

УДК 338.43 (476)

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕТОДОЛОГИИ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЙ

С.А. Матох,

доцент каф. управления региональным развитием Академии управления при
Президенте Республики Беларусь, канд. экон. наук, доцент

В статье рассмотрена методология программно-целевого регулирования социально-экономического развития сельских территорий. Раскрыты концептуальные подходы к формированию механизма устойчивого развития сельских территорий.

Ключевые слова: концепция, устойчивое развитие, механизм, сельские территории, целевое регулирование.

The article considers the methodology of the program-target regulation of the social and economic development of rural areas. Conceptual approaches to the formation of a mechanism for the sustainable development of rural areas are revealed.

Keywords: concept, sustainable development, mechanism, rural areas, targeted regulation.

Введение

В процессе перехода к рыночным отношениям в республике произошел ряд существенных трансформаций социально-экономического развития сельских территорий, содержание которых состояло в следующем: во-первых, изменились формы регулирования (переход от полного патернализма к децентрализованной форме управления); во-вторых, государство осуществило передачу части регулирующих функций по обеспечению социально-экономического развития сельских территорий местным органам власти; в третьих, сфера государственного регулирования социального развития сократилась до обеспечения социальных стандартов, что значительно повысило роль нормативно-правовых, административных (связано с необходимостью формального закрепления новых норм и правил функционирования социально-производственной сферы) и бюджетных (обусловлено реформированием в системе финансирования социальной сферы) методов и инструментов регулирования.

Цель исследования состоит в обосновании теоретико-методологических положений и разработке практических рекомендаций по программно-целевому регулированию и дальнейшему совершенствованию механизма развития сельских территорий как социально-экономической сферы аграрного производства, адаптированной к рыночным условиям хозяйствования.

Основная часть

Без кардинальных перемен невозможно вывести сельскохозяйственное производство на самоокупаемость и самофинансирование, обеспечить привлекательность сельского труда, образа жизни и привлекательности проживания в сельской местности. Все это в большей степени зависит не только от эффективной

работы субъектов хозяйствования, но и степени развития сельских территорий, так как именно их устойчивое развитие является одним из условий экономического и социального благополучия сельского населения, и должно стать приоритетным направлением развития государства. В силу указанных обстоятельств особую роль приобретают инструменты программно-целевого регулирования, позволяющего наиболее полно охватить весь объем задач, решение которых может обеспечить повышение уровня развития аграрного производства, нормальные условия жизнедеятельности населения, повышение уровня и качества его жизни.

Методология программно-целевого регулирования является наиболее приемлемым основанием для работы по согласованию процессов выработки и реализации управленческих решений, связанных с задачами проблемного характера. Высокая эффективность реализации целевых программ достигается только в том случае, если стимулируется производство и обеспечивая занятость, программа не противоречит концепции рыночных отношений. Поэтому разрабатываемые программы должны быть ориентированы на сочетание социально-бюджетной и коммерческой эффективности, а, следовательно, на максимальную отдачу вкладываемых ресурсов, критерием которой служит полнота возврата финансовых средств.

Практика применения программно-целевого подхода в преодолении проблем развития АПК характеризуется наличием значительных недостатков. Это проявляется в ориентации на решение частных региональных вопросов без увязки их с приоритетными целями развития экономики – в частности, создания благоприятных условий для воспроизводственной деятельности отстающих регионов, решения иных проблем, выходящих за рамки отдельной отрасли или региона. Объективное несовершенство рыночных механизмов и ограниченность финансовых

ресурсов, направляемых на развитие сельских регионов, обуславливает целесообразность выбора наиболее перспективных центров (точек) развития в качестве основы общего повышения эффективности территориальных социально-экономических систем.

Изучение теоретических основ программно-целевого регулирования позволяет уточнить понятие «целевая программа», которую следует понимать как целереализующую систему увязанных между собой по содержанию, срокам, исполнителям, обеспеченной ресурсами и взаимосвязанных мероприятий и последовательных действий, направленных на достижение эффективного и устойчивого развития агропромышленного комплекса. Как отмечает А.Г. Гранберг, программно-целевой подход позволяет реализовать потребность в осуществлении интеграционных процессов в экономике, обусловленную, с одной стороны, сложностью комплексных проблем экономического развития, требующих для своего решения эффективного межотраслевого и межрегионального взаимодействия, и, с другой – высокой дифференциации уровня развития отдельных элементов экономической системы [1].

