под определение сельских жителей, но для анализа и планирования развития сельских территорий учитывать эти категории граждан и их деятельность на сельских территориях крайне важно.

Существуют и другие подходы к выделению сельских населенных пунктов. Например, в СССР важным критерием отнесения поселений к сельским являлось преобладание занятости проживающего в них населения в сферах лесного и сельского хозяйства. Однако подобный подход на сегодняшний день утрачивает свою актуальность, т. к. в большинстве сельских территорий занятость в этих сферах экономики занимает незначительную долю относительно занятости населения в целом.

Ковалев С.А. обращает внимание на то, что критерием отнесения к сельским населенным пунктам (помимо преобладания занятости в упомянутых отраслях, но не ограничиваясь ими) следует применять критерий малочисленности населения<sup>1</sup>.

В ОЭСР принята следующая классификация выделения сельских территорий исходя из доли населения, проживающего в сельских административно-территориальных образованиях:

- преимущественно городские регионы – доля не превышает 15%;
- промежуточные регионы – доля составляет 15-49%;
- преимущественно сельские регионы – доля составляет более 50%<sup>2</sup>.

Немецкий Институт сельских исследований приводит многофакторную модель качественных отличий сельских территорий от

---

<sup>1</sup> Большая советская энциклопедия. в 30-ти т. – 3-е изд. – М. : Совет. энцикл., 1969 - 1986. ил., карт.

<sup>2</sup> Сёмин А.Н., Третьяков А.П. О трактовке понятий «сельские территории», «сельская местность» в научных работах отечественных и зарубежных авторов // Теория и практика мировой науки. – 2020. – № 6. – С. 6-11.

городских. Степень увеличения принадлежности территории к сельской определяется выраженностью пяти показателей:

- снижение плотности заселения;
- доля сельскохозяйственных и лесных угодий в общей площади;
- доля одно- и двухквартирных домов во всех жилых домах;
- региональный демографический потенциал как общая численность населения в радиусе 50 км, спроецированная на 1-километровую сетку с уменьшением веса этой численности пропорционально линейному расстоянию;
- доступность крупных центров (численность населения вокруг основных региональных центров страны, а при открытых границах и городских центров за рубежом), взвешенная пропорционально расстоянию до них по дорожной сети.

Сельский характер территории имеет тенденцию быть тем более выраженным, чем ниже плотность заселения, выше доля сельскохозяйственных и лесных угодий, выше доля одно- и двухквартирных домов, ниже демографический потенциал и хуже доступность крупных центров.<sup>3</sup>

Применяемый в Институте Тюнена статистический метод анализа главных компонент позволяет учитывать несколько показателей. Вес, с которым отдельные показатели включаются в индекс «сельской местности», определяется таким образом, чтобы индекс максимально отражал дисперсию, содержащуюся в пяти исходных показателях. Результатом расчета является показатель, где нулевое значение (0) соответствует средней сельской местности всех районов или муниципальных образований. Значения, превышающие 0, означают, что это выше средней сельской местности, а значения меньше 0 - ниже средней сельской местности. Значение 1 соответствует стандартному отклонению. Индекс сельской местности может определяться для любых административно-территориальных единиц в рамках того или иного

---

<sup>3</sup> Институт сельских исследований Тюнена. Земельный атлас Германии. URL: <https://karten.landatlas.de/app/landatlas/>

региона. В качестве порогового значения для различения сельских и несельских округов было установлено значение  $-0,2$ , т. к. здесь имел место разрыв в значениях индекса в проведенных в Институте исследованиях по Германии. Разграниченные таким образом сельские округа делятся на классы от «не/малосельских» до «чрезвычайно сельских», каждый из которых одинаково заселен.

Данный метод выделения и типологизации сельских территорий имеет большие преимущества перед рассмотренными выше подходами, т. к. обращает внимание на факторы, определяющие сельский образ жизни населения (см. п. 1.2), который позволяет оценить значение и потенциал сельских территорий для развития как их самих, так и городских агломераций. Вместе с тем и у этого метода имеются определенные недостатки. Например, проживание в одно-двухквартирных домах лишь косвенным образом позволяет судить о наличии придомовых земельных участках, на которых население может вести свое хозяйство. Но именно «работа на земле» выращивание сельхозпродукции, забота за декоративными насаждениями, поддержание порядка и уход за приусадебным участком, обслуживание самого жилого дома и хозяйственных построек - создает потенциал развития у семей, проживающих в этих домах, которые являются элементами человеческого капитала, крайне востребованными для развития экономики.

Выделяя городские и сельские территории, необходимо помнить и о том, что развитие сельских районов теснейшим образом связано с развитием соответствующих городских центров (районных, региональных и пр.), т. к. именно они дают возможность обеспечивать сельских жителей соответствующими инфраструктурными объектами и услугами. В таких центрах сосредоточены торговые объекты, учреждения среднего профессионального и высшего образования, здравоохранения, финансовые организации и т. д., поэтому исследование вопросов развития сельских территорий вне связи с подобными центрами бесперспективно. На этом основании некоторая часть научного

сообщества предлагает рассматривать данные городские центры частью сельских территорий, что верно с позиций моделей развития, но выглядит нецелесообразным с точки зрения учета особенностей сельского уклада жизни в сравнении с городским.

Сельские поселения крайне неоднородны по своей структуре и возложенным на них функциям. В этом отношении интересен советский подход к классификации сельских поселений, сформулированный Ковалевым С.А., который подразделяет их на «сельскохозяйственные, несельскохозяйственные и смешанного типа (население занято в различных отраслях народного хозяйства)». Он предлагает выделять «кроме постоянных, т. е. обитаемых в течение всего года и существующих ряд лет, и сезонно обитаемые сельские поселения, как сельскохозяйственные («зимники» и «летники» животноводов в местах содержания скота, «полевые станы» и др.), так и несельскохозяйственные (летние турбазы, пионерлагеря и т. п.). Существуют также временные сельские поселения, создаваемые на определённый срок (например, лесопромышленные посёлки, базы экспедиций), и «передвижные поселения» (кочевников, переносные стоянки пастухов-оленоводов и др.)». Кроме того, по мнению С.А. Ковалева, важным является выделение сельских поселений - «спален», большая часть жителей которых работает в соседних городах.

По системам расселения сельские населенные пункты (СНП) могут размещаться на основе следующих видов:

- линейный, при котором размещение населенных пунктов предопределяется транспортными магистралями — автомобильными или железными дорогами, судоходными реками;

- агломерационный, где скопление населенных пунктов наблюдается вокруг крупного города, месторождения полезных ископаемых или обусловлено выгодным географическим положением территории;

– равномерное размещение характерно для населенных пунктов, выполняющих функции центров обеспечения товарами и услугами равномерно размещенного сельского населения<sup>4</sup>.

По признаку концентрации жилых домов в поселении все СНП могут быть поделены на групповые, когда населенный пункт включает в себя жителей, живущих в непосредственной близости друг к другу, компактно, и расселенные (хуторские), в которых каждая семья проживает в отдельном доме на собственном земельном участке, находясь в отдалении от других жилых домов.

## **1.2. Особенности и значение сельских территорий**

Значение сельских территорий для социально-экономического развития регионов и стран опосредованно их особенностями относительно городских территорий. Основными специфическими чертами сельских территорий являются следующие:

– значительная, часто преобладающая часть принадлежит межселенным территориям, на которых располагаются лесные и прочие естественные природные ландшафты, а также подавляющая часть сельскохозяйственных земель;

– масштабы (площади), как правило, значительно превышают площади городских;

– обладают наибольшим потенциалом природных ресурсов;

– относительно низкая плотность населения.

– по их территориям проходят инфраструктурные объекты, связывающие городские территории (дороги, линии электропередачи и связи и пр.).

Перечисленные особенности сельских территорий определяют их функции в социально-экономическом развитии регионов и стран. Основными функциями сельских территорий, потенциал и использование которых является более высоким, чем в городских условиях, являются следующие:

---

<sup>4</sup> Общественная география современного мира. URL: <http://files.school-collection.edu.ru/dlrstore/00000c51-1000-4ddd-517d-3600483aebf5/05-2-2.htm>

1. Обеспечение продовольственной безопасности в связи с преобладанием сельхозпроизводства.

2. Экологическая функция заключается в потенциале сохранения биологического разнообразия и экологического баланса (естественная утилизация отходов человеческой жизнедеятельности, поглощение парниковых газов и пр.).

3. Функция формирования и развития отдельных компонентов человеческого и социального капитала (анализ этой функции приведен в заключении данного параграфа).

4. Рекреационная функция сельских территорий для городских жителей.

5. Пространственно-коммуникационная функция, заключающаяся в обеспечении связи и взаимодействия между городскими агломерациями.

6. Функция обеспечения политической стабильности исходит из того, что особенности образа жизни на сельских территориях и привязанность населения к земле делает сельское население наиболее стабильной, консервативной и относительно однородной частью общества.

7. Функция социального контроля над территорией связана с тем, что население сельских населенных пунктов, позволяет контролировать происходящие на территории события (обеспечение общественного порядка и безопасности в широком смысле данного слова, например, предупреждение и первичная борьба с лесными пожарами, последствиями природных катаклизмов и пр.)

Так как большинство из перечисленных функций сельских территорий являются достаточно прозрачными, целесообразно остановиться на наиболее сложной в понимании функции формирования и развития отдельных компонент человеческого капитала.

Устойчивое развитие социально-экономических системы, включая и такие территориальные образования как регион или страна, требует поддержания балансов между отдельными элементами соответствующей системы и межсистемных взаимодействий (см. тему 3). Одним из

важнейших элементов поддержания устойчивости развития территорий является человеческий капитал, который включает в себя набор общих (гибких) и профессиональных знаний и навыков (soft skills и hard skills), уровень общего здоровья населения и пр. К гибким навыкам обычно относят коммуникабельность, возможность работы в команде, ответственность, хозяйскую мотивацию, критичность и креативность мышления, волевые компетенции и прочие универсальные знания и навыки. К профессиональным компетенциям относят специфических характер под конкретную трудовую или социальную деятельность. Проблема заключается в том, что для развития отдельных элементов человеческого капитала нужны разные условия жизни и деятельности его носителей. В зависимости от места проживания у человека в приоритетном порядке формируются те или иные элементы человеческого капитала. Другими словами, в сельской местности формируются одни компетенции, а в городской среде - другие. Но устойчивое развитие, как и отмечалось выше, требует баланса всех частей развивающейся системы, в том числе и между отдельными элементами человеческого капитала. Таким образом, задачей является определение различий в потенциале развития у населения тех или иных элементов человеческого капитала в зависимости от места проживания и выработка концептуальных предложений по формированию сбалансированного уровня человеческого капитала для достижения целей устойчивого развития территорий.

Образ жизни, трудовая и бытовая активность населения во многом связаны с местом проживания. В табл. 1 приводится обобщение основных особенностей условий проживания на чисто сельских территориях (в терминологии Института Тюнена, при условии, что население принимает активное участие в ведении хозяйства на приусадебной земле) и в городских агломерациях. При этом, говоря о типичных условиях жизни на селе, стоит избегать тех специфических черт «новой» сельской жизни, которые зарождаются и развиваются в

процессе рурбанизации<sup>5</sup>, так как распространение городских форм и условий проживания на сельские поселения ведут к искажениям этого образа жизни на соответствующих территориях, во многом стирая особенности формирования человеческого капитала в городе и деревне. Особенно опасным представляются попытки перенесения городской схемы расселения сельских жителей в многоквартирные дома, разрыв селян с землей.

Живя в собственном доме, сельская семья сохраняет неразрывную связь с природой, что позволяет более четко усваивать особенности циклических сезонных изменений, принимать их во внимание при ведении хозяйственной деятельности, усваивать принципы взаимодействия человека с природой, что является важнейшим элементом устойчивого развития. У человека, проживающего в городской черте, подобные знания развиваются в гораздо меньшей степени благодаря более комфортным механизмам коллективной защиты от негативных погодных изменений.

Проживая в сельской местности, человек, как правило, усваивает гораздо большее количество видов деятельности как в быту, так и труде, что способствует многостороннему развитию личности, чего опять же не происходит в условиях комфортной городской среды. То же относится и к проявлению физической активности, которая резко ограничивается в связи со специализацией труда, наличием развитого рынка коммунальных, транспортных услуг и замкнутостью жизненного пространства (квартира).

Человек, проживающий на земле, в большей степени находится в «атмосфере преодоления», требующей ведения многообразного хозяйства, поддержания бытовых удобств, ухода за двором, противостояния негативным климатическим и сезонным явлениям. В городе же формируется «атмосфера комфорта», благодаря развитости сферы услуг, обеспеченности общественными благами.

