

Чекмарев О.П. Методология формирования региональных отраслевых программ в области сельского хозяйства// Вестник Ленинградского государственного университета имени А. С. Пушкина Научный журнал. – Том 6. Экономика, №3. – СПб, 2014. – С. 28-39

Данная электронная версия материала скачана Вами с сайта: <http://motivtrud.ru> и предназначена только для индивидуального ознакомления, после чего файл должен быть удален. При заимствовании материалов ссылка на автора, первоисточник и сайт обязательны (при размещении ссылок в сети интернет они должны быть оформлены в виде гиперссылок).

В статье дан обзор проблемных областей в существующих методиках формирования отраслевых программ социально-экономического развития в сельском хозяйстве. На основе вскрытых недостатков предлагается дополнить методологию формирования отраслевых программ некоторыми новыми принципами и предложен вариант алгоритма разработки указанных программ, учитывающий обнаруженные проблемные области.

The article presents the review of problem areas in the existing procedures for creating sectoral programmes of socio-economic development in agriculture. Having considered the shortcomings exposed, it is proposed to expand the methodology of development of sectoral programmes with some new principles, and an algorithm of the programmes development, taking into account the problem areas detected, is worked out.

Ключевые слова: региональная отраслевая программа, методология, мотивация, государственное регулирование.

Key words: regional sectoral programme, methodology, motivation, state regulation.

МЕТОДОЛОГИЯ ФОРМИРОВАНИЯ РЕГИОНАЛЬНЫХ ОТРАСЛЕВЫХ ПРОГРАММ В ОБЛАСТИ СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА

1. Современное состояние и тенденции методологии разработки региональных программ

Региональные программы, как комплексные, так и по развитию отдельных отраслей народного хозяйства все чаще выступают в качестве инструмента государственного регулирования экономики в приоритетных областях социально-экономических отношений. Их развитие и активное использование на практике требует разработки соответствующих методик их формирования. Исследование действующих региональных программ и основных подходов к их разработке показывает наличие достаточно серьезных различий между предлагаемыми учеными и специалистами теоретическими подходами и требованиями к подобным программам и региональной практикой. Отчасти эти различия сопряжены с наличием правовых ограничений по содержательной части программ, диктуемых из федерального центра. С другой стороны в этих отличиях находит отражение специфика методов и возможностей принятия и согласования решений в органах государственной власти регионов, а также специфические условия ведения социально-экономической деятельности как в регионе в целом, так и в отдельных секторах, отраслях экономики (ресурсный потенциал, институциональные и эволюционные ограничения и пр. факторы). Третья причина отличий состоит в отсутствии единого мнения о методологии формирования региональных программ среди самого научного сообщества. Отсюда вытекает задача систематизации имеющихся подходов к разработке региональных программ с оценкой их преимуществ и недостатков и определение базовых принципов, унифицированного методологического

подхода, которые могли бы быть положены в основу процессов формирования региональных программ социально-экономического развития, как в целом, так и в отраслевом разрезе.

В связи с введением в отношении России международных экономических санкций и ответными действиями президента и правительства РФ обострилась проблема обеспечения продовольственной безопасности страны, для ее решения по всей стране вводятся новые и совершенствуются существующие региональные программы по развитию села и АПК. При этом бюджетные ассигнования на эти программы находятся в состоянии достаточно жесткого дефицита, предопределенного теми же санкциями и общей мировой экономической конъюнктурой. Поэтому решение поставленной выше задачи, с учетом принципов эффективного расходования бюджетных средств, в рамках региональных программ по развитию села и отдельных отраслей АПК является одним из приоритетных направлений социально-экономического развития страны на современном этапе.

Обзор научной литературы в выбранной области исследования, а также содержание действующих на сегодняшний день региональных программ и методических рекомендаций по их формированию, позволяет утверждать, что в настоящий момент в этой области заложен достаточно прочный научный фундамент. В целом ученые и практики сходятся в вопросах этапности осуществления работ по формированию региональных программ, определены некоторые, встречающиеся в большинстве рекомендаций принципы их составления, предложена широкая гамма инструментов и методик достижения целевых функций программ [9-18, 21].