Важной особенностью программ развития сельских территорий является то, что они проходят стадию формирования на региональном уровне, а их реализация осуществляется, как правило, на уровне субъекта хозяйствования. То есть, для обеспечения эффективности их реализации программы должны сочетать общерегиональные интересы и интересы субъектов хозяйствования и местного населения. Поэтому при формировании целевых программ социально-экономического развития сельских территорий следует учитывать:

- необходимость согласования интересов государства, сельских территорий, хозяйствующих субъектов и местного населения, тогда как при разработке республиканских целевых программ приоритет отдается общегосударственным интересам;

- относительное сокращение (при росте абсолютных значений инвестиций) финансовых ресурсов, выделяемых для реализации программных мероприятий в централизованном порядке. К ним относятся бюджетные средства, доля которых должна сокращаться, составляя по республиканскому бюджету 10-20 %, а по местным – 20 %. Что же касается собственных средств товаропроизводителей, то их размер, с учетом кредитов банков должен составлять не менее 60-70 % [2];

- предоставление местным органам власти и руководителям субъектов хозяйствования реальной возможности определять, как стратегические цели, так и программу последовательных действий по социально-экономическому развитию;

- при финансировании права на участие в программах должны иметь те субъекты хозяйствования, продукция которых соответствует конкурентным условиям, и которые могут взять на себя обязательства по выполнению установленных требований, в первую очередь по нормативам издержек производства и повышения качества продукции.

Методология программно-целевого регулирования применительно к сельским территориям основывается на понимании программно-целевого метода как совокупности научных подходов, принципов, специфических методов, методик, проведение которых призвано содействовать сбалансированному социально-экономическому развитию сельских территорий, укреплению внутри- и межрегиональных хозяйственных связей. Обеспечение взаимодействия различных форм и видов регулирования призвано способствовать поддержанию общих методологических основ и определенной организации и координации действий.

Для того чтобы оценить влияние элементов регулирования и определить, как это связано с внешними и внутренними факторами, инвестициями, демографическими условиями, а также темпами научно-технического прогресса, очень важно учитывать имеющиеся ресурсы самих территорий, использование которых должно соответствовать общенациональным интересам и отражать общую стратегию государства, поскольку сельская территория несет в себе тот необходимый потенциал, способный обеспечить его конкурентоспособность. Учитывая, что экономика аграрной сферы переходит на инновационный путь развития, что обусловило необходимость проведения экономических реформ, разработка и реализация программно-целевого регулирования позволяет органам исполнительной власти выбирать из применяемых методов и инструментов те, которые являются адекватными задачам развития сельских территорий и обеспечивают достижение поставленных целей, успешность которых в значительной мере определяется программно-целевой деятельностью, являющейся одним из действенных методов государственного регулирования народного хозяйства, в том числе и АПК. По мнению В. Я. Узуна, оно содействует правильному выбору целей функционирования сельских территорий, преодолению ведомственных барьеров и местных интересов, подчинению деятельности министерств и ведомств целям достижения максимальных конечных народно-хозяйственных результатов, выбору такой структуры регулирования, которая максимально способствует реализации этих целей [3].

Высокая эффективность реализации целевых программ достигается только в том случае, если, стимулируя производство и обеспечивая занятость, программа не противоречит концепции рыночных отношений. Поэтому разрабатываемые программы должны быть ориентированы на сочетание социальной, бюджетной и коммерческой эффективности, а следовательно, на максимальную отдачу инвестиций, критерием которой служит полнота возврата финансовых средств, возможность дальнейшего развития программы без дополнительного привлечения ресурсов.

Следует отметить, что в условиях рыночных отношений государственное регулирование приобретает принципиально новые черты в сравнении с тем, каким оно было при распределительно-административном управлении экономикой. Прежде всего, речь идет о преимущественно экономических методах регулирова-

ния, а не административных, что принципиально важно, поскольку не является возвратом к прошлому. Во вторых, имеется в виду переход на индикативные методы регулирования, дающие право выбора предлагаемых условий и программ. Кроме этого, переход на демократические принципы принятия решений по регулированию осуществляется на основе согласия сторон.

