

## МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО ПОДХОДА В УПРАВЛЕНИИ РАЗВИТИЕМ СЕЛА

© 2009 Т.А. Галиев, Т.В. Вострецова\*

**Ключевые слова:** управление, сельские территории, типология, индикаторы, программа.

Обосновывается неоднородность сельских территорий на базе разработанной методики группировки муниципальных районов по проблемным индикаторам сельского развития. Предложена модель управления развитием села на основе программно-целевого подхода, учитывающая внутренние социально-экономические связи сельских территорий и связи управления ими со стороны государственных органов власти.

Кризис отечественного села поднял множество взаимосвязанных проблем, решение которых невозможно без их целенаправленного исследования. Одной из таких проблем является управление развитием сельских территорий.

Актуальность рассматриваемого вопроса обуславливается тем, что основное внимание при обсуждении реформ в сфере развития села акцентируется, как правило, на формировании количественных и финансовых параметров, в то время как система управления не затрагивается. А это в свою очередь значительно снижает эффективность осуществляемых мероприятий.

В современных условиях предпосылки для формирования системы управления развитием сельских территорий создали Федеральный закон "О развитии сельского хозяйства" и Государственная программа "Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008-2012 годы". Однако они в основном затрагивают федеральный уровень. Между тем вопросы стратегического развития села в соответствии с административной и муниципальной реформой в настоящее время делегированы субъектам РФ и муниципальным образованиям.

Такое положение вызывает необходимость формирования многоуровневой системы управления развитием сельских территорий с определением компетенции каждого из ее звеньев: федерального, регионального, муниципального, хозяйственного.

Выдвигаемому требованию наиболее соответствует индикативное планирование, ре-

ализуемое на программно-целевой основе. Такой подход предполагает разработку комплекса или системы программ, последовательно развивающих и конкретизирующих друг друга. Верхний уровень составляют федеральные и региональные программы, нижний - программы муниципальных образований и хозяйствующих субъектов.

Разрабатываемая модель управления развитием сельских территорий должна одновременно учитывать внутренние связи сельских территорий (в том числе между экономическим и социальным развитием) и связи управления ими со стороны федеральных и региональных органов власти.

Исходным пунктом методологии построения системы управления на программно-целевой основе является выделение типов сельских территорий, для каждого из которых должна быть разработана существенно отличная программа развития.

Так, в проекте Концепции устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2020 г. выделено 4 типа и 9 подтипов регионов РФ с различным характером освоения, сельскохозяйственного использования, потенциалом и ограничениями развития сельской местности. При этом межрегиональная дифференциация не охватывает всего разнообразия сельской местности, внутрирегиональные различия часто оказываются большими, чем различия между регионами. Поэтому при разработке программ устойчивого развития сельских территорий субъектов Федерации должно производиться внутрирегиональное зонирование<sup>1</sup>.

\* Галиев Тимергази Арсланович, доктор экономических наук, профессор Института экономики УрО РАН; Вострецова Тамара Валерьевна, ассистент Башкирского государственного аграрного университета. E-mail: tamariska27@mail.ru.

С этой целью мы разработали комплексную типологию муниципальных районов Республики Башкортостан (РБ), позволяющую специфицировать цели программ применительно к различным типам сельского развития.

Предлагаемая методика типологического анализа основана на проблемном подходе к сельскому развитию.

Под проблемой в данном случае понимается неспособность сельских территорий выполнять свои народнохозяйственные функции. Судить о наличии и остроте проблем села можно по значению соответствующих индикаторов, а именно по количественно измеримому расхождению между их целевым или нормативным значением и фактическим значением на определенную дату для конкретного района<sup>2</sup>.

Группировка районов проведена с использованием статистического пакета SPSS v10.0.5 путем иерархического кластерного анализа на основе стандартизированных переменных. Правильность отнесения районов к тому или иному кластеру оценивалась на основе дискриминантного анализа.

Методика типологизации включает в себя следующие этапы.

1. Конструирование индикаторов социально-экономических проблем.