Практически все методики составления региональных программ содержат раздел по оценке рисков реализации программ и инструментов их сглаживания или страхования. Некоторые методики предлагают встроенный аппарат для формирования программ в условиях неопределенности.

В литературе также описываются методики, позволяющие сравнивать между собой эффективность вложений в отдельные мероприятия программы, за счет приведения эффектов от них к сопоставимым величинам [15].

Вместе с тем, в подавляющем большинстве действующих на сегодняшний день программах не находят отражение некоторые рекомендуемые исследователями требования по содержанию региональных программ. Среди них стоит особо отметить следующие:

1. **Требование к бюджетной эффективности мероприятий.** При формировании показателей эффективности реализации программ в большинстве из них скорее используются характеристики эффекта (т.е. степени достижения цели программы, конечного результата). Эффективность в экономическом смысле этого слова [19] лишь в крайне ограниченном и упрощенном виде используется в качестве критерия ценности программы. Когда речь заходит о бюджетных ассигнованиях, то под эффективностью необходимо, прежде всего, понимать какое количество бюджетных средств тратится на единицу получаемого в процессе реализации программы эффекта. Например, из программ следует, насколько, благодаря ее осуществлению, возрастут посевные площади или повысятся удои молока, но отсутствуют показатели, свидетельствующие о том, какой ценой для бюджета, или хозяйствующих субъектов достанется повышение каждого из целевых показателей на одну единицу.

2. **Требование к уровню целевых ориентиров.** Достаточно часто в требованиях к программам присутствуют положения о необходимости обоснования того, почему решение той или иной социально-экономической проблемы целесообразно осуществлять именно на основе использования программно-целевого подхода. Однако в предлагаемых порядках формирования государственных программ, в том числе утвержденных Правительством РФ [9], лишь косвенным образом (через необходимость проведения согласовательных процедур) обращается внимание на необходимость обоснования выбора целей программы и особенно на

обоснование основных целевых ориентиров, свидетельствующих о степени реализации программы. В требованиях к целям практически отсутствуют требования к связи между проблемной ситуацией и целями программы, а также требования по обоснованию целевых ориентиров (помимо их измеримости и потенциальной достижимости). Например, исходя из федерально утвержденного порядка формирования целевых программ, которого придерживаются большинство регионов [9], невозможно предъявить претензии к выбору целевого ориентира программы, например, увеличения посевных площадей на 2% в сравнении с «безпрограммным» сценарием, предполагающим рост только на 1%, так как в соответствии с ч.1 п.б), данный целевой ориентир может быть признан достижимым и естественно является измеряемым. Но ведь вопрос заключается в том, достаточен ли этот темп роста для решения проблемной ситуации? Не приведет ли целевая программа к лишь временному незначительному ослаблению проблемы, которая вновь проявится после ее завершения? Результат – два негативных эффекта. Первое – уже поднимаемая проблема неэффективного расходования средств в долгосрочной перспективе. Второе – возможность дестимулирования государственного заказчика, который получает потенциальную возможность занизить целевые ориентиры в целях ухода от ответственности за невыполнение их в ходе фактической реализации программы.

3. Требование к выбору инструментов реализации целей программы. При формировании многих региональных программ допускается систематическая ошибка в определении инструментов реализации их целей. Общий смысл ее можно свести к простому тезису «развивай то, что развивается». То есть региональные власти склонны выбирать те инструменты достижения целевых ориентиров, которые в сложившихся условиях хозяйственной деятельности показывают свою эффективность. Например, если основная часть перерабатывающих предприятий региона имеет статус коммерческой организации различных организационно-правовых форм, то региональные власти в программах по развитию перерабатывающей базы