Наряду с перечисленными выше методами, особое значение имеет повышение ответственности исполнителей программных мероприятий, так как это призвано обеспечить эффективную работу всей системы в рамках программно-целевого подхода и выступает организационной основой для функционирования всех элементов системы.

Для совершенствования государственного регулирования социально-экономического развития АПК, повышения эффективности и решения финансово-экономических проблем сельскохозяйственного производства, реализации мероприятий по развитию социальной сферы села, в соответствии с Указом Президента Республики Беларусь № 343 от 1 августа 2011 г., была разработана и утверждена «Государственная программа устойчивого развития села на 2011 – 2015 годы». Она стала продолжением «Государственной программы возрождения и развития села на 2005 – 2010 годы», основные усилия которой были направлены на реализацию как социальной, так и производственной сфер. Меры, принятые в рамках указанной программы, создали предпосылки для ускорения экономического роста, развития инфраструктуры сельских территорий, повышения уровня жизни сельского населения.

Так, в среднем за 2006 – 2010 гг. в сельскохозяйственных организациях республики в сравнении с 2001 – 2005 гг. урожайность зерновых и зернобобовых культур выросла на 17,3 %, сахарной свеклы – на 36,3%, картофеля – на 37,9 %. Значительно увеличались среднегодовые удои от одной коровы: на 53,7 %, среднесуточные приросты КРС – на 28,1 %, свиней – на 20,1 %. Выручка от реализации сельскохозяй-

ственной продукции, работ и услуг за этот период в сопоставимых ценах выросла в 1,9, а чистая прибыль – в 1,8 раза. На базе сельских советов и центральных усадеб сельскохозяйственных организаций сформировано около 1,5 тыс. агрогородков. Начисленная среднемесячная заработная плата работников сельского хозяйства выросла в 2,1 раза. Однако она пока значительно уступает среднереспубликанским показателям в 1,5 раза [4].

Не отмечено улучшение и финансового состояния субъектов хозяйствования, о чем свидетельствует рост задолженности. Все это вызвало необходимость разработки новых программных мероприятий, получивших воплощение в Государственной программе развития села на 2011 – 2015 годы. Ее главная цель – обеспечение устойчивости социально-экономического развития села и улучшение его демографической ситуации на основе повышения экономической эффективности, развития предпринимательской инициативы, наращивание экспортного потенциала, повышения уровня жизни сельского населения, а также социально-бытового и инженерного обустройства сельских населенных пунктов и др. Государственное регулирование предполагается осуществлять преимущественно на основе методов и рычагов экономического характера.

Сравнительная эффективность ведения сельского хозяйства за 2011 – 2014 гг. свидетельствует о том, что, несмотря на неравномерное развитие по годам отраслей растениеводства и животноводства, динамика в целом была удовлетворительной. Это особенно заметно при оценке производства, реализации скота и птицы, выручке от реализации продукции, работ, услуг, производительности труда (табл. 1).

Характерно, что в республике за 2011 – 2014 гг. наблюдался ярко выраженный экспортно-ориентированный характер агропромышленного производства, который стал приоритетом национального АПК. Так, выручка от реализации имела положительную динамику роста и за указанные годы выросла в

Таблица 1. Динамика показателей деятельности сельскохозяйственных организаций

Показатели	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.
Продукция сельского хозяйства в хозяйствах всех категорий, млн долл. США	9925,4	11376,0	11916,7	12788,0	8620,0
Производство основных видов продукции, тыс. т.					
зерновые и зернобобовые	8272,9	9226,0	7599,7	9564,1	8657,0
сахарная свекла	4486,7	4771,7	4343,0	4803,0	3300,0
картофель	7148,0	6911,0	5311,0	6230,0	5935,0
овощи	1816,1	1581,0	1628,0	1734,0	1687,0
Реализация скота и птицы на убой (в живом весе)	1464,0	1557,0	1669,0	1548,0	1662,0
Производство молока	6500,4	6766,0	6633,0	6703,0	7045,0
Средний удой молока от коровы, кг	4479	4638	4506	4508	4723
Среднесуточные привесы на выращивании и откорме, г.					
крупного рогатого скота	611	627	622	601	602
свиней	529	550	536	536	538
Выручка от реализации продукции, работ, услуг, млн долл. США	5463,8	7234,0	7805,8	8343,3	5807,6
Прибыль (убыток) от реализации продукции, работ, услуг, млн долл. США	673,2	1066,0	308,1	495,0	63,2
Рентабельность продаж, %	15,8	19,6	4,6	7,1	1,2
Экспорт сельскохозяйственной продукции, млн долл. США	4123,4	5083,6	5782,6	5606,4	4453,0

Примечание: на основании данных источников [4, 5]

1,5 раза, составив в 2014 г. 8,3 млрд долл. США. Однако в 2015 г. несмотря на рост реализации продукции, произошло снижение финансовых показателей из-за инфляционных процессов и девальвации национальной валюты, как в Республике Беларусь, так и Российской Федерации.