Индикаторы отобраны с помощью экспертных оценок и с учетом наличия корреляционных взаимосвязей объединяемых показателей таким образом, чтобы максимально учесть реализацию свойств и функции сельских территорий. Были сформированы следующие индикаторы:

- ◆ демографического развития;
- ◆ социально-трудового развития;
- ◆ хозяйственной и социальной освоенности территории;
- ◆ развития жилищной и инженерной инфраструктуры территорий;
- ◆ обеспеченности населенных пунктов социальными учреждениями;
- ◆ обеспеченности сельского населения платными и бытовыми услугами;
- ◆ производства продукции сельского хозяйства;
- ◆ развития личных подсобных хозяйств населения;
- ◆ интенсификации сельскохозяйственного производства.

На основе факторного анализа в каждый индикатор включены 3-8 показателей, характеризующих тот или иной аспект развития. Факторные нагрузки показателей на индикатор составляли не менее 0,5, что свидетельствует о достаточной компактности сформированных индикаторов.

2. Построение частных типологий на основе каждого из индикаторов.

Данный этап позволил определить наиболее острые проблемы отдельных групп районов республики.

3. Построение комплексной типологии муниципальных районов на основе совокупности индикаторов.

Комплексная типология позволила выделить группы районов, характеризующихся сочетанием проблем и разработать рекомендации по дифференциации программных мер по сельскому развитию.

Выделено 5 типов муниципальных районов республики, характеризующихся устойчивостью, четкостью разделения, территориальной целостностью расположения (см. таблицу).

Приведенные в таблице данные свидетельствуют о неоднородности сельских территорий республики по социально-экономическому развитию. Это подтверждает гипотезу о необходимости дифференцированного подхода к разработке и приоритетной финансовой поддержке основных мероприятий республиканских программ применительно к тому или иному типу районов с целью их устойчивого развития.

Эффективность достижения поставленной цели управления определяет взаимное соответствие стратегий развития социально-экономических систем различного уровня (региона, муниципальных образований, хозяйствующих субъектов). Для этого необходима организация открытого и систематического процесса обмена информацией, который может быть обеспечен только за счет согласованных действий различных уровней управления и на основе применения единых стандартов предоставления необходимой информации.

Как показал проведенный нами анализ, в Республике Башкортостан и в целом в стране процессы согласования не имеют стройной структуры. Изучение опыта индикативного планирования отдельных регионов стра-

**Средние показатели развития сельских территорий муниципальных районов  
Республики Башкортостан по выделенным типам**

Показатели	Типы муниципальных районов					В среднем по РБ
	I	II	III	IV	V	
Количество районов	12	11	17	12	2	54
Доля трудоспособного населения в его общей численности, %	60,0	59,4	57,5	58,6	64,3	58,9
Естественное движение населения, ‰	1,8	-2,6	-4,5	-3,6	-0,4	-2,4
Среднемесячная заработная плата работников сельского хозяйства, руб.	2807	2923	3233	3639	6387	3282
Плотность сельского населения, чел./км <sup>2</sup>	9	11	13	21	86	14
Валовая продукция сельского хозяйства на душу сельского населения, тыс. руб.	41	35	62	47	101	50
Доля ЛПХ в валовой продукции сельского хозяйства, %	72,1	77,5	56,0	52,7	39,8	62,6
Производство продукции сельского хозяйства одним ЛПХ, тыс. руб.	82	69	87	72	103	80
Производство продукции промышленных производств на душу населения, тыс. руб.	15	9	16	38	81	22
Валовая продукция сельского хозяйства на 100 га сельхозугодий, тыс. руб.	8	10	12	14	32	12
Объем реализации платных услуг на душу населения, тыс. руб.	8,1	6,5	3,7	4,4	7,3	5,5

ны не позволяет определить роль органов местного самоуправления и сельских товаропроизводителей в построении планов развития. В связи с этим мы сочли необходимым формализовать схему информационных потоков управления между субъектами сельского развития (см. рисунок).

Опишем основные направления информационных потоков.

Процесс планирования начинается с анализа исходного уровня состояния сельских территорий республики на основе данных статистики, выборочных обследований министерств и ведомств, органов местного самоуправления и пр.

Далее устанавливаются цели развития сельских территорий на планируемый период. На данном этапе министерства, ведомства, администрации органов местного самоуправления должны: определить цели и задачи развития сельских территорий, составить график их выполнения и исключить возможные противоречия между ними.