делают упор на поддержку и создание благоприятных условий именно этих категорий организаций. Однако при таком подходе возникает угроза образования так называемой институциональной ловушки, когда простые в краткосрочный период решения, в долгосрочной перспективе вызывают накопление негативных дестабилизирующих эффектов и только осложняют проблемную ситуацию. В приведенном примере, развитие и укрупнение (для получения эффектов от масштаба деятельности) переработчиков сельскохозяйственной продукции приводит к смещению рыночной власти от сельхозпроизводителей к этим коммерческим структурам. Проблема сбыта со временем только обостряется. Возможная же альтернатива переработки на базе кооперации самих сельхозпроизводителей остается за кадром целей реализации программы в связи с неразвитостью данной сферы, хотя именно она в долгосрочной перспективе может служить эффективным инструментом решения проблем переработки.

4. Требование учета мотивационных фактор хозяйствующих субъектов. Четвертая проблема, на которую обращается внимание лишь в некоторых работах [20], и которая практически не отражается в правовых документах и регламентах создания региональных программ – слабый учет мотивации экономических агентов, интересы которых затрагивает соответствующая программа. На этапе разработки целевых программ учет мнений бизнес сообщества происходит как правило только в процессе предварительного обсуждения проекта программы (см. например пп. и(1)[9]). Специальные требования по учету реакции заинтересованных лиц на соответствующие программные мероприятия в методиках по разработке целевых программ практически не предусмотрены. В результате, возможные особенности экономического поведения основных лиц, от которых зависит эффективность реализации отдельных мероприятий программы, либо вообще не принимаются в расчет, либо учитываются весьма поверхностно, что снижает их результативность, заставляет снова и снова модернизировать меры по поддержке отдельных категорий экономических агентов. Например, часто в

процессе реализации той или иной программы, выделение дотаций и субсидий хозяйствующим субъектам связано со значительным осложнением их документооборота (высокие требования по отчетности или к документации для получения поддержки), что вызывает отторжение экономических агентов от участия в программе.

Таким образом, несмотря на богатый накопленный теоретический и практический опыт формирования региональных программ социально-экономического развития процессы их разработки нуждаются в дальнейшем совершенствовании.

2. Методология разработки региональных программ в области сельского хозяйства

Исходя из отмеченных в предыдущем разделе недостатков методологии формирования и оценки эффективности региональных программ социально-экономического развития можно предложить следующий подход, позволяющий минимизировать их отрицательное влияние на процессы реализации указанных программ.

В соответствии с порядком разработки и реализации федеральных целевых программ [9], формирование региональных программ во времени целесообразно разбить на следующие этапы

разработка проекта концепции целевой программы;

принятие решения о разработке проекта целевой программы исполнительным органом субъекта федерации и утверждение концепции целевой программы;

разработка проекта целевой программы;

предварительное обсуждение проекта целевой программы на заседаниях общественного совета при государственном заказчике (государственном заказчике-координаторе) целевой программы;

согласование проекта целевой программы;
экспертиза проекта целевой программы;
рассмотрение проекта целевой программы на заседании исполнительного органа власти субъекта федерации;
доработка целевой программы в соответствии с замечаниями;
утверждение целевой программы.

При этом содержание этапов, в соответствии с выше обозначенными причинами, следует дополнить следующими элементами:

1. В программах по развитию производственной базы АПК, определение направлений решения проблем, ради которых создается региональная программа, процесс формирования целей и задач программы и входящих в нее мероприятий должны опираться на оценку природно-климатического потенциала региона и отдельных его территорий с учетом возможностей и целесообразности внедрения инновационных технологий производства сельскохозяйственной продукции.

2. На этапах разработки концепции целевой программы и разработки проекта целевой программы при определении задач и конкретных мероприятий, которые позволят добиться реализации целевых ориентиров программы необходимо учитывать их влияние на мотивацию отдельных групп хозяйствующих субъектов, населения региона на которых направлены или с помощью которых осуществляются эти мероприятия. Методологической основой этого процесса могут стать, например концепция личных издержек [21], типологическая модель мотивации В.И. Герчикова [23], модернизированная под особенности мотивации лиц «ненаемного» труда и потребителей, модель типологизации предпринимателей А.З. Улимбашева [20] .

