

УДК 38

Механизм разработки и реализации стратегии повышения доходов сельского населения

Сагатгареев Рафик Минифатихович

Кандидат экономических наук,

кафедра «Финансы и кредит»,

Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации

(Уфимский филиал),

450015, Российская Федерация, Республика Башкортостан,

Уфа, ул. М. Карима, 69/1;

e-mail: rafik-sagatgareev@yandex.ru

Аннотация

В данной статье рассматривается проблема разработки и реализации стратегии повышения доходов сельского населения, что является необходимым на современном этапе развития страны. Рассматривается программно-целевой метод управления. В статье сделана попытка анализа содержания понятий уже принятых концепций, доктрин и стратегий. Основными документами реализации стратегических положений являются государственные программы, разрабатываемые на федеральном и региональном уровнях, целевые, долгосрочные и другие виды программ. В то же время субъектам Федерации законом разрешается разрабатывать собственные стратегии социально-экономического развития. Раскрывается перечень документов стратегического планирования, разрабатываемых в рамках целеполагания на федеральном уровне и положения которых являются ориентиром для разработки аналогичных документов субъектов федерации. Выделены основные этапы разработки стратегии повышения доходов сельского населения. Приведена схема управления механизмом реализации стратегии по повышению доходов сельского населения. На основе анализа было выявлено, что значительная часть сельскохозяйственной продукции производится в личных подсобных хозяйствах, где на сегодня наметилась тенденция снижения объемов производства. Это привело к уменьшению доходов значительной части сельского населения и понижению уровня продовольственной самообеспеченности граждан, что снижает их продовольственную безопасность. При разработке стратегии повышения доходов сельского населения и программ по реализации этой стратегии задачу повышения их в личных подсобных хозяйствах следует рассматривать в числе приоритетных.

Для цитирования в научных исследованиях

Сагатгареев Р.М. Механизм разработки и реализации стратегии повышения доходов сельского населения // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2017. Том 7. № 5А. С. 90-100.

Ключевые слова

Механизм, стратегия, доходы сельского населения, концепции, доктрины, государственные программы

Введение

К настоящему времени появилось немало публикаций, в которых говорится об отсутствии достаточно обоснованной стратегии социально-экономического развития страны, в том числе и агропромышленного комплекса. К примеру, Э. Абдула-Заде, А. Филатов и К. Черкасов пишут, что для эффективного управления АПК нужна стратегия, прогнозный расчет объемов производства продукции в соответствии с ее потребностями и «в текущем году, через 5, 10, 15, 30 и 45 лет». При этом авторы замечают: «...чем длиннее временной горизонт управления, тем ниже вероятность достоверности, но при этом «разбивка» стратегии на прогнозы (по 15 лет), прогнозов на планы (по 5 лет), планов на управленческие решения... (на один календарный год с «разбивкой» по месяцам) дает возможность выйти на определенные ориентиры и знать в первом приближении исходные данные для обеспечения населения продуктами АПК» [Абдула-Заде, Филатов, Черкасов, 2015, 14].

Приведенное высказывание можно рассматривать, на наш взгляд, как пример (или даже технологию) достижения стратегических целей с помощью программно-целевого метода управления. Этот метод является инструментом или механизмом реализации долгосрочных и среднесрочных решений и положений в обозначенных в стратегиях развития, доктринах, концепциях или в каких-то других аналогичных документах. К настоящему времени пока не сложилось единого мнения о приоритетах того или иного основополагающего документа по основным направлениям социально-экономического развития страны или ее отдельных территорий. То есть не ясно, что является первичным по отношению друг к другу: доктрина, концепция или стратегия.

Анализ содержания понятий уже принятых концепций, доктрин и стратегий показывает, что в отдельных документах основополагающими направлениями при разработке стратегий являются положения концепций. В других случаях наоборот. То есть между этими понятиями пока не сложилось четкого разграничения.