---

<sup>5</sup> Жаднова Е.В. Методологические подходы к изучению взаимодействия города и деревни // Историческая и социально-образовательная мысль. 2014. № 1 (23). С. 194-199.



Таблица 1. Различия в образе жизнедеятельности населения сельских и городских территорий

Элемент условий жизнедеятельности	Сельские территории	Городские территории
Связь с природой	Неразрывная	Слабая
Многообразие видов осуществляемой деятельности	Присутствует	Ограничена
Проявление физической активности	Более выражено	Менее выражено
Атмосфера проживания	«Атмосфера преодоления»	«Атмосфера комфорта»
Связь между трудовым вкладом и результатом труда	Присутствует в большей мере	Ослаблена
Возможности получения специального образования	Ограниченные возможности	Широкие возможности
Широта круга общения	Ограниченные возможности	Широкие возможности
Возможности трудоустройства и карьерного роста	Ограниченные возможности	Широкие возможности

Явным преимуществом проживания на селе является более четкая связь между трудовым процессом и его результатом, что ведет к повышению мотивации трудовой деятельности как личной, так и общественно полезной. В условиях узко специализированного труда в городах в совокупности с комфортностью проживания и быта данная связь ослабевает.

Несмотря на множество положительных условий проживания в сельской местности, которые, как показано ниже, формируют многие незаменимые компоненты человеческого капитала, у сельского населения есть и проблемные области, главным образом связанные с доступом к общественным благам. Во-первых, это относится к ограниченным возможностям получения образования, особенно специального. Во-вторых, расселенное проживание ограничивает круг общения сельских жителей. В-третьих, возникают сложности в реализации человеческого потенциала на селе ввиду отсутствия широких возможностей трудоустройства и карьерного роста.

Перечисленные особенности проживания в сельской местности и в городах накладывают свой отпечаток на приоритетное формирование разных элементов человеческого капитала, необходимых для поддержания устойчивости социально-экономических систем (табл. 2).

Статистически значимой является разнице в уровне рождаемости населения в городской черте и на сельских территориях. На сегодняшний день по данным Росстата суммарный коэффициент рождаемости в сельской местности превышает аналогичный показатель в городских агломерациях более чем на 20%, а еще 50-70 лет назад эта разница достигала 50%<sup>6</sup>.

Таблица 2. Относительный потенциал образования элементов человеческого капитала на городских и сельских территориях

<b>Элемент человеческого капитала</b>	<b>Сельские территории</b>	<b>Городские территории</b>
Уровень рождаемости	Выше	Ниже
Физическое здоровье в молодом возрасте	Потенциал выше	Потенциал ниже
Развитие хозяйской инициативы	Потенциал выше	Потенциал ниже
Развитие чувства доверия между людьми	Потенциал выше	Потенциал ниже
Развитие мотивации взаимопомощи	Потенциал выше	Потенциал ниже
Понимание взаимосвязей явлений и процессов	Потенциал выше	Потенциал ниже
Развитие волевых качеств	Потенциал выше	Потенциал ниже
Формирование и развитие hard skills	Потенциал ниже	Потенциал выше
Компетенции взаимодействия с незнакомым окружением	Потенциал ниже	Потенциал выше
Лидерские качества и навыки межличностной конкуренции	Потенциал ниже	Потенциал выше
Связи и знакомства	Потенциал ниже	Потенциал выше

<sup>6</sup> Росстат Официальный сайт. URL: <https://rosstat.gov.ru/> (Дата обращения 20.05.2022).

Данные Росстата о здоровье населения показывают, что по подавляющему большинству показателей здоровья населения молодежь в сельской местности менее подвержена заболеваниям, чем городская молодежь. Анализ данных по статистике распространения COVID-19 в Ленинградской области, проведенный одним из авторов статьи, также показывает более высокую устойчивость населения, проживающего в сельской местности к распространению инфекции<sup>7</sup>. Таким образом, в сельской местности в целом формируется большой потенциал количественных и качественных (по факторам начального здоровья) параметров человеческого капитала.

Что касается развития у сельского населения отдельных компонентов *soft skills*, то сельские территории также имеют большой потенциал. Многообразие трудовых процессов, наличие связи труда с результатом и тесная связь с природой рождают хорошую хозяйскую мотивацию сельских жителей. Тесные соседские связи при совместном и одновременно разряженном проживании формируют атмосферу доверия между людьми, которой так не хватает для снижения транзакционных затрат в городских агломерациях. Факторы «атмосферы преодоления» и необходимости решения стоящих перед сельским жителем проблем развивают в нем волевые качества и мотивацию взаимопомощи. Город в большей степени является потребителем перечисленных выше качеств человеческого капитала, но имеет ограниченные возможности по их формированию, что делает сельские территории «кузницей кадров» для городской среды.

Вместе с тем городские агломерации обладают явными преимуществами перед сельским проживанием в формировании *hard skills*, а также некоторых элементов *soft skills*, которые ограниченно могут воспроизводиться в сельской местности. Речь, прежде всего, идет о потенциале развития лидерских качеств и межличностной конкуренции,

---

<sup>7</sup> Chekmarev O., Manilov A., Ulimbashev A., Timoshenko S. COVID-19 pandemic is a stimulus for sustainable development of rural areas and labor markets // В сборнике: SHS WEB OF CONFERENCES. The 21st International Scientific Conference Globalization and its Socio-Economic Consequences 2021 . 2021. С. 01007.

развитие которых в сельской местности ограничено разреженным проживанием и распространенностью хозяйской мотивации. Город, безусловно, способствует накоплению личных связей и знакомств, что крайне востребовано в современной экономике и ограничено на сельских территориях.

Таким образом, можно говорить о том, что сельские и городские территории отлично дополняют друг друга в процессах формирования и использования человеческого капитала. Устойчивое развитие городской среды и сельских территорий друг без друга невозможно. Село, являясь базой для формирования основных количественных и качественных параметров человеческого капитала, не обладает должными механизмами их эффективного использования. Город, являясь основным потребителем человеческого капитала и местом формирования широких возможностей специализации труда, позволяет получать положительные эффекты от роста эффективности трудовой деятельности, но имеет ограниченные возможности в формировании и тенденции к искажению многих необходимых для устойчивого развития гибких компетенций.

### **1.3. Понятие развития: подходы к определению**

Анализ и стратегическое планирование развития сельских территорий требует конкретизации термина «развитие». На сегодняшний день существует множество подходов к определению понятия «развития» (табл. 3).

Наиболее частая трактовка развития связана с простым процессом изменений в виде усложнения системы, например, Ожегов С.И. или Кучерова Е.Н. У Гегеля выделяется базовый фактор развития – потенция (потенциал) - внутреннее свойство развивающейся системы, создающий возможность и направляющие процессы развития в ту или иную стороны с учетом факторов внешней среды. При этом (по Гегелю) сам потенциал является постоянной величиной, т. е. не подлежит изменению в процессе развития.

Таблица 3. Подходы к определению понятия «развитие»

№ п / п	Определение	Автор, источник
1	Процесс закономерного изменения, переход из одного состояния в другое, более совершенное; переход от старого качественного состояния к новому, от простого к сложному, от низшего к высшему	Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка. – М.: Азбуковник, 1999. – 994 с.
2	Чтобы понять, что такое развитие, мы должны различать, так сказать, двоякого рода состояния: одно есть то, что известно как задаток, способность, <b>в-себе-бытие</b> , <i>potentia</i> , второе есть <b>для-себя-бытие</b> , действительность <b>То, что находится в себе</b> , вступая в существование, хотя и изменяется, все же вместе с тем остается одним и тем же, ибо <b>оно управляет всем ходом изменения</b>	Гегель Г.В.Ф. Сочинения том IX Лекции по истории философии Введение, 1932 С. 26-29
3	Развитие – лишь такие изменения хозяйственного кругооборота, которые <b>экономика сама порождает</b> , т. е. только случайные изменения «предоставленного самому себе», а не приводимого в движение импульсами извне народного хозяйства. Развитие - «осуществление новых комбинаций» (с.159). У развития качественный, а не количественный характер	Шумпетер Й. Теория экономического развития. М.: Директмедиа Пабблишинг, 2008. – 365 с.
4	Поступательное динамическое изменение состояния системы	Кучерова Е.Н. Современный подход к уст развитию предприятий ... – ВЕСТНИК ОГУ №9/2007. – С. 76-81

Й. Шумпетер обращает внимание на то, что развитием не являются рассматривать те изменения, которые были сделаны в виде адаптивной реакции на внешние воздействия, развитием может быть только

качественное изменение, источником которого является внутренний мир системы.

Как видно из приведенных определений, сущность развития может трактоваться весьма разносторонне. Чтобы лучше разобраться в сущности социально-экономического развития, необходимо оттолкнуться от жизненного цикла любой экономической системы.

Экономику можно рассматривать как совокупность факторов и процессов взаимодействия внутри и снаружи систем в широком смысле этого понятия. Безусловно, к такому определению нужно добавить элемент ограниченности и целевую функцию в виде, например, наиболее общей – удовлетворение потребностей отдельного человека, группы лиц или общества в целом. Но важно, что в экономике взаимодействуют системы, будь то человек, организация, общество или государство. В наиболее широком смысле вся мировая экономическая система в целом взаимодействует с системой природы. Обратим внимание на то, что любое развитие любой системы имеет свою начальную точку, назовем ее «зарождение», и свое окончание (условно «отмирание») (см. рис. 1).

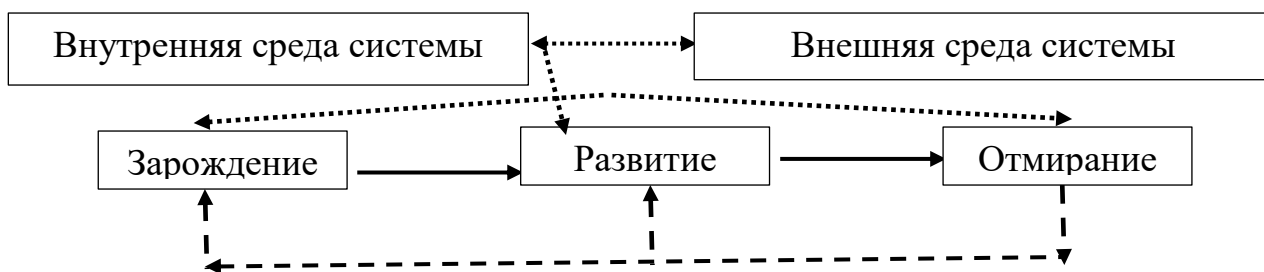


Рис. 1. Жизненный цикл экономических систем

Зарождение является начальной точкой жизненного цикла экономической системы и представляет собой возникновение системы, обладающей особенными свойствами в сравнении с другими имеющимися системами, и формирующейся на базе элементов других систем. Конечной точкой жизненного цикла является отмирание системы, которое в самом общем виде может быть представлено как разрыв основополагающих связей внутри системы, распад ее на

элементы и переход последних в рамки иных зарождающихся или развивающихся систем.

Уже на данном этапе рассмотрения возникают нетривиальные вопросы от том, как определить момент зарождения системы и ее отмирание. Например, человека можно рассматривать как определённую экономическую систему (у любого имеются потребности, система ограничений и логика принятия решений). Но тогда возникает вопрос: что является моментом зарождения данной системы? В первом случае - факт зачатия или рождения ребенка, во втором - факт формирования системы ценностей. В каждом случае возможны свои аргументы.

Аналогичные вопросы возникают по отношению к определению момента отмирания системы. Например, в каком случае и в каком смысле можно говорить о том, что поглощённая более крупной компанией фирма перестаёт быть той же самой системой, претерпевающей новый этап своего развития, или новой системой, сформированной на базе старой?

Ответы на данные вопросы можно дать только с позиций изучения комплекса основополагающих целей функционирования системы, ее потенциала и определяемых ими базовых способов достижения первых. При этом нужно понимать, что одна и та же система может рассматриваться с позиций разных целей, преследуемых отдельными экономическими агентами или их группами, которые находятся либо внутри, либо даже за пределами этой системы. Последнее опосредовано тем, что любую систему можно рассматривать как элемент более крупной системы, в которой данная система является носителем тех или иных общих функций.

Если отталкиваться от данного подхода, то (в зависимости от рассматриваемых целей) мы можем наблюдать разные периоды ее зарождения и отмирания. В приведенном выше примере о фирме, поглощаемой другой организацией, можно рассматривать основополагающей целью либо самостоятельность фирмы (с позиций собственника), либо как некую возможность удовлетворения потребностей коллектива на основе обслуживания интересов

покупателей. В первом случае объединение фирмы ведет к значительному снижению возможности преследовать цель самостоятельности для ее собственника, что означает отмирание системы с его позиций. Однако, если рассматривать коллективные интересы с условием, что значительная его часть будет продолжать работать в объединенной структуре, то система не отмирает, а просто преобразуется, эволюционирует, сохраняя главное - интересанта (коллектив) и базовую цель (удовлетворение его потребностей).