3. При выборе целевых ориентиров программы и инструментов ее достижения стоит отталкиваться не только от тенденций, характерных для текущей ситуации, но и прогноза возможных последствий использования кажущихся наиболее эффективными на сегодняшний день механизмов в будущем, минимизируя возможности попадания в институциональные ловушки

4. При оценке видов и необходимого уровня целевых ориентиров программы необходимо опираться не только на такие их свойства как измеримость и достижимость, но и проводить анализ того, насколько потенциально достижимый уровень целевого ориентира будет способствовать решению проблемной ситуации с обязательным учетом альтернативной эффективности бюджетных расходов исходя из целей программы, как в краткосрочной, так и в долгосрочной перспективе.

Центральным этапом формирования региональных программ является процесс непосредственной разработки проекта программы. В целом этап разработки региональных отраслевых программ развития в области сельского хозяйства можно представить в виде схемы, изображенной на рис. 1.

При всей схожести представленного на схеме алгоритма разработки региональной программы следует обратить внимание на следующие ее особенности:

1. Цели программы формируются не только на основе понимания проблемной ситуации, ради решения которой она создается, но и после детального согласования их с целями социально-экономического развития на федеральном и региональном уровнях. Это один из принципиальнейших моментов, учитывая тот факт, что будущие мероприятия программы будут, как правило, затрагивать множество параллельных процессов и сфер. С одной стороны, это позволит облегчить бремя реализации программы, путем запараллеливания мероприятий, проводимых другими государственными органами власти и получая от этого синергетические эффекты. С другой, стороны, если реализация программы приводит к осложнению ситуации в сферах компетенции иных государственных органов (не являющихся непосредственными заказчиками и разработчиками программы), то уже на данном этапе можно попытаться сгладить возможное противоречия и учесть их в программе заранее, снижая дальнейшие издержки по ее согласованию и утверждению.

2. Цели программы и целевые ориентиры, то есть по сути направления программы и показатели планируемых достижений по каждому из них, должны проходить обоснование не только с точки зрения их общей необходимости но и их достаточности, а также эффектов, к которым приведут планируемые пути развития (регулирования) в долгосрочной перспективе.