Подробный анализ в соотношении этих категорий приведен в статье М.А. Мушинского: «Стратегии, концепции, доктрины в правовой системе Российской Федерации: проблемы статуса, юридической техники и соотношения друг с другом» [Мушинский, 2015], где он

обобщил результаты выступлений на круглом столе по этой тематике. В итоге исследователь пришел к выводу: «В результате проведенного анализа стратегий, концепций и доктрины в правовой системе Российской Федерации, проблем их статуса, юридической техники и соотношения друг с другом, представляется правильным утверждать, что логически оправдана последовательность: доктрина – концепция – стратегия. На основании доктрины может быть выработана концепция, которая, в свою очередь, должна быть реализована в стратегии. При этом в той же последовательности уменьшается уровень абстрактности и возрастает степень нормативности документов» [там же].

Нормативно-правовая база реализации экономических стратегий

Основными документами реализации стратегических положений являются государственные программы, разрабатываемые на федеральном и региональном уровнях, целевые, долгосрочные и другие виды программ. Как известно, «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» (ФЗ от 28.07.2014 № 172-ФЗ). Используем положения Федерального Закона «О стратегическом планировании Российской Федерации», чтобы определиться с ответом на вопрос, имеют ли субъекты Федерации в рамках установленного правового поля возможность определять в процессе стратегического планирования наиболее значимые для субъекта приоритеты развития, четко не обозначенные в стратегических приоритетах Федерации?

Данный вопрос возник по следующей причине. В ст. 5 названного закона значится, что приоритеты социально-экономического развития субъектов Федерации устанавливаются в соответствии с обозначенными приоритетами социально-экономического развития Российской Федерации: «К полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере стратегического планирования относятся: определение в пределах полномочий субъектов Российской Федерации приоритетов социально-экономической политики, долгосрочных целей и задач социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, согласованных с приоритетами и целями социально-экономического развития Российской Федерации». В то же время субъектам Федерации законом разрешается разрабатывать собственные стратегии социально-экономического развития: «Стратегия социально-экономического развития субъекта Российской Федерации является основой для разработки государственных программ субъекта Российской Федерации, схемы территориального планирования субъекта Российской Федерации и плана мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации (ФЗ от 28.07.2014 № 172-ФЗ, ст. 32, п. 4). Далее в пункте 9 этой же статьи закона записано: «В соответствии

с законодательством субъекта Российской Федерации могут разрабатываться стратегии социально-экономического развития части территории субъекта Российской Федерации, социально-экономические условия в пределах которой требуют выделения приоритетных направлений, целей и задач социально-экономического развития при разработке документов стратегического планирования субъектов Российской Федерации. В итоге получается, что Республика Башкортостан имеет право самостоятельно разрабатывать отдельные приоритетные положения стратегии социально-экономического развития сельских территорий, действительно являющихся частью территории республики.

В основных направлениях Прогноза государственной поддержки малого и среднего предпринимательства на 2013-2030 годы также сказано: «учитывая, что малое предпринимательство имеет ярко выраженный региональный аспект, является стратегическим ресурсом развития территории, реализация региональных (муниципальных) программ при финансовой поддержке федерального центра будет в первую очередь способствовать достижению поставленных целей» [Прогноз..., 2013].

К документам стратегического планирования, разрабатываемым в рамках целеполагания на федеральном уровне, положения которых являются ориентиром для разработки аналогичных документов субъектов федерации, относятся:

- 1) Указы Президента Российской Федерации, изданные во исполнение ежегодного послания Президента Российской Федерации Федеральному собранию Российской Федерации (см. ФЗ от 28.07.2014 № 172-ФЗ, ст. 15);
- 2) стратегия социально-экономического развития Российской Федерации (там же, ст. 16);
- 3) отраслевые документы стратегического планирования Российской Федерации (там же, ст. 13);
- 4) прогнозы социально-экономического развития на долгосрочный и среднесрочный периоды (там же, ст. 24, 26).

Приведем основные положения отраслевых документов стратегического планирования, где рассматривались вопросы развития сельских территорий. Так, в «Концепции устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2020 г.», утвержденной Правительством РФ от 30.11.2010 № 2136, среди целей государственной политики в области устойчивого развития сельских территорий указаны: а) устойчивый рост сельской экономики; б) повышение занятости, уровня и качества жизни сельского населения, а также в) приближение села к городским жизненным стандартам.