На следующем этапе с учетом поставленных целей и задач составляются прогнозы социально-экономического развития сельских территорий в целом по республике и по муниципальным образованиям, и разрабатываются нормативные значения индикаторов социально-экономического развития сельских территорий. Помимо этого прогноз служит основой для разработки проекта бюджета и

разработки адресной инвестиционной и целевых программ развития.

Следующим этапом является формирование пакета информации для разработки планов развития сельских поселений и сельских товаропроизводителей, который доводится до них посредством районной администрации. Информация включает в себя: индикаторы социально-экономического развития; условия предоставления республиканских бюджетных средств местным бюджетам; условия участия в федеральных и республиканских программах; нормативы субсидирования отдельных направлений развития; возможности и условия участия в конкурсах на получение грантов; особенности льготного предоставления ресурсов и налогообложения; объемы закупки продукции в государственные фонды и пр. Это именно та информация, учитывая которую органы местного самоуправления и отдельные сельские товаропроизводители могут с наилучшими результатами для себя строить свою стратегию развития в будущем и, одновременно, используя общественные ресурсы, выполнять задачи, поставленные государством.

Так, в республике помимо государственной и республиканской программ "Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008-2012 годы" реализуется множество иных целевых программ затрагивающих сельское развитие.



**Рис. Информационные потоки управления между субъектами развития сельских территорий**

Характер межотраслевой разобщенности в развитии сельских территорий не позволяет им решать социально-экономические проблемы и устойчиво развиваться. В то время как предлагаемая схема устраняет этот недостаток благодаря информированию в ее рамках сельского сообщества о направлениях государства в области развития села.

Получив информацию органы местного самоуправления должны максимально и в кратчайшие сроки распространить ее, довести до каждого жителя и хозяйствующего субъекта. Основываясь на полученной информации, сельские товаропроизводители разрабатывают проекты планов развития своей деятельности и в случае необходимости и имеющихся возможностей (в рамках действующих программ, предоставляемых грантов и пр.) обосновывают заявку на соответствующие финансовые средства.

Районная администрация сводит проекты планов сельских товаропроизводителей и сельских поселений в единый план, разрабатывает дополнительные мероприятия, анализирует возможности привлечения внебюджетных средств. Обобщает потребность в при-

влечении бюджетных средств, составляет ее полное обоснование и подготавливает соглашение о взаимодействии республиканских органов управления и органов управления муниципальным районом с приложением расчета финансовых обязательств каждой стороны по реализации разработанных мероприятий.

Проекты планов развития сельских территорий муниципальных районов рассматриваются в специально создаваемой комиссии при правительстве республики в составе представителей отдельных министерств и ведомств. Основной целью комиссии является согласование объемов поддержки и корректировка соглашений по отдельным направлениям деятельности.

После принятия республиканского бюджета соглашения подписываются и с начала года вступают в силу. Аналогично после утверждения местных бюджетов подписываются соглашения между местной администрацией и отдельными хозяйствующими субъектами, которые берут на себя взаимные обязательства по решению отдельных вопросов местного значения.

Управление реализацией мероприятий программ осуществляется путем: ежеквартального контроля за выполнением прогнозных показателей, системы индикаторов, плановых мероприятий; управления и контроля за реализацией заключенных соглашений и пр.

Таким образом, предлагаемая модель управления ясно показывает роль, задачи и ответственность каждого уровня управления в области развития села. В то же время она позволяет реализовать задачи устойчивого развития на основе использования сравнительных преимуществ, поиска точек роста, выявления и поддержки приоритетных направлений развития сельских территорий с учетом их особенностей и неоднородности развития.

Решение проблемы управления развитием сельских территорий будет активно способствовать росту продовольственной независимости, эффективности сельской экономики и, главное, качества жизни и благосостояния сельского населения, доля которого в стране составляет порядка 30%.

---

<sup>1</sup> Концепция устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2020 года // Экономика сельского хозяйства. 2009. № 3. С. 64-80.

<sup>2</sup> Социально-демографическое развитие села: региональный анализ / Под ред. Т.И. Заславской, И.Б. Мучника. М., 1980.

*Поступила в редакцию 30.08.2009 г.*