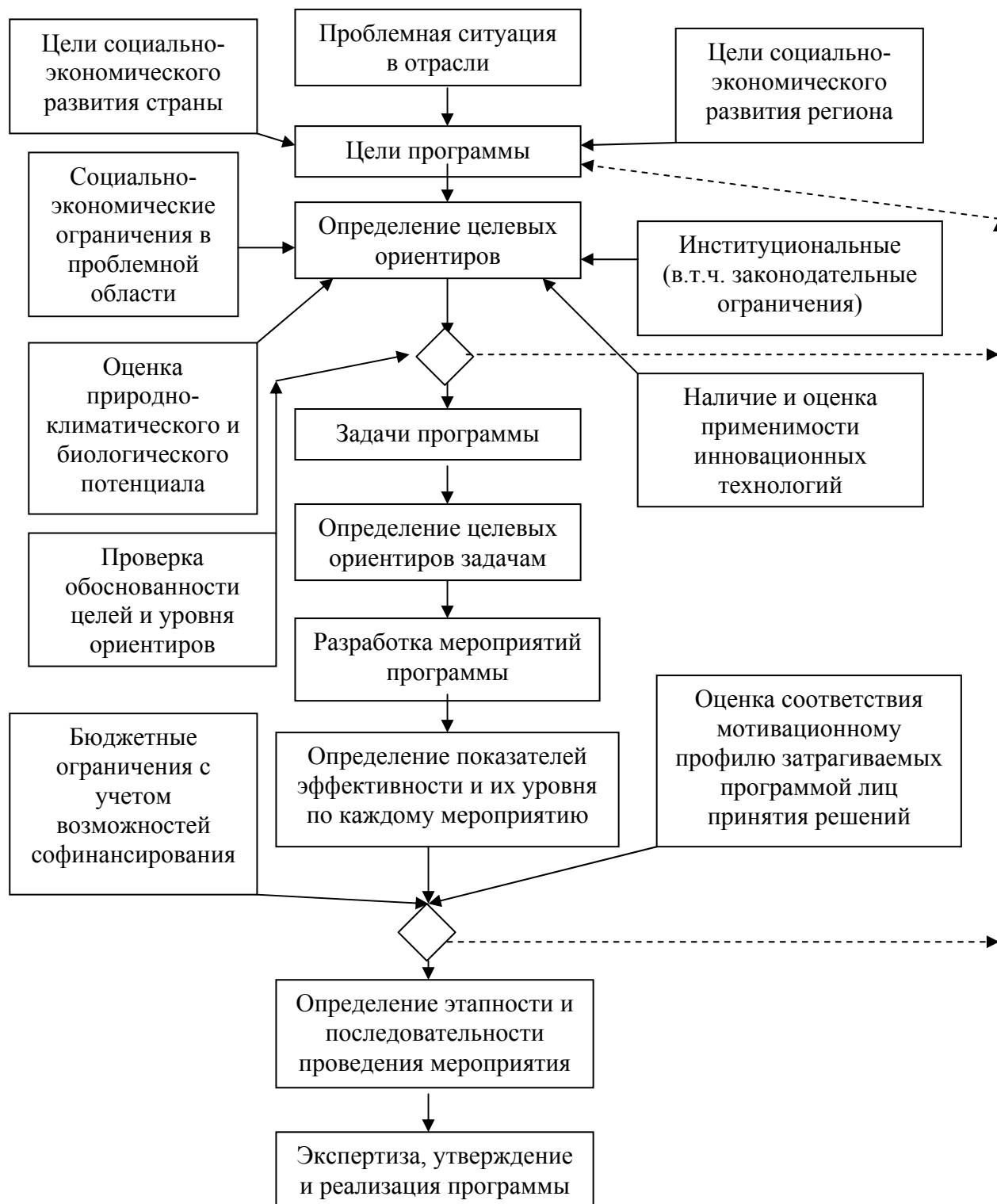


Рис. 1. Алгоритм разработки региональных отраслевых программ

3. Любые мероприятия, формируемые в рамках программы должны проходить проверку на соответствие не только бюджетным ограничениям и отмечаемой выше бюджетной эффективности, но и на согласованность с мотивацией основных лиц, от которых зависит качественная реализация программы (предприниматели, топ-менеджмент, население затрагиваемых программой групп и пр.). При обнаружении невозможности реализации мероприятий по причине бюджетных или мотивационных ограничений, разработчикам необходимо вернуться на этап выработки целей или задач программы.

4. Осуществление согласованности параметров и мероприятий программы с условиями и факторами, от которых зависит реализация программы, а также оценка эффективности и выбор наиболее эффективных мероприятий для включения в программу осуществляется по разнообразным методикам, выбираемым исходя из наличия дополнительных требований к моделям со стороны региональных властей, а также специфики среды, и самой проблемной ситуации

3. Экспертная оценка региональных отраслевых программ развития сельского хозяйства

Экспертная оценка региональных отраслевых программ развития сельского хозяйства должна проводиться с учетом исследования следующих их характеристик:

- **соответствия** (федеральным программам, региональным программам развития экономики, социальным задачам, финансовым возможностям, проблемной ситуации и целям программы, программных мероприятий и мотивации лиц-участников);

- **реализуемости** (по показателям достижимости целей; наличия финансовых и рыночных (продукции и ресурсов) рисков; по показателям соответствия производственному, кадровому и рыночному потенциалу, по