В федеральной целевой программе «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014-2017 годы и на период до 2020 г.» (постановление Правительства от 15.07.2013 № 598), в числе целевых установок указаны:

- а) создание комфортных условий жизнедеятельности в сельской местности;
- б) формирование позитивного отношения к сельской местности и сельскому образу жизни.

Эти же цели повторены и в Государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013-2020 годы (постановление Правительства от 14.07.2012 № 717).

Указанные в перечисленных документах цели без повышения доходов сельского населения не реализуемы. В соответствии с вышеизложенным положения этих документов можно рассматривать как целеполагающие отраслевых документов стратегического планирования Российской Федерации (см. ФЗ от 28.07.2014 № 172-ФЗ, ст. 19). Они также дают основание для разработки стратегии повышения доходов сельского населения на региональном уровне, в том числе и в Республике Башкортостан.

При разработке основных положений стратегии повышения доходов сельского населения считаем возможным использовать в качестве ориентира содержание соответствующих статей Федерального закона от 28.07.2014 № 172-ФЗ. В пункте 7 ст. 16 названного закона в восьми подпунктах изложена структура содержания стратегии социально-экономического развития РФ. Из перечисленных подпунктов применительно к нашей цели исследования в большей мере подходят следующие:

1. Оценка текущей социально-экономической ситуации и степень достижения целей социально-экономического развития РФ.
2. Определение целей социально-экономического развития РФ и целевых показателей на долгосрочный период...
3. Основные направления, мероприятия и механизмы реализации стратегии социально-экономического развития РФ» [Гатауллин, Миннибаев, Сагатгареев, 2001].

Сущность стратегии повышения доходов сельского населения

Основные этапы разработки стратегии повышения доходов сельского населения приведены на рис. 1. В организационном плане разработка стратегии начинается с главной цели стратегии – повышения доходов населения. Первоначально задается условная величина увеличения доходов. Так, повысить размер заработной платы работников сельскохозяйственных организаций до среднеотраслевого уровня, сложившегося в экономике региона. По личным подсобным хозяйствам повысить уровень доходов за счет увеличения объемов производства и реализации продукции также до того же уровня. Установленная на региональном уровне величина прогнозируемых доходов доводится до сведения администрации муниципальных образований и сельских поселений. Она является ориентиром при определении возможных источников повышения доходов (четвертый этап разработки стратегии). При прогнозировании доходов учитывается информация второго и третьего этапов разработки стратегии. Рассчитанные на уровне сельских поселений и муниципальных образований возможные показатели увеличения доходов (с условиями их получения: финансовыми, ресурсными) передаются на региональный уровень, где на стадии их обобщения выводится

усредненная величина, в соответствии с которой уточняется общерегиональная потребность в ресурсах.

В стратегии, как системном документе, определяющем возможности повышения доходов сельского населения должны найти отражение (кроме общих правил и требований процедуры стратегического планирования) и обоснование следующих направлений, раскрывающих специфику исследуемой проблемы:

- 1) максимальный учет имеющихся на локальной территории природно-климатических условий для организации наиболее эффективных видов сельскохозяйственной продукции и возможных направлений производственной диверсификации и оказания услуг;
- 2) производство конкурентоспособной продукции и возможности ее реализации;
- 3) основные источники повышения трудовых доходов населения локальных территорий;
- 4) сложившиеся и прогнозируемые формы организации сельскохозяйственного производства;
- 5) занятость и самозанятость сельского населения;
- 6) система показателей оценки результатов реализации стратегии;
- 7) система ведомственной и персональной ответственности за реализацию конкретных положений стратегии.



Рисунок 1. Основные этапы разработки стратегии повышения доходов сельского населения

На рис. 2 приведена схема механизма реализации стратегией по повышению доходов сельского населения. Для разработки и реализации стратегии руководитель субъекта Федерации формирует специальную рабочую группу – центр по разработке и реализации страте-

гии повышения доходов сельского населения. Центр формирует соответствующие постоянные рабочие группы в муниципальных образованиях, которые в свою очередь формируют такие же группы в сельских поселениях. Дополнительно возникающие в сложившейся системе управления функциональные задачи не требуют привлечения дополнительных затрат на управление, так как они распределяются между работниками действующей структуры управления. В состав рабочих групп сельских поселений приглашаются руководители и специалисты, трудящиеся на территории организаций, активные представители хозяйств населения, фермеры.