Для дальнейшей стабилизации деятельности и экономического подъема отрасли важное значение имеет реализация целевой государственной программы «Развитие аграрного бизнеса в Республике Беларусь на 2016 – 2020 годы», в рамках которой предстоит продолжить решение вопросов эффективной работы агропромышленного комплекса, качества и конкурентоспособности отечественной сельскохозяйственной продукции и продуктов питания, а также формирования рыночных основ хозяйствования в агропромышленном производстве. На финансирование мероприятий Программы запланировано направить более 2209901,3 млрд руб., из них в структуре почти 90,4 % занимают собственные средства, 4,1% – средства республиканского и местных бюджетов, а 5,5% – кредитные ресурсы [6].

В качестве приоритетных направлений определено дальнейшее повышение эффективности производства сельскохозяйственной продукции за счет роста энерговооруженности труда, внедрения ресурсосберегающих технологий, обеспечивающих сокращение материальных и трудовых затрат, снижение себестоимости и улучшение качества продукции для обеспечения ее конкурентоспособности, модернизации, реконструкции и технологического переоснащения, финансового оздоровления организаций и ряда других мероприятий в области ускоренного развития инновационных секторов экономики. Реализация Программы должна способствовать увеличению объемов производства продукции растениеводства в хозяйствах всех категорий на 9,3 %, в животноводстве – на 18,3 % к уровню 2015 г., а поступления от экспорта в стоимостном выражении составят 7,5 млрд долл. США.

Заключение

Проведенный анализ современных форм и методов государственного регулирования развития сельских территорий позволяет сделать вывод, что методология программно-целевого регулирования должна основываться на понимании важности программно-целевого метода как совокупности научных подходов, принципов, методов, методик и технологий, система-

тизированное применение которых призвано содействовать сбалансированному развитию экономики и социальной сферы сельских территорий, укреплению внутри- и межрегиональных хозяйственных связей. Использование инструментов государственного регулирования способствует повышению научного уровня и обоснованности управленческих решений, активизирует механизм управления инвестициями, ведет к росту результативности используемых ресурсов. При этом важной чертой программно-целевого регулирования должно стать строго целевое финансирование программных мероприятий с жестким контролем объема и назначения выделяемых средств.

По мнению автора, необходимо разрабатывать в рамках программ не просто комплекс мероприятий, а их систему, позволяющую создать условия для формирования качественно нового уровня взаимодействия, что позволит трансформировать разнонаправленный комплекс мероприятий в совокупность элементов, формирующих самоподдерживающийся механизм развития.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Гранберг, А.Г. Стратегия территориального социально-экономического развития России / А.Г. Гранберг // Вопросы экономики. – 2001. – № 9. – С. 24.
2. Гусаков, В.Г. Инвестиционный потенциал агропромышленного комплекса: состояние и перспективы / В.Г. Гусаков. // Белорусский экономический журнал. – 2003. – № 4. – С. 98-109.
3. Узун, В.Я. Целевые программы развития АПК / Вопросы агропромышленной интеграции / В.Я. Узун. – М.: Экономика, 1984. – 160 с.
4. Сельское хозяйство Республики Беларусь: стат. сб. – Минск: Национальный стат. комитет Респ. Беларусь, 2016. – 229 с.
5. Агропромышленный комплекс (сельское хозяйство). – Минск: М-во сельского хозяйства и продовольствия Респ. Беларусь, 2015. – 270 с.
6. Об утверждении Программы социально-экономического развития Республике Беларусь на 2016 – 2020 гг.: Указ Президента Респ. Беларусь, 15 декабря 2016 г. № 466 / Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь, 21 декабря 2016 г. № 1 / 16792. – 80 с.

ПОСТУПИЛА В РЕДАКЦИЮ 16.03.2018