наличию соответствующей производственно-хозяйственной и рыночной инфраструктуры; по адекватной мотивации сельхозпроизводителей и инвесторов;

- **экономической и бюджетной эффективности** (соотношение долей бюджетных и внебюджетных источников финансирования для решения проблемной ситуации в процессе и после окончания реализации программы, период окупаемости инвестиций, показатели роста валовой продукции на рубль бюджетных средств и др. показатели бюджетной эффективности);

- **качества разработки программ** (достоверность и полнота анализа текущего состояния и прогноза ее реализации);

- **достоверности и качества определения целевых показателей, сроков их достижения, взаимоувязки с другими отраслями, рынком продукции и ресурсов;**

- **полноты идентификации проблем**, мешающих в настоящее время перейти от существующего состояния отрасли к эффективному ее развитию обоснованными темпами, **обеспечивающими достижение целевых показателей в заданные сроки;**

- **необходимости и достаточности комплекса программных мероприятий для решения существующих проблем и достижения целевых показателей;**

- **достаточности и реалистичности ресурсного обеспечения программных мероприятий** (мотивированности и реальности возможных источников финансирования).

Формирование требований по составу показателей оценки эффективности реализации программ и их целевых ориентиров (с учетом оговоренных выше требований к методикам их определения) должны базироваться на следующих принципах:

- Существенность показателей, их соответствие целям оценки.

- Минимальность количества показателей оценки. По каждой цели и задаче программы выбирается 1-4 показателя в рамках оперативного мониторинга, большее количество показателей оценки целесообразно применять только для подведения итогов того или иного этапа программы (например, годовые отчеты).

- Простота определения и объективность показателей и целевых ориентиров. Целесообразно избегать субъективных оценок и применять показатели, сбор информации или расчет которых не требует крупных дополнительных затрат (например использование данных государственных статистических органов).

- Полнота показателей оценки. Каждая цель и задача программы должны иметь свои измеримые показатели оценки.

При этом целесообразно использовать табличное представление показателей разбитых в соответствии деревом целей и задач программы в соответствии с примером в табл. 1.

Таблица 1. – Дерево целей и задач по программе

№ п/п	Цели	Задачи уровня 1	Задачи уровня 2 (мероприятия)	Критерии достижения (желательно с разбивкой по срокам)
1		х	х	Показатель 1 Показатель n
1.1	х		х	Показатель 1 Показатель n
1.1.1.	х	х		Показатель 1 Показатель n
1.1.2.	х	х		Показатель 1 Показатель n

1.2	x		x	Показатель 1 Показатель n
1.2.1	x	x		Показатель 1 Показатель n
1.2.2.	x	x		Показатель 1 Показатель n
2		x	x	Показатель 1 Показатель n
2.1	x		x	Показатель 1 Показатель n
...				Показатель 1 Показатель n

x – не заполняемые поля

- Наличие показателей эффективности. Обязательное наличие среди показателей оценки не только показателей эффектов, получаемых в ходе реализации программы, но и показателей эффективности бюджетных расходов и совокупных издержек по реализации программы.

Таким образом, представленный алгоритм разработки региональных программ с одной стороны, не противоречит имеющимся научным традициям в данной сфере, позволяет учесть институциональные и ресурсные ограничения и одновременно дает возможность более четко определить цели и задачи программы, а так же согласовать их с мотивационными ограничениями, накладываемыми на возможности ее эффективной реализации.

Список используемых источников

1. Федеральный закон № 159-ФЗ от 23.06.1995 «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития в Российской Федерации».