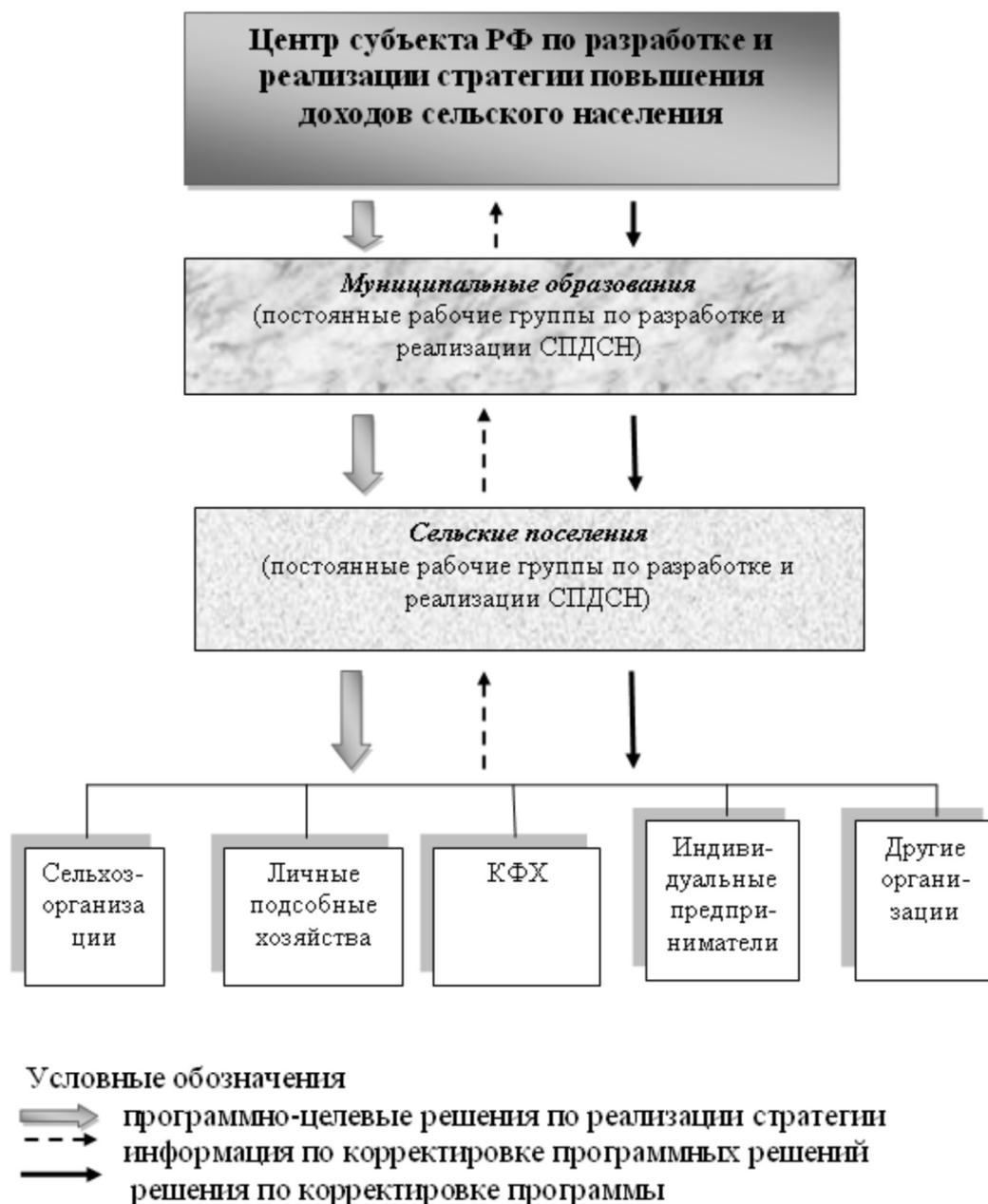


Рисунок 2. Структура механизма управления реализацией стратегии повышения доходов сельского населения

В задачу центра и постоянных рабочих групп на уровне муниципальных образований и сельских поселений входит разработка стратегии, программ по ее реализации, мониторинг, контроль и при необходимости корректировка программных решений.