Обратим внимание на то, что цель функционирования системы не обязательно должна быть осознанной, хотя в большинстве случаев развитие экономических систем наделено критерием осознания целей их функционирования. В первом примере момент зачатия человека может рассматриваться как факт формирования новой системы. Осознанной цели у зарождающегося плода нет, но есть потенциал, который уже на данном этапе стремится к своему раскрытию. Цель здесь на уровне будущего индивида задается генетически, клетки будут делиться и усложняться, если этому благоприятствуют условия среды. Возможно существование и внешней цели данного процесса (осознанное желание членов семьи, общества и пр.), но это вовсе не обязательно.

Однако, когда мы говорим о личности, учитывая систему ценностей будет меняться целевая функция развития системы. От неосознанного развития мы переходим к осмысленному, направленному не на абстрактные цели мироздания, а на конкретные задачи, реализуемые личностью. В этом смысле человек, прошедший процесс социализации, превратившийся из индивида в личность, является новой системой, оценку развития которой можно рассматривать совершенно с других позиций, нежели ранее.

Таким образом, можно говорить о том, что любая система обладает базовыми элементами, образующими ее потенциал, и целевыми функциями его раскрытия. Применительно к экономическим системам, состоящим из множества субъектов, мы используем широкую трактовку потенциала, который не определяется в момент зарождения системы, а



может наращиваться по мере ее развития. Но изначальный потенциал системы или инициатора ее создания должен присутствовать обязательно иначе система будет лишена возможности развиваться. Скорее, характерно обратное. Отсутствие или исчерпание потенциала является одной из причин отмирания систем.

Здесь можно привести как общие глобальные примеры в виде, например, выгорания водородного топлива в звездах, приводящие к разрушению планетарной системы звезды, так и широко описанные в экономической литературе случаи развала организаций при уходе лидеров или потери у них интереса к предпринимательской деятельности. Отсутствие объединяющей цели и исчерпание потенциала порождает отмирание системы. При этом, безусловно, возможен и иной путь отмирания системы, который связан с накоплением несоответствий системы внешней среде. При этом отмирание системы происходит до исчерпания ее потенциала в оговоренном выше смысле этого понятия.

Если зарождение системы опосредуется наличием потенциала и доминирующими целями ее создания, а естественное отмирание опосредуется потерей этих целей и исчерпанием потенциала, то проясняется сущность центрального звена жизненного цикла систем – развития. ***В данном случае смысл развития, – это раскрытие потенциала системы, исходя из доминирующих целей ее создания.*** Эта трактовка развития может вызвать многостороннюю критику.

Например, организация сначала занималась розничной торговлей, а потом стала заниматься производством продуктов питания, что вынудило ее к массовым заменам старых работников на новых. Явно поменялась сфера деятельности, но организация осталась, система продолжает функционировать. Как трактовать данное явление? Если говорить о том, что единственной целью организации было ее сохранение под определённым названием, то да, данная система сохранилась и продолжает свое развитие. Однако, если идеологией фирмы являлось развитие розничной торговли в регионе или сохранение

коллектива, то подобные изменения могут рассматриваться как отмирание старой системы и формирование на ее базе новой.

В данной трактовке понятие «развитие» близко к обычному пониманию этого слова в виде перехода от простого к сложному, от старого к новому, источником которого являются гегелевские единство и борьба противоположностей, взаимодействие внешних и внутренних сил объекта и пр. В данной трактовке лучше понимаются границы развития конкретного объекта, его перехода (превращения) в другие объекты и определяется направленность данного процесса. Для экономики, являющейся прикладной наукой, направленной на решение конкретных проблем экономических агентов, использование обычного понятия развития ставит вопрос об его операциональности. Если есть развитие, то как его оценить, ведь оценка невозможна без постановки ее целей.

Так, встает вопрос зачем нужно развитие? Либо целью развития признается оно само. «Есть усложнение – хорошо, нет, - плохо». Поэтому наличие цели развития и начального потенциала позволяет лучше использовать данное понятие для формирования экономических решений и их оценки. Можно подумать, что единственная цель развития - раскрытие потенциала системы само по себе, и это может быть до определённой степени справедливо для развития природных процессов. Но, как отмечалось выше, экономика как общественная наука, наука о принятии человеком экономических решений не может обходиться только неосознанными целевыми функциями. Сознание всегда способно направить потенциал в нужное русло, это уже не просто хаотичное движение под влиянием обстоятельств, а созидательная деятельность, необходимая для раскрытия потенциала в совершенно определённом направлении.

### **Вопросы и тесты для самопроверки**

1. Нормативно-правовое понятие сельских территорий и его элементы.
2. Функции и значение сельских территорий.

3. Подходы к классификации сельских населенных пунктов и сельских поселений.

4. Особенности типологии сельских территорий Института Тюнена.

5. Специфика уклада жизни на сельских территориях.

6. Особенности сельских территорий.

7. Значение сельских территорий в формировании и развитии человеческого капитала.

8. Трактовки понятия развития и их критический анализ.

9. В рамках Стратегии устойчивого развития сельских территорий РФ до 2030 г., сельская местность – это:

а) территории сельских поселений и межселенные территории

б) совокупность сельских населенных пунктов

в) территории, находящиеся вне границ поселений

г) территории сельских населенных пунктов и межселенные территории

10. В рамках Стратегии устойчивого развития сельских территорий РФ до 2030 г., сельские территории – это:

а) территории сельских поселений и межселенные территории;

б) совокупность сельских населенных пунктов;

в) территории, находящиеся вне границ поселений;

г) межселенные территории.

11. Согласно Концепции устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2020 г., сельские населённые пункты – это:

а) населенные пункты, отнесённые к сельским из-за преобладания работников сельского хозяйства среди других категорий занятого населения;

б) населенные пункты, отнесённые к сельским из-за преобладания работников сельского хозяйства и работников обслуживающих его отраслей среди других категорий занятого населения;

в) территории, находящиеся в границах поселений;

г) населенные пункты, отнесённые к сельским из-за принятого административно-территориального деления.

## ГЛАВА 2. НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПЛАНИРОВАНИЯ РАЗВИТИЯ СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЙ

### 2.1. Стратегическое планирование: понятие в рамках нормативной базы

Нормативная база стратегического планирования в Российской Федерации определяется Федеральным законом от 28 июня 2014 г. №172-ФЗ

«О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее по тексту Закон ФЗ-172).

Исходя из этого закона, *стратегическое планирование* – деятельность участников стратегического планирования по целеполаганию, прогнозированию, планированию и программированию социально-экономического развития территорий, отраслей экономики и сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной безопасности РФ, направленная на решение задач устойчивого социально-экономического развития территорий и обеспечение национальной безопасности РФ.

В соответствии с представленным определением выделяются следующие элементы стратегического планирования:

– целеполагание - определение направлений, целей и приоритетов социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации;

– прогнозирование – деятельность участников стратегического планирования по разработке научно обоснованных представлений о рисках социально-экономического развития, об угрозах национальной безопасности Российской Федерации, о направлениях, результатах и показателях социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;

– планирование – деятельность участников стратегического планирования по разработке и реализации основных направлений деятельности Правительства РФ, планов деятельности федеральных органов исполнительной власти и иных планов в сфере социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности РФ, направленная на достижение целей и приоритетов социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности РФ, содержащихся в документах стратегического планирования, разрабатываемых в рамках целеполагания;

– программирование – деятельность участников стратегического планирования по разработке и реализации государственных и муниципальных программ, направленная на достижение целей и приоритетов социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности РФ, содержащихся в документах стратегического планирования, разрабатываемых в рамках целеполагания;

– мониторинг и контроль реализации документов стратегического планирования – деятельность участников стратегического планирования по комплексной оценке хода и итогов реализации документов стратегического планирования, а также по оценке взаимодействия участников стратегического планирования в части соблюдения принципов стратегического планирования и реализации ими полномочий в сфере социально-экономического развития РФ и обеспечения национальной безопасности РФ.

В отличие от академических подходов к функциям управления, разделяющих понятия прогнозирования и планирования, в приведенном определении они объединены в рамках стратегического планирования, при этом в элемент планирования включена и деятельность по реализации планов.

Понятие устойчивого развития представлено в нормативно-правовой базе следующими определениями:

«Устойчивое развитие сельских территорий» - стабильное социально-экономическое развитие сельских территорий, увеличение объема производства сельскохозяйственной продукции, повышение эффективности сельского хозяйства, достижение полной занятости сельского населения и повышение уровня его жизни, рациональное использование земель (Стратегия устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года (Распоряжение Правительства РФ от 2 февраля 2015 г. № 151-р)

«Устойчивое развитие территорий» – обеспечение при осуществлении градостроительной деятельности безопасности и благоприятных условий жизнедеятельности человека, ограничение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и обеспечение охраны и рационального использования природных ресурсов в интересах настоящего и будущего поколений (градостроительный кодекс РФ, ст. 1).

Как будет показано в теме 3, из представленных определений более близким к принятому в международной практике подходов является определение, данное в Градостроительном кодексе, в котором обращается внимание на необходимость сохранения при развитии возможностей удовлетворения потребностей будущих поколений.

**Документ стратегического планирования** определяется Законом ФЗ-172 как документированная информация, разрабатываемая, рассматриваемая и утверждаемая (одобряемая) органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и иными участниками стратегического планирования.

**Система стратегического планирования** - механизм обеспечения согласованного взаимодействия участников стратегического планирования на основе принципов стратегического планирования при осуществлении разработки и реализации документов стратегического планирования, а также мониторинга и контроля реализации документов

стратегического планирования в рамках целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования с использованием нормативно-правового, информационного, научно-методического, финансового и иного ресурсного обеспечения.

В рамках целеполагания Закон ФЗ-172 выделяет следующие основные его элементы:

– цель социально-экономического развития - состояние экономики, социальной сферы, которое определяется участниками стратегического планирования в качестве ориентира своей деятельности и характеризуется количественными и (или) качественными показателями;

– задача социально-экономического развития - комплекс взаимоувязанных мероприятий, которые должны быть проведены в определенный период времени и реализация которых обеспечивает достижение целей социально-экономического развития;

– результат социально-экономического развития - фактическое (достигнутое) состояние экономики, социальной сферы, которое характеризуется количественными и (или) качественными показателями.

Стратегическое планирование проводится на среднесрочный или долгосрочный период. Законом ФЗ-172 продолжительность этих периодов определена следующим образом:

– *среднесрочный период* – период, следующий за текущим годом, продолжительностью от трех до шести лет включительно;

– *долгосрочный период* – период, следующий за текущим годом, продолжительностью более шести лет.

## **2.2. Документы стратегического планирования**

Документы стратегического планирования разделяются по уровням государственной власти на федеральные, региональные и муниципальные. Так как основная функция регионального развития возложена на региональные и муниципальные органы власти, то ниже

перечисляются соответствующие им документы стратегического планирования, разрабатываемые в соответствии с Законом ФЗ-172.

К документам стратегического планирования, разрабатываемым на уровне субъекта РФ, относятся:

1) документ стратегического планирования, разрабатываемый в рамках целеполагания, – стратегия социально-экономического развития субъекта РФ;

2) документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках прогнозирования: а) прогноз социально-экономического развития субъекта РФ на долгосрочный период; б) бюджетный прогноз субъекта РФ на долгосрочный период; в) прогноз социально-экономического развития субъекта РФ на среднесрочный период;

3) документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках планирования и программирования, к которым относятся:

а) план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития субъекта РФ ;

б) государственные программы субъекта РФ ;

в) схема территориального планирования двух и более субъектов РФ, схема территориального планирования субъекта РФ .

К документам стратегического планирования, разрабатываемым на уровне муниципального образования, относятся:

1) стратегия социально-экономического развития муниципального образования;

2) план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования;

3) прогноз социально-экономического развития муниципального образования на среднесрочный или долгосрочный период;

4) бюджетный прогноз муниципального образования на долгосрочный период;

5) муниципальные программы.

Субординация основных документов стратегического планирования представлена на схеме (рис. 2.1).



Базой для разработки документов стратегического планирования в России является содержание Ежегодного послания Президента России Федеральному собранию. На его основе с учетом Бюджетного прогноза РФ и Прогноза социально-экономического развития РФ разрабатываются или изменяются Стратегия социально-экономического развития страны и Стратегия пространственного развития России. На базе этих документов формируются Государственные программы Российской Федерации.