2. Федеральный закон № 131-ФЗ от 16.09.2003 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».
3. Федеральный закон № 264-ФЗ от 29.12.2006 «О развитии сельского хозяйства».
4. Указ Президента РФ от 30 января 2010 года №120 «Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации»
5. Постановление Правительства Российской Федерации от 03.12.2002 № 858 «Об утверждении федеральной целевой программы «Социальное развитие села до 2013 года».
6. Постановление Правительства Российской Федерации от 14.07.2012 № 717 «Об утверждении Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013-2020 годы».
7. Распоряжение Правительства Российской Федерации № 2136-р от 30.11.2010 «Об утверждении Концепции устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2020 года».
8. Распоряжение Правительства Российской Федерации № 2071-р от 08.11.2012 «Об утверждении Концепции федеральной целевой программы «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014-2017 годы и на период до 2020 года».
9. Порядок разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация Постановление Правительства РФ от 26.06.1995 N 594 (ред. от 29.05.2014) "О реализации Федерального закона "О поставках продукции для федеральных государственных нужд (в действующей редакции)
10. Распоряжение Правительства РФ от 30.12.2013 N 2593-р «Об утверждении Программы повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года».
11. «Методика создания региональных и муниципальных программ развития сельскохозяйственных потребительских кооперативов» (утв. Минсельхозом РФ 28.04.2006)
12. Государственная программа Ленинградской области «Развитие сельского хозяйства Ленинградской области» Утверждена постановлением Правительства Ленинградской области от 29 декабря 2012 года № 463
13. Положение о порядке разработки и реализации целевых программ развития отраслей экономики и социально-экономического развития территорий Кемеровской области. Утверждено постановлением Администрации области от 29.03.2000 N22
14. Андронникова Н.Г., Баркалов С.А., Бурков В.Н., Котенко А.М. Модели и методы оптимизации региональных программ развития. М.: ИПУ РАН, 2001. – 60 с.
15. Аксенова Т.Н. Адаптация методологии разработки и оценки региональных целевых программ как элемента социально-экономической политики. – Элиста.
16. Лищук А.А. ПОРЯДОК ФОРМИРОВАНИЯ ЦЕЛЕВЫХ ПРОГРАММ РЕГИОНАЛЬНЫХ ВЛАСТЕЙ Электронный ресурс: <http://sibac.info/index.php/2009-07-01-10-21-16/599-2012-01-17-09-17-33>
17. Мерзлов А.В., Овчинцева Л.А., Попова О.А. Региональный опыт разработки программ устойчивого развития сельских территорий: информ. изд. – М.: ФГБНУ «Росинформротех», 2012. – 112 с.
18. Методика разработки региональных целевых программ (в рамках регионального проекта «Оценка эффективности федеральных и региональных целевых программ» (Новгородская область, 2005-2006 г.).) Российско-канадская программа "Содействие реформированию государственного управления в Российской Федерации" Электронный ресурс: <http://www.formulaprava.ru/about/>
19. Методические рекомендации по развитию кооперации (студенческие и сельскохозяйственные потребительские кооперативы)/Под общей редакцией Чекмарева О.П., Аверьяновой Е.В. – СПб.: СПбГАУ, 2013. – 248 с. Электронная версия: <http://motivtrud.ru/PCost/study.html#razdel6>

20. Улимбашев А.З. Формирование и регулирование мотивации предпринимателей собственников в соответствии с направлениями социально-экономического развития государства // Ежеквартальный научный журнал «Известия Санкт-Петербургского Государственного Аграрного Университета». – 2013. - №4 (33), - с. 123-128 Электронная версия: <http://motivtrud.ru/PCost/research.html#razdel4>

21. Чекмарев О.П. Мотивация трудовой деятельности: анализ личных издержек: диссертация на соискание уч. степени док. эк. наук. – СПб.: СПбГУ, 2010. – 371с. Электронная версия: http://motivtrud.ru/PCost/research.html#razdel1_1

22. Шакина Е. А. Многоуровневая оценка целевых программ как метод управления расходами региональных и муниципальных бюджетов: Автореф. дис. канд. экон. наук. – Москва, 2008 — 27 с.

23. Щербина В.В. Управление человеческими ресурсами: менеджмент и консультирование / Под ред. В.В. Щербины. – М.: Независимый институт гражданского общества, 2004. – 520с.