Приведенные на рис. 1 и 2 схемы разработки и реализации стратегии повышения доходов сельского населения касаются всех видов трудовой деятельности, осуществляемой на территории.

Заключение

В результате выполненных исследований в Республике Башкортостан установлено, что значительная часть сельскохозяйственной продукции производится в личных подсобных хозяйствах населения и что в этой категории наметилась тенденция снижения объемов производства (особенно продукции животноводства). Это ведет не только к снижению доходов значительной части сельского населения, но и понижению уровня продовольственной самообеспеченности этой категории граждан, уменьшению их продовольственной безопасности. В связи с этим при разработке стратегии повышения доходов сельского населения и программ по реализации этой стратегии задачу умножения доходов личных подсобных хозяйствах следует рассматривать в числе приоритетных.

Библиография

1. Абдула-Заде Э.Г., Филатов А.И., Черкасов К.И. Дорожная карта развития АПК в условиях экономического и политического кризиса // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. 2015. № 8. С. 12-18.
2. Гатауллин Р.Ф., Миннибаев Е.К., Сагатгареев Р.М. Основные направления реформы социальной сферы села. Уфа: Восточный университет. 2001 127 с.
3. Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013-2020 гг.: постановление Правительства Рос. Федерации от 14.07.2012 № 717 (в ред. от 19.12.2014 № 1421). URL: <http://base.garant.ru/70210644/>
4. Мушинский М.А. Стратегии, концепции, доктрины в правовой системе Российской Федерации: проблемы статуса, юридической техники и соотношения друг с другом // Юридическая техника. 2015. № 9. С. 488-499.
5. О стратегическом планировании в Российской Федерации: федер. закон от 28.07.2014 № 172-ФЗ: принят Гос. Думой 20.06.2014: одобрен Советом Федерации 25.06.2014. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/
6. Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 г.: разработан Минэкономразвития, утвержден Правительством Рос. Фе-

- дерации, опубликован в марте 2013 г. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_144190/e59d0198a6b86d35269590004bc1bb4d18c9fa29/
7. Развитие и поддержка малого и среднего предпринимательства в Республики Башкортостан на 2013-2018 годы: долгосрочная целевая программа (в редакции от 12.11.2015 № 475): утверждена постановлением Правительства РБ от 230.07.2012 № 249. URL: <http://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc&base=RLAW140&n=79733#0>
 8. Развитие образования в Республике Башкортостан: долгосрочная целевая программа (в редакции от 05.11.2015 № 467): утверждена постановлением Правительства РБ от 21.02.2013 № 54 URL: <http://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW140;n=83896#0>
 9. Социальная защита населения Республики Башкортостан: государственная программа: Постановление Правительства РБ от 31.12.2014 № 671. URL: <http://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW140;n=99487;dst=100001#0>
 10. Устойчивое развитие сельских территорий на 2014-2017 гг. и на период до 2020 года: федер. целевая программа: постановление Правительства Рос. Федерации от 15.07.2013 № 598. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_149879/

Mechanism of development and implementation of strategies to increase rural incomes

Rafik M. Sagatgareev

PhD in Economics,
Department of finance and credit,
Financial University under the Government of the Russian Federation
(Ufa branch),
450015, 69/1 M. Karima st., Ufa, Bashkortostan, Russian Federation;
e-mail: rafik-sagatgareev@yandex.ru

Abstract

The article focuses on the development and implementation of strategies to increase rural incomes, which is necessary at the present stage of development of the country. The author of the article considers the program-target method of management, attempts to analyze existing concepts, doctrines and strategies. The main documents for the implementation of strategic provisions are state programs developed at the federal and regional levels, targeted, long-term

and other types of programs. At the same time, the subjects of the Federation are permitted by law to develop their own strategies for social and economic development. The list of strategic planning documents developed within the framework of the goal-setting at the federal level is disclosed and the provisions of it are a guideline for the development of similar documents of the subjects of the federation. The main stages of developing a strategy for increasing the incomes of the rural population have been singled out. The scheme for managing the mechanism for implementing the strategy to increase the incomes of the rural population is given. On the basis of the analysis, it was revealed that a significant part of agricultural production is produced in private subsidiary farms, where a tendency to decrease production volumes has been outlined for today. This led to a decrease in the incomes of a large part of the rural population and a decrease in the level of food self-sufficiency of citizens, which reduces their food security.