Рис. 2.1. Субординация основных документов стратегического планирования

С учетом Федеральных документов стратегического планирования, а так же на основе прогноза социально-экономического развития субъекта Российской Федерации разрабатывают следующие региональные документы стратегического планирования: Стратегия социально-экономического развития субъекта РФ; План мероприятий по реализации стратегии; Государственные программы субъекта РФ; Схемы территориального планирования субъекта Российской Федерации. На уровне муниципальных образований формируются аналогичные документы муниципального уровня, а также в рамках Градостроительного кодекса - Правила землепользования и застройки.

Стратегия социально-экономического развития субъекта РФ является базовым документом стратегического планирования на уровне

субъекта РФ и разрабатывается на период, не превышающий периода, на который разрабатывается прогноз социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на долгосрочный период.

Цель данной Стратегии – определение приоритетов, целей и задач социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, согласованных с приоритетами и целями социально-экономического развития Российской Федерации.

Стратегия разрабатывается на основе законов субъекта РФ, актов высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) и органов исполнительной власти субъекта РФ с учетом других документов стратегического планирования субъекта РФ.

Стратегия должна содержать следующие компоненты:

1) оценка достигнутых целей социально-экономического развития субъекта РФ ;

2) приоритеты, цели, задачи и направления социально-экономической политики субъекта РФ;

3) показатели достижения целей социально-экономического развития субъекта РФ, сроки и этапы реализации стратегии;

4) ожидаемые результаты реализации стратегии;

5) оценка финансовых ресурсов, необходимых для реализации стратегии;

6) информация о государственных программах субъекта РФ, утверждаемых в целях реализации стратегии;

7) иные положения, определяемые законами субъекта РФ.

Стратегия социально-экономического развития субъекта Российской Федерации утверждается законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации либо высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации в соответствии с законом субъекта Российской Федерации (ст. 32 ч. 6 ФЗ-172).

Порядок разработки и корректировки стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации определяется законом или иным нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации.

План мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития субъекта РФ разрабатывается на базе Стратегии социально-экономического развития региона и содержит:

1) этапы реализации стратегии, выделенные с учетом установленной периодичности бюджетного планирования: три года (для первого этапа реализации стратегии и текущего периода бюджетного планирования) и три - шесть лет (для последующих этапов и периодов);

2) цели и задачи социально-экономического развития субъекта РФ, приоритетные для каждого этапа реализации стратегии;

3) показатели реализации стратегии и их значения, установленные для каждого этапа реализации стратегии;

4) комплексы мероприятий и перечень государственных программ субъекта РФ, обеспечивающие достижение на каждом этапе реализации стратегии долгосрочных целей, указанных в стратегии;

5) иные положения, определенные высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ.

На основе Плана реализации Стратегии разрабатывается Государственная программа субъекта Российской Федерации - документ стратегического планирования, содержащий комплекс планируемых мероприятий, взаимосвязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам и обеспечивающих наиболее эффективное достижение целей и решение задач социально-экономического развития субъекта Российской Федерации.

Согласно ст. 37 ч.1 Закона ФЗ-172, Государственные программы субъекта Российской Федерации разрабатываются в соответствии с приоритетами социально-экономического развития, определенными стратегией социально-экономического развития субъекта Российской Федерации с учетом отраслевых документов стратегического

планирования Российской Федерации и стратегий социально-экономического развития макрорегионов, на период, определяемый высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

### 2.3. Документы территориального планирования

Помимо базовых документов стратегического планирования, определяемых Законом ФЗ-172, важную роль в обеспечении устойчивого развития сельских территорий играют документы территориального планирования.

Согласно ст. 9 Градостроительного кодекса РФ (далее Град.К), территориальное планирование направлено на определение в документах территориального планирования назначения территорий исходя из совокупности социальных, экономических, экологических и иных факторов в целях обеспечения устойчивого развития территорий, развития инженерной, транспортной и социальной инфраструктур, обеспечения учета интересов граждан и их объединений, Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований.

Документы территориального планирования разрабатываются на каждом уровне власти (рис. 2.2).

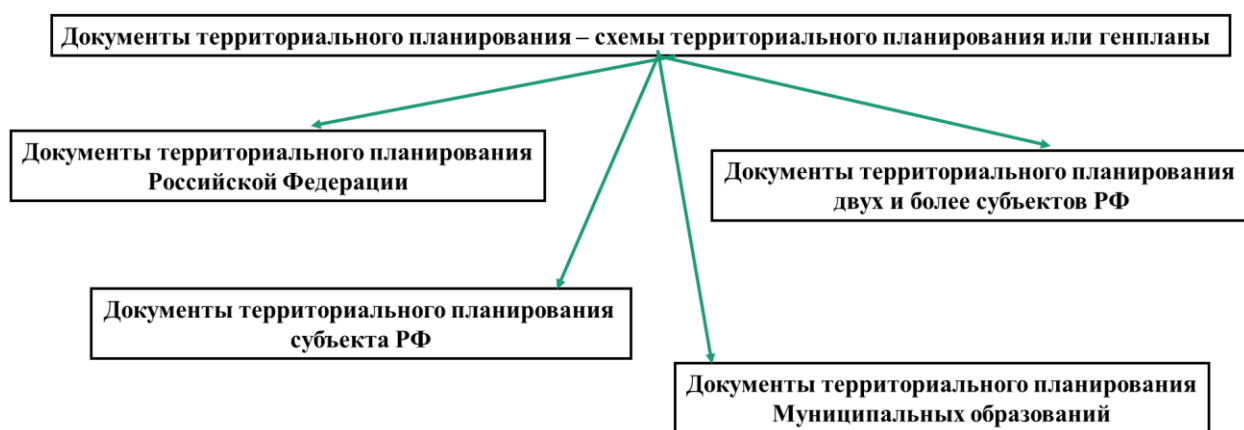


Рис. 2.2. Документы территориального планирования

Документами территориального планирования Российской Федерации являются схемы территориального планирования Российской Федерации в следующих областях:

- 1) федеральный транспорт (железнодорожный, воздушный, морской, внутренний водный, трубопроводный транспорт), автомобильные дороги федерального значения;
- 2) оборона страны и безопасность государства;
- 3) энергетика;
- 4) высшее образование;
- 5) здравоохранение (дополнительные области могут быть определены Правительством РФ или Президентом).

*Документами территориального планирования субъекта Российской Федерации являются схемы территориального планирования субъекта Российской Федерации.* Подготовка указанных схем может осуществляться в составе одного или нескольких документов территориального планирования субъекта Российской Федерации, а также в отношении одной или нескольких областей.

Подготовка схемы территориального планирования субъекта Российской Федерации может осуществляться применительно ко всей территории субъекта Российской Федерации или к ее частям.

Схемы территориального планирования субъекта Российской Федерации содержат положения о территориальном планировании и карты планируемого размещения объектов регионального значения, относящихся к следующим областям:

- 1) транспорт (железнодорожный, водный, воздушный транспорт), автомобильные дороги регионального или межмуниципального значения;
- 2) предупреждение чрезвычайных ситуаций межмуниципального и регионального характера, стихийных бедствий, эпидемий и ликвидация их последствий;
- 3) образование;
- 4) здравоохранение;

- 5) физическая культура и спорт;
- 6) энергетика;
- 7) иные области в соответствии с полномочиями субъектов Российской Федерации.

Документами территориального планирования муниципальных образований являются:

- 1) схемы территориального планирования муниципальных районов;
- 2) генеральные планы поселений;
- 3) генеральные планы городских округов.

Схема территориального планирования муниципального района содержит:

- 1) положение о территориальном планировании;
- 2) карту планируемого размещения объектов местного значения муниципального района;

3) карту границ населенных пунктов (в том числе границ образуемых населенных пунктов), расположенных на межселенных территориях и (или) в границах сельских поселений, в случае, если представительным органом сельского поселения принято решение об отсутствии необходимости подготовки его генерального плана и о подготовке правил землепользования и застройки;

4) карту функциональных зон, установленных на межселенных территориях, в случае, если на межселенных территориях планируется размещение объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения (за исключением линейных объектов).

Положение о территориальном планировании, содержащееся в схеме территориального планирования муниципального района, включает в себя:

1) сведения о видах, назначении и наименованиях планируемых для размещения объектов местного значения муниципального района, их основные характеристики, их местоположение (указываются наименования поселения, межселенной территории, населенного

пункта), а также характеристики зон с особыми условиями использования территорий в случае, если установление таких зон требуется в связи с размещением данных объектов;

2) параметры функциональных зон, установленных на межселенных территориях, в случае, если на межселенных территориях планируется размещение объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения (за исключением линейных объектов), а также сведения о планируемых для размещения в указанных зонах объектах федерального значения, объектах регионального значения, объектах местного значения.

Генеральный план поселения или городского округа содержит:

1) положение о территориальном планировании;

2) карту планируемого размещения объектов местного значения поселения или городского округа;

3) карту границ населенных пунктов (в том числе границ образуемых населенных пунктов), входящих в состав поселения или городского округа;

4) карту функциональных зон поселения или городского округа.

Генеральный план утверждаются соответственно представительным органом местного самоуправления. При этом необходимы предварительные согласования и его общественное обсуждение.

***Период действия Документов территориального планирования*** Субъекта РФ (Град.К РФ гл. 3 ст. 9 пп. 10-11):

***Схемы территориального планирования*** Российской Федерации, схемы территориального планирования двух и более субъектов Российской Федерации, схемы территориального планирования субъекта Российской Федерации, схемы территориального планирования муниципальных районов, предусматривающие ***размещение линейных объектов*** федерального значения, линейных объектов регионального значения, линейных объектов местного значения, утверждаются на срок ***не менее чем двадцать лет***. В иных случаях указанные схемы

территориального планирования утверждаются на срок *не менее чем десять лет*.

*Генеральные планы поселений*, генеральные планы городских округов утверждаются на срок *не менее чем двадцать лет*.

Важнейшим документом зонирования территорий являются Правила землепользования и застройки. Цели (Град.К РФ п. 8 ст. 1).

Правила землепользования и застройки (ПЗЗ) - документ градостроительного зонирования, который утверждается нормативными правовыми актами органов местного самоуправления, нормативными правовыми актами органов государственной власти субъектов Российской Федерации - городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга и в котором устанавливаются территориальные зоны, градостроительные регламенты, порядок применения такого документа и порядок внесения в него изменений.

При зонировании территорий определяются:

– функциональные зоны – зоны, для которых документами территориального планирования определены границы и функциональное назначение;

– градостроительное зонирование – зонирование территорий муниципальных образований в целях определения территориальных зон и установления градостроительных регламентов;

– территориальные зоны – зоны, для которых в правилах землепользования и застройки определены границы и установлены градостроительные регламенты.

Возможные территориальные зоны определены в Град.К РФ (гл. 3 ст. 35) и включают в себя:

- жилые;
- общественно-деловые;
- производственные;
- иные виды территориальных зон

Содержательные элементы зон и разрешенные виды использования см. ст. 35 Град.К. РФ. При этом, в соответствии со ст. 37 Град.К.,



разрешенное использование земельных участков и объектов капитального строительства может быть следующих видов:

- 1) основные виды разрешенного использования;
- 2) условно разрешенные виды использования;
- 3) вспомогательные виды разрешенного использования, допустимые только в качестве дополнительных по отношению к основным видам разрешенного использования и условно разрешенным видам использования и осуществляемые совместно с ними.

Применительно к каждой территориальной зоне устанавливаются виды разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства.

Правила землепользования и застройки разрабатываются в целях:

- 1) создания условий для устойчивого развития территорий муниципальных образований, сохранения окружающей среды и объектов культурного наследия;
- 2) создания условий для планировки территорий муниципальных образований;
- 3) обеспечения прав и законных интересов физических и юридических лиц, в том числе правообладателей земельных участков и объектов капитального строительства;
- 4) создания условий для привлечения инвестиций, в том числе путем предоставления возможности выбора наиболее эффективных видов разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства (ст. 30 Град.К).

***Правила землепользования и застройки включают*** в себя:

- 1) порядок их применения и внесения изменений в указанные правила;
- 2) карту градостроительного зонирования;
- 3) градостроительные регламенты.

Порядок применения правил землепользования, застройки и внесения в них изменений включает в себя положения:

1) о регулировании землепользования и застройки органами местного самоуправления;

2) об изменении видов разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства физическими и юридическими лицами;

3) о подготовке документации по планировке территории органами местного самоуправления;

4) о проведении общественных обсуждений или публичных слушаний по вопросам землепользования и застройки;

5) о внесении изменений в правила землепользования и застройки;

6) о регулировании иных вопросов землепользования и застройки.

На карте градостроительного зонирования устанавливаются границы территориальных зон. При этом Град.К требует соблюдения принципа «Один земельный участок - одна территориальная зона», т. е. формирование одного земельного участка из нескольких земельных участков, расположенных в различных территориальных зонах, не допускается. Территориальные зоны, как правило, не устанавливаются применительно к одному земельному участку.

На карте градостроительного зонирования в обязательном порядке отображаются границы населенных пунктов, границы зон с особыми условиями использования территорий, границы территорий объектов культурного наследия, границы территорий исторических поселений федерального значения, границы территорий исторических поселений регионального значения. Указанные границы могут отображаться на отдельных картах.

На карте градостроительного зонирования в обязательном порядке устанавливаются территории, в границах которых предусматривается осуществление деятельности по комплексному и устойчивому развитию территории, в случае планирования осуществления такой деятельности.

**Градостроительный регламент как часть Правил землепользования и застройки** – устанавливаемые в пределах границ соответствующей территориальной зоны виды разрешенного

использования земельных участков, равно как всего, что находится над и под поверхностью земельных участков и используется в процессе их застройки и последующей эксплуатации объектов капитального строительства, предельные (минимальные и (или) максимальные) размеры земельных участков и предельные параметры разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, ограничения использования земельных участков и объектов капитального строительства, а также применительно к территориям, в границах которых предусматривается осуществление деятельности по комплексному развитию территории, расчетные показатели минимально допустимого уровня обеспеченности соответствующей территории объектами коммунальной, транспортной, социальной инфраструктур и расчетные показатели максимально допустимого уровня территориальной доступности указанных объектов для населения.

В градостроительном регламенте в отношении земельных участков и объектов капитального строительства, расположенных в пределах соответствующей территориальной зоны, указываются:

1) виды разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства;

2) предельные (минимальные и (или) максимальные) размеры земельных участков и предельные параметры разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства;

3) ограничения использования земельных участков и объектов капитального строительства, устанавливаемые в соответствии с законодательством Российской Федерации;

4) расчетные показатели минимально допустимого уровня обеспеченности территории объектами коммунальной, транспортной, социальной инфраструктур и расчетные показатели максимально допустимого уровня территориальной доступности указанных объектов для населения в случае, если в границах территориальной зоны, применительно к которой устанавливается градостроительный

регламент, предусматривается осуществление деятельности по комплексному и устойчивому развитию территории.

При формировании и использовании Документов территориального планирования и Правил землепользования и застройки следуют учитывать и положения Земельного кодекса РФ (Зем.К.). Так, Зем. К. определяет следующие возможные категории земель в Российской Федерации по их целевому назначению (Зем.К РФ ст. 7):

- 1) земли сельскохозяйственного назначения;
- 2) земли населенных пунктов;
- 3) земли промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земли для обеспечения космической деятельности, земли обороны, безопасности и земли иного специального назначения;
- 4) земли особо охраняемых территорий и объектов;
- 5) земли лесного фонда;
- 6) земли водного фонда;
- 7) земли запаса.

Земли используются в соответствии с установленным для них целевым назначением. Правовой режим земель определяется исходя из:

- а) их категории по Зем.К. РФ;
- б) разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий (Град.К РФ), общие принципы и порядок проведения которого устанавливаются федеральными законами и требованиями специальных федеральных законов.

Любой вид разрешенного использования из предусмотренных зонированием территорий видов выбирается самостоятельно, без дополнительных разрешений и процедур согласования.

Виды разрешенного использования земельных участков определяются в соответствии с классификатором, утвержденным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере земельных отношений. (Федеральная

служба государственной регистрации, кадастра и картографии Приказ от 10 ноября 2020 года № П/0412 Об утверждении классификатора видов разрешенного использования земельных участков (с изменениями на 23 июня 2022 г.)).

### **Вопросы и тесты для самопроверки**

1. Понятие и составные элементы стратегического планирования.
2. Сроки стратегического планирования.
3. Система документов стратегического планирования.
4. Значение документов территориального планирования для формирования планов социально-экономического развития.
5. Правила заселения и застройки: содержание и значение.
6. Категории земель и их значение для территориального планирования.
7. Территориальные зоны и их значение.
8. Содержательные элементы стратегии социально-экономического развития.
9. Субординация документов стратегического планирования.
10. Максимальный период среднесрочного планирования (№ 172-ФЗ) составляет:
  - а) 4 года;
  - б) 5 лет;
  - в) 6 лет;
  - г) 7 лет.
11. Минимальный срок долгосрочного планирования (N 172-ФЗ) составляет:
  - а) более 4 лет;
  - б) более 5 лет;
  - в) более 6 лет;
  - г) более 7 лет;
  - д) более 8 лет.

12. Схемы территориального планирования при отсутствии в них планов по размещению линейных объектов разрабатываются на срок не менее чем:

- а) 4 года;
- б) 6 лет;
- в) 10 лет;
- г) 15 лет;
- д) 20 лет.

13. Генеральные планы поселений, генеральные планы городских округов разрабатываются на срок не менее чем:

- а) 4 года;
- б) 6 лет;
- в) 10 лет;
- г) 15 лет;
- д) 20 лет.

14. Генеральный план поселения, городского округа не включает в себя:

- а) градостроительный регламент;
- б) положение о территориальном планировании;
- в) карту границ населенных пунктов;
- г) карту функциональных зон поселения или городского округа.

15. Правила землепользования и застройки (ПЗЗ) не включают в себя:

- а) градостроительный регламент;
- б) карту градостроительного зонирования;
- в) порядок применения и внесения изменений в ПЗЗ;
- г) генеральный план поселения или городского округа.

16. Состав схем территориального планирования (СТП) муниципальных районов (в отличии от СТП субъекта РФ) включает в себя:

- а) положение о территориальном планировании;
- б) карту планируемого размещения объектов;

в) материалы по обоснованию;  
г) карту границ населенных пунктов, расположенных на межселенных территориях.

17. Генеральные планы поселений являются одними из документов территориального планирования:

- а) любого уровня;
- б) муниципальных образований;
- в) субъектов РФ;
- г) федерального уровня.

18. Требования к параметрам архитектурных решений, цветовой гамме фасадов возводимых капитальных объектов (при их наличии) обязательно прописываются в:

- а) генеральном плане поселения;
- б) градостроительном регламенте;
- в) порядке применения и внесения изменения в правила землепользования и застройки;
- г) схеме территориального планирования.

19. Стратегия социально-экономического развития субъекта РФ утверждается:

- а) высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ;
- б) законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ;
- в) органом, определённым законом субъекта РФ;
- г) органом исполнительной власти РФ, уполномоченным на осуществление данной функции.

20. Документом стратегического планирования, разрабатываемым в рамках целеполагания, является:

- а) стратегия социально-экономического развития;
- б) прогноз социально-экономического развития;
- в) бюджетный прогноз;
- г) государственная программа.

21. Документ стратегического планирования, содержащий комплекс планируемых мероприятий, взаимосвязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам и обеспечивающих наиболее эффективное достижение целей и решение задач социально-экономического развития:

- а) стратегия социально-экономического развития;
- б) план мероприятия по реализации стратегии социально-экономического развития;
- в) государственная программа социально-экономического развития;
- г) стратегия пространственного развития.



## ГЛАВА 3. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИЙ

### 3.1. Эволюция подходов к устойчивому развитию на глобальном уровне

Одно из первых научных обоснований наличия глобальной проблемы развития человечества, связанной с природным потенциалом земли как источника продовольствия, принадлежит Томасу Роберту Мальтусу. В своем труде «Эссе о законе народонаселения» (1798) он утверждает, что неконтролируемый рост населения может привести к голоду (по сути глобальное ресурсное ограничение).

В учении о «ноосфере» Владимира Ивановича Вернадского (1863-1945 гг.) впервые озвучена проблема глобального воздействия человеческой цивилизации на природу. Понятие «ноосфера» было предложено профессором математики Сорбонны Эдуардом Леруа после прослушивания лекций В.В. Вернадского.

Основная идея трудов В.В. Вернадского состоит в том, что человек – преобразователь природы в мировом масштабе, он значительно ускоряет естественные процессы природной эволюции для собственного развития, используя свой разум.

Возникновение концепции устойчивого развития на глобальном уровне связано с выходом доклада Римскому клубу Донеллы и Дениса Медоус, Йёргена Рандерса и Вильяма Беренса «Пределы роста» 1972 г. Римский клуб – международная общественная организация, основной целью которой являлось привлечение внимания человечества к глобальным проблемам его развития. Создатели клуба: итальянский промышленник Аурелио Печчеи и генеральный директор по вопросам науки ОЭСР Александр Кинг. Клуб был создан в апреле 1968 г.

Идеи доклада Римскому клубу сводились к следующему:

- вскрытие природных и экологических пределов роста мировой экономики и развития общества;
- введение в экономику новой категории ограничений и глобального блага (глобальное vs общественное и частное);
- сохранение экологии – глобальное общественное благо;
- необходимость аскетического ограничения экономического развития.

Произошло дополнение системы ограничений экономического выбора в виде экологического, восстановительного потенциала земли, необходимого для утилизации отходов от промышленного производства и жизнедеятельности людей в целом (рис. 3.1).

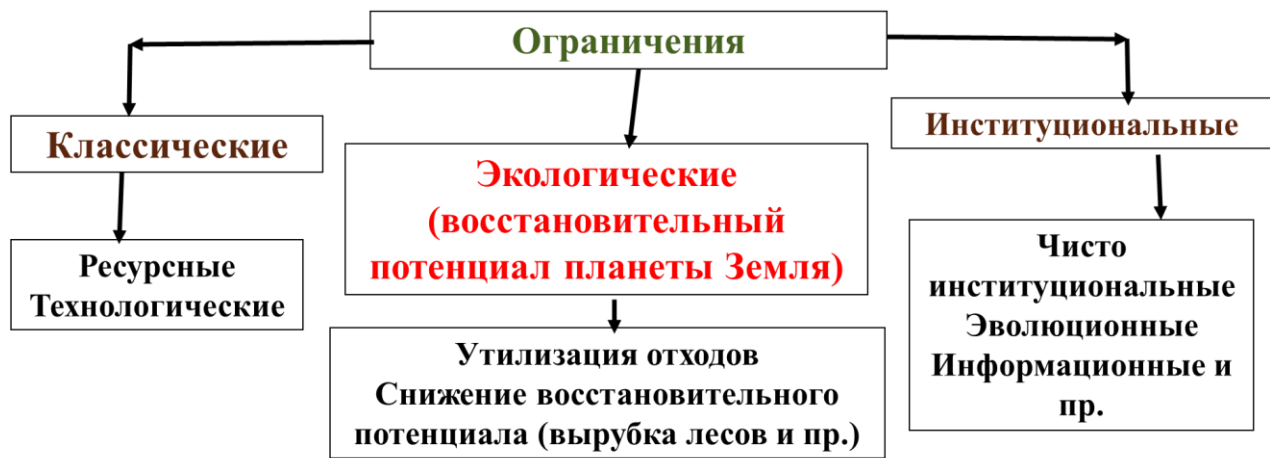


Рис. 3.1. Новая категория глобальных ограничений экономической деятельности

Следующий этап развития понимания концепции устойчивого развития связан со Стокгольмской Конференцией ООН по окружающей среде и созданием Программы ООН по окружающей среде (ЮНЕП) 1972 г. (резолюция Ген. Ассамблеи ООН № 2997 от 15.12.1972 г, штаб квартира г. Найроби, Кения). По ее результатам произошло признание экологических проблем как фактора сдерживания социально-экономического развития на государственном уровне. Результатами этого явились:

- возникновение государственных институциональных структур по защите окружающей среды (министерства и ведомства);

- формирование экологической политики и дипломатия, нормы права в области окружающей среды.

Далее 05.03.1980 г. формируется Всемирная стратегия охраны природы (ВСОП), где впервые в международном документе содержалось упоминание устойчивого развития.

Вклад Всемирной комиссии по окружающей среде и развитию (WCED), (Комиссия Брундтланд, сформирована в 1983 году) состоял в признании экологической проблемы глобальной проблемой человечества.

Позднее в докладе WCED «Наше общее будущее» 1987 г. были предложены определения термина «устойчивое развитие»:

1. «Процесс изменений, в котором масштабы эксплуатации ресурсов, направление капиталовложений, ориентация технического развития, институциональные изменения согласуются с нынешними и будущими потребностями».

2. «Устойчивое развитие стремится учитывать потребности и стремления настоящего времени, не ставя под угрозу способность учитывать их в будущих условиях».

На саммите Земли «Рио-92» в 1992 г. организованным ООН (172 страны, около 40 тыс. человек) были сформированы первичные принципы решения проблем устойчивого развития:

- необходимость перехода мирового сообщества на рельсы экологически ориентированного и устойчивого долговременного развития;

- неизбежность компромиссов и жертв, особенно со стороны развитых стран, на пути к более справедливому миру и устойчивому развитию;

- невозможность движения развивающихся стран по пути, по которому пришли к своему благополучию развитые страны;

- требование ко всем слоям общества во всех странах осознать безусловную необходимость такого перехода и всячески ему способствовать.<sup>8</sup>

Принципы устойчивого развития на глобальном уровне с точки зрения ресурсного обеспечения и сохранения экологического баланса земли (региона) были сформулированы Германом Дейли в 1990 г., они сводятся к следующему:

«Скорость использования возобновляемых ресурсов и капитала не должна быть выше скорости их возобновления

Скорость использования невозобновляемых ресурсов не должна превышать скорости обнаружения соответствующих объемов альтернативных (желательно возобновляемых) ресурсов.

Скорость накопления отходов не должна быть выше скорости их переработки с учетом сохранения экологического баланса»<sup>9</sup>.

В дальнейшем концепция развивалась в сторону нахождения компромиссов между экономической теорией роста и устойчивым развитием. Произошла верификация первичной модели устойчивого развития, которая показала наличие потенциала экономического роста при условии успешного решения экологических проблем и научно-техническом прогрессе<sup>10</sup>.

Наконец в 2012 г. в Итоговом документе Международной конференции «Рио-20» была официально признана **триада устойчивого развития**, под которой понималась необходимость баланса между социальными, экономическими и экологическими сферами как непреложное условие устойчивого развития<sup>11</sup>.

Попытки практического применения концепции устойчивого развития на глобальном уровне имели разную степень успеха. При этом для любого примера подобного рода характерен крайне растянутый

---

<sup>8</sup> Миркин Б.М., Наумова Л.Г. Устойчивое развитие: вводный курс: учеб. пособие. – М.: Университетская книга, 2006. – 312 с.

<sup>9</sup> Медоуз Д., Рандерс Й, Медоуз Д. Пределы роста. 30 лет спустя/ Пер. с англ. – М.: ИКЦ Академкнига, 2007. – 342 с.

<sup>10</sup> Там же, С. 80

<sup>11</sup> Бюллетень Института устойчивого развития общественной палаты РФ «На пути к устойчивому развитию России», 2012. – № 60. – 89 с.

период согласования и реализации решений, что вполне объяснимо сложностью их согласования между всеми мировыми державами.

Наиболее успешным примером решения одной из экологических проблем на глобальном уровне на сегодняшний день можно назвать реализацию Венской конвенции об охране озонового слоя 1985 г. и Монреальского протокола (1987). Они собрали более 190 стран участниц и были направлены на поэтапное запрещение выбросов озоноразрушающих веществ. На сентябрь 2017 года 98% производства и потребления озоноразрушающих веществ прекращено во всем мире. Остаются 2% химических веществ - гидрохлорфторуглероды (ГФХУ), запрещаемые с 2030 г. для развивающихся стран и с 2020 для развитых. Вместе с тем сама идея ограничения использования этих веществ подвергается критике с позиций их влияния на озоновый слой, но проект объединения усилий можно считать успешным.

Второй пример – Киотский протокол в рамках Рамочной конвенции ООН об изменении климата 1992 г. (начало действия 16.02.2005). Ратифицирован 191 страной и ЕЭС. В его основе была попытка борьбы с парниковыми газами за счет ограничения их выбросов и торговли квотами. Результаты – сокращение выбросов на 20% от уровня 1990 г. Однако Китай, США (в 2017 г.) и Индия, на которые приходится более 50% общемировых выбросов углекислоты, — отказались выполнять условия документа. Рост выбросов начал наблюдаться и в Европейском Союзе, например, в 2016 г. на 0,2%. Возникли первичные вопросы об исчерпании потенциала возобновляемых источников энергии (в т. ч. вопрос аккумуляторных батарей).

Главной проблемой Киотского протокола являлось то, что глобальная проблема не была переложена на плечи частных хозяйствующих субъектов, что снижало их стимулы учитывать экологическую безопасность в своей деятельности.

25 сентября 2015 г. принимается резолюция Генассамблеи ООН «Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года», в которой на глобальном уровне

формируются Цели в области устойчивого развития (ЦУР) (англ. Sustainable Development Goals (SDGs)) — набор из 17 взаимосвязанных целей и 169 задач, разработанных в 2015 г. Генеральной ассамблеей ООН. На основе данного документа заключается Парижское соглашение – юридически обязательный международный договор по тематике изменения климата. Он принят 196 странами на 21-й сессии Конференции Сторон Рамочной конвенции ООН об изменении климата (КС-21 РКИК ООН) 12.12.2015 г. в Париже. Вступление Соглашения в силу состоялось 4 ноября 2016 г.

Цель Парижского соглашения – удержание прироста глобальной средней температуры намного ниже  $2\text{ C}^0$  сверх доиндустриальных уровней при приложении усилий в целях ограничения роста температуры до  $1,5\text{ C}^0$ . В отличие от Киотского протокола, парижское соглашение привело к активизации стимулирования частных экономических субъектов, к сокращению выбросов углекислого газа путем введения налогов на углерод и прочих мер финансового стимулирования. С одной стороны, это дало толчок к повышению экологической безопасности промышленности и других отраслей экономики, но с другой стороны, подняло на новый уровень проблемы дискриминации в международной торговле, которая прикрывается заботой об углеродной нейтральности.

Всемирной комиссией по окружающей среде и развитию (WCED) были сформулированы следующие принципы устойчивого развития на глобальном уровне:

- Справедливость распределения преимуществ и затрат, связанных с использованием природных ресурсов и окружающей среды между странами, богатыми и бедными, настоящим и будущими поколениями.

- Повышать качество жизни человека. Экономический рост как таковой (рост материального благосостояния) – не самоцель развития.

- Сохранить жизнеспособность и разнообразие всего живого на Земле, возможность к самовозобновлению экологических систем.

- Минимизировать использование невозобновимых ресурсов путем вторичной переработки и ресурсосберегающих технологий.
- Развитие в пределах потенциальной емкости экологических систем Земли.
- Изменить сознание человека и стереотипы его поведения в пользу экологически здорового образа жизни.
- Стимулировать социальную заинтересованность общества в сохранении среды его обитания (поощрения, ограничения, запреты и наказания).
- Интеграция процессов социально-экономического развития и охраны окружающей среды, баланс интересов в трех сферах.
- Способствовать достижению единства действий на мировом уровне.

В конце XX – начале XXI вв. экономисты стали рассматривать идеи устойчивого развития на уровне территорий и отдельных хозяйствующих субъектов<sup>12</sup>.

### **3.2. Понятие устойчивого развития и его элементы**

Понимание устойчивости развития на уровне общества, организации и индивида может резко отличаться друг от друга на основании разных целевых функций этого развития и различий в потенциале (например, устойчивое развитие фирмы по периоду времени может быть гораздо более продолжительным, чем период устойчивого развития ее создателя). Исходя из этого, целесообразно выделять несколько уровней экономических систем, т. е. систем, созданных или функционирующих для решения экономических и смежных с ними проблем, на которых решение проблем устойчивости будет проявляться по-разному (см. п. 3.3).

---

<sup>12</sup> Кучерова Е.Н. Современный подход к устойчивому развитию предприятия// ВЕСТНИК ОГУ №9'2007. С. 76-81; Устойчивое развитие предприятия, региона, общества: инновационные подходы к обеспечению: монография / под общ. ред. д-ра экон. наук, профессора О. В. Прокопенко. – Польша : «Drukarnia i Studio Graficzne Omnidium», 2014. – 474 с.

К ним относятся следующие уровни:

1. «Нано уровень» - уровень индивида, человека.
2. Микроуровень – уровень хозяйствующего субъекта и рынка.
3. Мезоуровень – уровень территорий, регионов.
4. Макроуровень – уровень государств.
5. Международный – надгосударственный уровень (ЕС, торговые союзы и пр.).
6. Глобальный уровень – общемировой уровень системы (ООН).

В первом разделе мы выяснили, что развитие можно трактовать как изменения, связанные с использованием потенциала экономической системы и направленные на достижение ее целей. В табл. 3.1 приводятся варианты подходов к определению понятия устойчивости. Если необходимо соединить термины устойчивости и развития воедино, то многие из предлагаемых определений устойчивости не могут использоваться.

Основные выводы из анализа представленных определений с учетом условия развития системы могут быть сведены к следующим:

- Устойчивость в экономике обладает динамическим аспектом.
- Устойчивость в экономике не синоним равновесия или стремления к его нахождению, т. к. попадание в ситуацию равновесия останавливает развитие.
- Устойчивость не синоним стабильности, т. к. стабильность предполагает постоянство элементов системы и ее характеристик, что невозможно при развитии.
- Устойчивость не является самоцелью, а, скорее, обеспечивает реализацию других целей, является самоограничением.

Глобальные трактовки понятия устойчивого развития, используемые в предыдущем параграфе, закладывают в него цели создания глобальных благ, но должны ли они быть столь же приоритетными на макро или микроуровне? Ведь цели индивида или организации могут быть далеки от идей глобальных балансов.



Таблица 3.1. Подходы к определению понятия «устойчивость»

№ п/п	Определение	Автор, источник
1	способность системы возвращаться в состояние равновесия при возмущающих воздействиях внешних факторов (математика, механика)	Ляпунов А. М.
2	свойство систем сохраняться по признакам после изменений, вызванных определёнными факторами (теория систем)	Артюхов В.В. Общая теория систем: Самоорганизация, устойчивость, разнообразие, кризисы. – М.: ЛИБРОКОМ, 2009. – 224 с.
3	<b>способность организации сохранять</b> свои жизненно важные социокультурные <b>ценности</b> , несмотря на внешние и внутренние возмущения, воспринимаемые ею как проблемы организации или как вызовы	Франчук В.И. Общая теория социальных организаций. М.: Изд-во МГСУ «Союз», 2001.
4	относительную <b>способность</b> экономической системы <b>сохранять основную траекторию своего развития</b> в условиях воздействия на нее внешних и внутренних факторов, противостоя этому воздействию или адаптируясь к нему (экономика)	Михалев О.В. Экономическая устойчивость хозяйственных систем: методология и практика научных исследований и прикладного анализа. – СПб.: Издательство Санкт-Петербургской академии управления и экономики, 2010. – 200 с.
5	это способность системы (предприятия, организации) сохранять определенный (заранее заданный) уровень достижения целей в условиях динамических трансформаций <b>в бизнес-среде</b> (экономика)	Корчагина Е.В. Экономическая устойчивость предприятия: виды и структура // Проблемы современной экономики. – 2005. №3/4.

Если так, то глобальное или макроэкономическое определение устойчивого развития становится слабо применимо на микроуровне, но и там, и там важнейшими сущностными характеристиками устойчивого развития являются его цели, возможность поддержания потенциала, сохранение экономико-социо-экологического баланса между внутренними частями системы и средой экономических субъектов, внешней и внутренней, итоговый результат функционирования.

Так, в широком смысле целесообразно определить понятие «устойчивое развитие» как процесс изменений, направленный на реализацию базовых (в оговоренной выше трактовке) целей управляемой системы на основе баланса процессов раскрытия и поддержания ее потенциала, а также текущей и прогнозируемой динамики факторов внешних и внутренних ограничений. Только использование потенциала системы и не принятие в расчет внешних ограничений в долгосрочном периоде всегда приведут к ее отмиранию или в мягкой форме сделают ее развитие неустойчивым. Понятно, что для каждого уровня анализа данное определение может уточняться исходя из отмеченных выше особенностей. Но, на наш взгляд, именно в данной форме оно является наиболее общим, позволяющим объединить подходы к исследованию устойчивого развития на микро, макро и на глобальном уровне.

Таким образом, можно систематизировать базовые элементы устойчивого развития (рис. 3.2).

Устойчивость развития определяется взаимодействием трех сфер человеческой деятельности:

- Экономической (процессы производства, распределения, перераспределения и потребления благ).
- Социальной (отношения между экономическими агентами в рамках институтов, политика, социальный капитал).
- Экологической (охрана природы, переработка отходов и пр.).

Базовые элементы устойчивого развития – группа наиболее агрегированных категорий, всесторонне обеспечивающих возможности устойчивого развития.



Рис. 3.2. Базовые элементы устойчивого развития

К ним относятся:

- Базовая цель развития, которая определяет его направленность. Темпы и уровень ее достижения служат для оценки результатов устойчивого развития.

- Потенциал системы – совокупность средств, которые могут быть задействованы для устойчивого достижения целей развития. Оценка потенциала ведется с позиций цели развития и обеспечения устойчивости ее достижения.

- Накопление потенциала – качественный и количественный прирост возможностей устойчивого развития.

- Уровень раскрытия или использования потенциала – отношение фактического использования потенциала к общему его уровню.

- Поддержание социально – экономико – экологической сбалансированности – недопущение таких внутри или межсистемных дисбалансов, совокупность которых, с учетом действующих и потенциальных факторов, приводит к невозможности достижения целей развития (в т. ч. к разрушению системы).

– Затраты на формирование механизмов предотвращения и сглаживания последствий отклонений от заданной траектории устойчивого развития – называются издержками поддержания устойчивости развития. Наличие этих издержек является обязательным элементом обеспечения устойчивого развития любой системы.

Уровень устойчивости развития определяется соответствующей системой ограничений. Ограничения устойчивого развития – факторы, задающие рамки формирования, наращивания и использования потенциала устойчивого развития. Они могут благоприятствовать или препятствовать перечисленным процессам. При этом следует выделять базовые и производные ограничения устойчивого развития, поэтому система ограничений устойчивого развития – взаимосвязанная совокупность базовых и производных ограничений устойчивого развития.

Базовые ограничения устойчивого развития – исчерпывающий перечень факторов, генерирующий всю совокупность ограничений, задающих рамки формирования, наращивания и использования потенциала устойчивого развития. К базовым ограничениям относятся:

1. Ресурсные (природные, человеческие, финансовые, физические, информационные ресурсы).
2. Запас конечных благ.
3. Экологические (природный потенциал поддержания экологического баланса).
4. Неконтролируемые космо-гео-климатические.
5. Институциональные (мотивационно-социальные).

На основе этих ограничений образуются все прочие виды ограничений устойчивого развития (производные ограничения).

Например, технологические ограничения являются сочетанием по крайней мере ресурсных, институциональных и информационных ограничений.

Человеческий капитал – производное от человеческих ресурсов и институциональных ограничений и пр.

Ограничения по научно-техническому прогрессу связаны с информационными ресурсами, человеческим капиталом, институциональными ограничениями и пр.

Все пять базовых ограничений взаимосвязаны между собой и с производными ограничениями в большей или меньшей степени.

Потенциал системы устойчивого развития формируется в рамках системы его ограничений и не может выходить за пределы последней.

При этом, исходя из синергетических эффектов, простая сумма потенциалов базовых ограничений, как правило, ниже потенциальных возможностей системы.

Следует учитывать также диалектическое противоречие возможностей (потенциалов) и ограничений. Ограничения являются, с одной стороны, препятствиями, а с другой стороны, возможностями формирования потенциала.

### **3.3. Свойства устойчивого развития и особенности методологии его исследования в системах разного уровня**

К общим свойствам устойчивого развития экономических систем (объектов, субъектов) на любом уровне хозяйственной деятельности можно отнести следующие:

1. Комплексность базовых целей (базовая цель должна учитывать возможности достижения целей и потенциал как самой системы, так и ее элементов, а также целевые функции и ограничения внешней среды: соседних или более масштабных систем).

2. Нарращивание и раскрытие потенциала (реализация выбранных целей должна происходить через раскрытие имеющегося у системы потенциала, но при этом желательно, чтобы данный потенциал поддерживался, а лучше - наращивался в долгосрочном периоде).

3. Учет противоречий развития (решение системой одних проблем одновременно порождает другие, для устойчивого развития количество

и качество противоречий не должно приводить к достижению порога отмирания системы).

4. Взаимоувязывание внешних и внутренних факторов системы (необходимость учета возможностей и угроз, определяемых внешней средой системы при формировании и функционировании внутренних элементов).

5. Адаптивность (сохраняя базовую цель развития, система должна быть гибкой в оперативном плане).

6. Стратегический подход (устойчивость системы невозможна без выработки долгосрочных планов развития).

7. Эффективные инструменты получения и обработки информации для принятия решений (информация позволяет снизить неопределенность, лучше оценить возможности и риски развития, сгладить его противоречия).

8. Инновационность деятельности (в современных условиях инновационность является одним из наиболее значимых факторов наращивания потенциала системы).

9. Затратность (создание защитных механизмов, резервов и пр. приводит к тому, что устойчивость антагонистична в этом смысле эффективному достижению базовых целей в условиях неопределённости).

10. Требования к устойчивости системы необязательно должны сводиться к устойчивости ее элементов (например, устойчивость фирмы может не предполагать устойчивости кадрового состава).

В идеале устойчивое развитие обеспечивается тогда, когда все перечисленные свойства присутствуют во взаимосвязи и действуют сообща. Однако существование противоречий между ними, особенности имеющихся у системы целей и потенциала, а также ее внешняя среда предполагают расстановку приоритетов, при которых в определённые периоды времени устойчивому развитию благоприятствуют одни наиболее значимые свойства, а в иные – другие. Вместе с тем длительное

пренебрежение даже одним из перечисленных свойств приводит к снижению возможностей устойчивого развития.

Общими для любого уровня анализа являются и базовые факторы, ограничивающие потенциал устойчивого развития. Коль скоро цели и большинство решений до настоящего времени в области данного развития ставятся и принимаются людьми, то, помимо ресурсных ограничений, во многом эти факторы связаны с мотивацией лиц, принимающих решения. Сущность мотивационных проблем, ограничивающих возможности устойчивого развития экономических систем, можно свести к наличию следующих факторов:

1. Неопределённость (недостаток информации).
2. Приоритет эгоизма у широкой массы населения и/или групповой эгоизм.
3. Различия в подходах к оценке справедливости принимаемых решений.
4. Противоречия между целями (интересами) элементов системы, смежными системами или системами более высокого порядка.

Вместе с тем, помня о несводимости свойств больших систем к свойствам ее элементов (малых систем), можно говорить о наличии особенностей подходов к исследованию экономических систем на макро- и микроуровне, которые определяются отличительными свойствами систем разного уровня (табл. 3.2).

Таблица требует некоторых пояснений.

Во-первых, в ней не отражены все уровни анализа устойчивого развития. Например, отсутствует уровень устойчивого развития территорий или кооперативные формы ведения хозяйства, а также уровень взаимодействия групп стран (экономические союзы и пр.). Это сделано для упрощения представленной модели и не нарушает общей направленности изменения свойств систем того или иного порядка.

Таблица 3.2. Факторы определяющие различия в методологии исследований устойчивого развития на разных уровнях анализа

Особенность	Уровень анализа			
	Нано (на уровне индивида)	Микро	Макро	Глобальный (межстрановой)
Уровень обобщения и абстракции при принятии решений	Минимальный	Ниже среднего	Выше среднего	Максимальный
Базовая цель устойчивого развития	Решение индивидуальных проблем (рост удовлетворенности)	Формирование и использование частных благ	Производство общественных благ	Решение глобальных проблем
Сложность системы и рост неопределённости	Минимальная	Ниже среднего	Выше среднего	Максимальная
Скорость принятия и реализации решений	Максимальная	Выше среднего	Ниже среднего	Минимальная
Возможности объективного контроля результатов работы системы управления	Максимальные	Выше среднего	Ниже среднего	Минимальные

Во-вторых, можно обратить внимание на то, что в основе методологии исследований устойчивого развития отдельного человека должен лежать, в большей мере, анализ субъективных элементов. Применение здесь усредненных и абстрактных статистических методов весьма ограничено. В то же время на более высоких уровнях анализа именно статистические методы работы с большими базами данных



становятся наиболее адекватными. В этом смысле знания о потенциале и устремлениях среднестатистического работника или члена домашнего хозяйства в государстве более интересны на макро и глобальном уровне, но могут приводить к систематическим ошибкам при принятии решений в области управления конкретным предприятием, коллективом или индивидом.

Важнейшим разграничением уровней анализа устойчивого развития являются различия в его основополагающих целях. Чем более высок уровень анализа, тем приоритетнее становятся общие цели (общественные или глобальные блага), с позиций которых мы будем оценивать результаты устойчивого развития.

Малые системы испытывают на себе влияние более крупных систем, либо являясь их неотъемлемой частью, либо воспринимаемых как элемент внешней среды первых. Так, под воздействием глобализации в последнее время происходят значительные изменения процессов потребительского выбора населения.

Последнее замечание связано со свойствами усложнения больших систем и снижением возможностей контроля результатов их функционирования. Проблема заключается в том, что чем более высокий уровень системы подвергается исследованию, тем большее значение необходимо придавать изучению механизмов контроля за действиями ее управляющих звеньев. Ведь «голосование ногами» на макро и особенно на глобальном уровне невозможно. «Ограничения по участию», сопряженные с необходимостью управленцев учитывать интересы объектов управления для предотвращения их выхода из состава системы, в данном случае стремятся к нулю. Осознание этого управленцами, исходя из теории общественного выбора, стимулирует их к принятию скорее эгоистических решений, нежели направленных на достижение базовых целей формирования системы. Возникает угроза подмены целевой функции развития подобных систем. В совокупности с усложнением самой системы и ростом неопределённости, затрудняющими как функции управления системой, так и контроля за

эффективностью этого процесса, возникает необходимость более детальной методологической проработки вопросов, связанных с формированием надежных механизмов контроля за действиями субъектов управления.

### **3.4. Издержки устойчивого развития и их классификация**

Устойчивое развитие является дополняющей компонентой для развития в целом и усиливает последнее с точки зрения повышения вероятности достижения базовых целей развития системы в условиях неопределенности и других действующих во внешней среде и внутри системы ограничений. Условием устойчивого развития можно называть недопустимость отмирания самой системы, деятельность которой направлена на реализацию поставленных целей ее создания.

Ясно, что обеспечение устойчивости развития требует перераспределения ресурсов, их отвлечения с непосредственных целей развития системы на цели поддержания устойчивости как самой системы, так и достижения целей ее создания. Отсюда становится очевидным, что существуют соответствующие издержки поддержания устойчивости развития. Начальный этап их изучения требует выделения данных затрат из прочих издержек ведения деятельности системами макро или микроуровня, а так же классификации видов этих издержек. Концептуальное решение этих задач и является целью данного пособия.

Для отделения издержек поддержания устойчивости системы от прочих видов затрат целесообразно разделить все издержки функционирования хозяйствующей системы на **издержки развития и издержки поддержания устойчивости развития** (издержки устойчивого развития). Спецификой первых (издержек развития) является то, что их уровень определяется на основе текущих тенденций и условий хозяйствования при использовании предпосылки отсутствия рисков и неопределенности их изменения в будущем. Издержки же поддержания устойчивости развития нацелены на нивелирование потенциальных угроз существования хозяйственной системы и (или)

ограничивающих возможности достижения целей функционирования данной системы заданными темпами. Эти издержки предназначены для снижения рисков и неопределённости или сглаживания последствий реализовавшихся негативных факторов развития социально-экономико-экологических систем.

Таким образом инвестиции в перерабатывающие мощности для достижения их соответствия достигнутым объемам производства сельскохозяйственной продукции (в терминах, например, межотраслевого баланса) являются элементом издержек развития. Но инвестиции в избыточные перерабатывающие мощности, необходимые в связи с потенциальным приростом выпуска сельскохозяйственной продукции в будущем (например при внезапном повышении урожайности культур) или формирование институциональных механизмов изменения вывозных квот или пошлин для защиты внутреннего рынка от потенциальных изменений мировых цен на продовольствие будут являться примерами издержек поддержания устойчивости развития.

Исходя из целей исследования устойчивого развития целесообразно использовать несколько подходов к классификации издержек поддержания устойчивости развития хозяйствующих систем (см. табл. 3.3).

При этом предполагается возможность классификации этих затрат и по другим классификационным признакам, таким, например, как уровень анализа (макро, микро), вид ресурсов, образующих издержки (затраты на сырье и материалы, персонал и т. д.).

Для исследования устойчивого развития необходимо отталкиваться от взаимосвязанности основных сфер человеческой деятельности в триаде устойчивого развития (социум, экономика, экология). Поэтому в рамках издержек поддержания устойчивости можно выделить соответствующие издержки для организации и функционирования социальных, экономических и экологических отношений и процессов. При этом отдельно целесообразно выделять издержки по балансировке

этих сфер, таким образом четвертым видом подобных затрат будут издержки на поддержание устойчивости социально-экономико-экологических балансов. Например, издержки на уменьшение дифференциации доходов в целях снижения социальной напряженности в обществе в виде организации сбора средств и распределения государственных трансфертных платежей.

По формам проявления издержки поддержания устойчивости развития можно подразделить на **прямые издержки, транзакционные и упущенную выгоду**. Подобная классификация позволяет подойти к разработке конкретных методов расчёта издержек поддержания устойчивости.

Прямые издержки связаны с затратами ресурсов для формирования запасов на предотвращение непредвиденных ситуаций в будущем (резервный фонд, страховой фонд, государственный резерв продовольствия и пр.). При этом сюда не должны включаться фонды или запасы для поддержания текущей и прогнозируемой исходя из имеющихся тенденций деятельности (например, распределительный пенсионный фонд или запасы, создаваемые для удовлетворения прогнозируемого сезонного спроса предприятия и пр.). Кроме того к прямым издержкам можно относить инвестиционные затраты, затраты на образование и затраты на НИОКР в той их части, которые позволяют снизить риски и неопределённость или сгладить негативные последствия реализации угроз устойчивого развития. Например, в области образования издержки на получение конкретных компетенций в узкой области детальности будут, скорее, отнесены к издержкам развития, а освоение универсальных знаний и умений, позволяющих быстро адаптировать работника для выполнения широкого круга задач и позволяющие ему налаживать хорошие отношения в коллективе, будут затратами на поддержание устойчивости развития.

Таблица 3.3. Подходы к классификации издержек поддержания устойчивости развития

п/п	Классификационный признак	Виды издержек	Назначение
1	Сфера, в которой формируются издержки	Издержки поддержания устойчивости: - социума; - экономики; - экологических систем; - социально-экономико-экологических балансов	Комплексные исследования в рамках триады устойчивого развития
2	По формам проявления	Прямые издержки Трансакционные издержки Упущенная выгода (альтернативные издержки)	Разработка методик определения уровня издержек
3	По способам воздействия на потенциальные угрозы	Издержки на управление рисками; Издержки на повышение устойчивости субъекта к деструктивным воздействиям; Издержки по формированию механизмов снижения тяжести последствий возникновения угроз; Уничтожение (изоляция) источников угроз	Исследования механизмов обеспечения устойчивого развития

Трансакционные издержки связаны с созданием институциональных механизмов поддержания устойчивости, поиском информации, созданием инструментов защиты от оппортунизма и пр. Например, затраты на разработку и применение нормативного акта по введению плавающих ставок таможенных пошлин для защиты внутреннего рынка при изменчивой мировой конъюнктуре.

Альтернативные издержки или упущенная выгода представляет собой неявную часть издержек, связанную с потерями в цене реализации товаров или с ростом издержек производства для целей поддержания устойчивости. Например, в рамках целей закрепления за продавцом его потребителей эти издержки могут проявляться в изменении уровня средних затрат при снижении объемов производства каждого вида дифференцированной продукции из-за снижения эффектов от масштаба деятельности.

Отдельное внимание требуется уделить третьему подходу к классификации рассматриваемых издержек. По *способам воздействия на потенциальные угрозы устойчивого развития можно выделить издержки управления рисками, издержки по уничтожению (изоляции) угроз, издержки на повышение устойчивости субъекта к деструктивным воздействиям, издержки по формированию механизмов снижения тяжести последствий возникновения угроз.* Назначение первых заключается в оценке рисков с точки зрения их вероятности и тяжести в терминах матрицы угроз, а также в выработке планов управления этими рисками.

Задача издержек уничтожения (изоляции) угрозы – ликвидация самой возможности ее возникновения. Например, строительство дамбы, защищающей Санкт-Петербург от наводнений, нацелено на недопущение подъема воды в Неве выше определенного уровня или на формирование независимости от зарубежных поставок продовольствия за счет развития сельского хозяйства внутри страны.

Издержки на повышение устойчивости субъекта к деструктивным воздействиям имеют своей целью снизить либо вероятность, либо силу влияния негативных факторов на устойчивость развития. Например, затраты на строительство сейсмоустойчивых зданий в районах с высокой вероятностью землетрясений или разработка нормы по применению негорючих материалов в строительстве. Сюда же можно отнести неявные и явные затраты на ограничение доли одного покупателя в общем объеме сбыта продукции для повышения устойчивости доходной части

предприятия. Так как результатами данных затрат хозяйствующий субъект пользуется вне зависимости от реализации той угрозы, ради которой они были произведены, их можно отнести к *ex ante* издержкам.

Издержки по формированию механизмов снижения тяжести последствий возникновения угроз направлены не на ограничение вероятности проявления самой угрозы, а на снижение тяжести ее последствий. Например, для снижения угрозы голода в стране из-за неурожая можно создавать стратегический резерв отдельных видов сельхозпродукции, сюда же относятся затраты на пожарную сигнализацию или закупку средств пожаротушения. Создаваемые запасы и ресурсный потенциал, необходимый для ликвидации последствий реализации угроз устойчивого развития, будут использоваться только в случае их возникновения, в этом смысле их можно рассматривать как *ex post* издержки, несмотря на то, что фактически расходы на резервирование будут осуществлены до возникновения самой угрозы.

Таким образом, представленные в данном разделе подходы к выделению издержек поддержания устойчивости развития и их классификации позволяют более эффективно подойти к анализу экономики устойчивого развития, используя методологию сопоставления издержек и выгод.

### **Вопросы и тесты для самопроверки**

1. Эволюция взглядов на устойчивое развитие на макроуровне.
2. Триада устойчивого развития и ее значение.
3. Подходы к определению понятий «развитие», «устойчивость» и «устойчивое развитие» хозяйствующих систем.
4. Базовые элементы устойчивого развития.
5. Классификация и значение ограничений устойчивого развития.
6. Издержки устойчивого развития и их классификация.
7. Отличия издержек развития от издержек поддержания устойчивости развития.
8. Особенности исследований устойчивого развития на разных уровнях экономических систем.

9. Оценку развития экономической системы на макро и микроуровне целесообразно давать исходя из определения (отметьте не менее двух правильных вариантов ответа):

- а) степени использования потенциала системы;
- б) скорости изменений в системе;
- в) уровня достижения целей создания системы;
- г) темпов изменения параметров системы под воздействием внешних факторов.

10. Отметьте правильный вариант описания сущностных элементов определения понятия «экономической устойчивости»:

- а) экономическая устойчивость предполагает статическое состояние системы;
- б) экономическая устойчивость предполагает стабильность системы;
- в) экономическая устойчивость не является самоцелью;
- г) экономическая устойчивость предполагает нахождение системы в равновесии.

11. Свойством устойчивого развития экономической системы является:

- а) равновесие системы;
- б) наличие любой конкретной цели;
- в) устойчивость элементов системы;
- г) раскрытие и наращивание потенциала.

12. Не относится к издержкам устойчивого развития:

- а) инвестиции в новые технологии;
- б) формирование страхового фонда предприятия;
- в) издержки на формирование прогноза макроэкономической ситуации;
- г) издержки на заработную плату.

13. Относится к издержкам устойчивого развития (отметьте не менее двух правильных вариантов ответа):

- А) затраты на закупку сырья и материалов для нужд производства
- Б) формирования запасов готовой продукции
- В) издержки на найм персонала для поддержания численности работников
- Г) затраты на всенародное обсуждение изменений в конституцию России

14. Что относится к издержкам устойчивого развития на микроуровне (отметьте не менее двух правильных вариантов ответа):

- а) логистические издержки для обеспечения текущего объема продаж;
- б) расходы на дополнительное пенсионное обеспечение работников предприятия;



в) издержки связанные с выполнением руководителем взятых на себя обязательств перед коллективом, несмотря на негативное развитие ситуации;

г) инициативное вложение руководства малого интернет-магазина в оборудование для производства медицинских масок для организации их выпуска и повышения рентабельности бизнеса в период эпидемии.

15. Не входит в перечень базовых ограничений устойчивого развития:

а) институциональные ограничения;

б) ресурсные ограничения;

в) экологические ограничения;

г) технологические ограничения.

16. Не входит в перечень базовых ограничений устойчивого развития:

а) институциональные ограничения;

б) социальный капитал;

в) экологические ограничения;

г) запас конечных благ.

17. Базовыми элементами устойчивого развития не являются (отметьте не менее двух правильных вариантов ответа):

а) потенциал системы;

б) экологическая ситуация;

в) издержки устойчивого развития;

г) задачи устойчивого развития.

18. Базовыми элементами устойчивого развития не являются (отметьте не менее двух правильных вариантов ответа):

а) Балансы между элементами системы;

б) Человеческий капитал;

в) Основные средства производства;

г) Базовые цели устойчивого развития.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Градостроительный кодекс Российской Федерации.
2. Гражданский кодекс Российской Федерации (ч. 1-3).
3. Земельный кодекс Российской Федерации.
4. Налоговый кодекс Российской Федерации (части 1 и 2 с изменениями и дополнениями).
5. Трудовой кодекс Российской Федерации.
6. Федеральный закон от 28.06.2014 №172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».
7. Федеральный закон от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ».
8. Концепция устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2020 г. (Распоряжение Правительства РФ от 30.11.2010 № 2136-р).
9. Стратегия устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 г. (Распоряжение Правительства РФ от 02.02.2015 № 151-р).
10. Земельный атлас Германии. – Институт сельских исследований Тюнена. – URL: <https://karten.landatlas.de/app/landatlas/>.
11. Росстат: официальный сайт. – URL: <https://rosstat.gov.ru/>.
12. Методические рекомендации по развитию кооперации (студенческие и сельскохозяйственные потребительские кооперативы): учебно-методическое пособие для слушателей курсов повышения квалификации, обучающихся по направлению подготовки 080200 МЕНЕДЖМЕНТ / Аверьянова Е.В., Ковалева Т.С., Корнеева Е.О., Лукичев П.М., Парфенова В.Е., Погодина О.В., Стародубцева Л.В., Смирнов С.В., Степанова Г.И., Цветкова Ю.Л., Чекмарев О.П., Шепелева Е.А. – Санкт-Петербург, 2013.
13. Жаднова Е.В. Методологические подходы к изучению взаимодействия города и деревни // Историческая и социально-образовательная мысль. – 2014. – № 1 (23). – С. 194-199.

14. Сёмин А.Н., Третьяков А.П. О трактовке понятий "сельские территории", "сельская местность" в научных работах отечественных и зарубежных авторов // Теория и практика мировой науки. – 2020. – № 6. – С. 6–11.
15. Чекмарев О.П., Лукичев П.М., Аверьянова Е.В. Современная кооперация: потенциал и проблемы развития. – Санкт-Петербург, 2021.
16. Чекмарев О.П. Потенциал родовых поместий в устойчивом развитии сельских территорий // Известия Международной академии аграрного образования. – 2019. – № 46. – С. 158–161.
17. Чекмарев О.П. Малые формы хозяйствования на селе - необходимое условие устойчивого развития России // Научное обеспечение развития АПК в условиях импортозамещения: сборник научных трудов по материалам международной научно-практической конференции. – 2020. – С. 61–66.
18. Чекмарев О.П., Конев П.А. «Ленинградский гектар» как инструмент устойчивого развития сельских территорий Ленинградской области // Вестник Удмуртского университета. Серия Экономика и право. – 2019. – Т. 29. № 6. – С. 786-793.
19. Чекмарев О.П. Устойчивое развитие России: оценка экономической доступности продовольствия в группах населения с различным уровнем доходов // Известия Международной академии аграрного образования. – 2021. – № 53. – С. 116–120.
20. Chekmarev O.P., Ulimbashev A.Z., Lukichev P.M., Konev P.A. Development of rural cooperation as a basic element of their sustainable development // Cooperation and Sustainable Development. Conference proceedings. Cham, 2022. pp. 1131-1139.
21. Chekmarev O., Manilov A., Ulimbashev A., Timoshenko S. COVID-19 pandemic is a stimulus for sustainable development of rural areas and labor markets // В сборнике: SHS WEB OF CONFERENCES. The 21st International Scientific Conference Globalization and its Socio-Economic Consequences 2021. 2021. p. 01007.

Учебное пособие

*Олег Петрович Чекмарев*  
*Светлана Александровна Оленичева*

**Стратегическое планирование устойчивого развития сельских территорий:**  
учебное пособие для обучающихся по специальности 38.04.04 Государственное  
и муниципальное управление

Подписано к печати 13.04.2023

Формат 60x84 <sup>1</sup>/<sub>16</sub>. П.л. 5. Тираж 100 экз.

Отпечатано в полном соответствии с качеством представленных оригиналов  
в типографии Санкт-Петербургского государственного аграрного университета,  
г. Пушкин, Петербургское ш., д. 2