For citation

Sagatgareev R.M. (2017) Mekhanizm razrabotki i realizatsii strategii povysheniya dokhodov sel'skogo naseleniya [Mechanism of development and implementation of strategies to increase rural incomes]. *Ekonomika: vchera, segodnya, zavtra* [Economics: yesterday, today and tomorrow], 7 (5A), pp. 90-100.

Keywords

Mechanism, strategy, rural incomes, concepts, doctrine, government programs

References

1. Abdula-Zade E.G., Filatov A.I., Cherkasov K.I. (2015) Dorozhnaya karta razvitiya APK v usloviyakh ekonomicheskogo i politicheskogo krizisa [Road map of the development of the agroindustrial complex in the conditions of economic and political crisis]. *Ekonomika sel'skokhozyaistvennykh i pererabatyvayushchikh predpriyatii* [Economics of agricultural and processing enterprises], 8, pp. 12-18.
2. Gataullin R.F., Minnibaev E.K., Sagatgareev P.M. (2001) *Osnovnye napravleniya reformy sotsial'noi sfery sela* [The main directions of the reform of the social sphere of the village]. Ufa: Eastern University.
3. *Gosudarstvennaya programma razvitiya sel'skogo khozyaistva i regulirovaniya rynkov sel'skokhozyaistvennoi produktsii, syr'ya i prodovol'stviya na 2013-2020 gg.: postanovlenie Pravitel'stva Ros. Federatsii ot 14.07.2012 № 717 (v red. ot 19.12.2014 № 1421)* [State program for the development of agriculture and regulation of markets for agricultural products, raw materials and food for 2013-2020: Government Decree No. 717 of 14.07.2012]. Available at: <http://base.garant.ru/70210644/> [Accessed 26/04/17].

4. Mushinskii M.A. (2015) Strategii, kontseptsii, doktriny v pravovoi sisteme Rossiiskoi Federatsii: problemy statusa, yuridicheskoi tekhniki i sootnosheniya drug s drugom [Strategies, concepts, doctrines in the legal system of the Russian Federation: problems of status, legal technique and relations with each other]. *Yuridicheskaya tekhnika* [Legal engineering], 9, pp. 488-499.
5. *O strategicheskome planirovanii v Rossiiskoi Federatsii: feder. zakon ot 28.07.2014 № 172-FZ: prinyat Gos. Dumoi 20.06.2014: odobren Sovetom Federatsii 25.06.2014* [On strategic planning in the Russian Federation: Federal Law No. 172-FZ of July 28, 2014]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/ [Accessed 27/04/17].
6. *Prognoz dolgosrochnogo sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya Rossiiskoi Federatsii na period do 2030 g.: razrabotan Minekonomrazvitiya, utverzhden Pravitel'stvom Ros. Federatsii, opublikovan v marte 2013 g.* [Forecast of long-term socio-economic development of the Russian Federation for the period until 2030: developed by the Ministry of Economic Development, approved by the Government of the Russian Federation, published in March 2013]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_144190/e59d0198a6b86-d35269590004bc1bb4d18c9fa29/ [Accessed 21/04/17].
7. *Razvitie i podderzhka malogo i srednego predprinimatel'stva v Respublike Bashkortostan na 2013-2018 gody: dolgosrochnaya tselevaya programma (v redaktsii ot 12.11.2015 № 475): utverzhdena postanovleniem Pravitel'stva RB ot 23.07.2012 № 249* [Development and support of small and medium-sized business in the Republic of Bashkortostan for 2013-2018: long-term target program: approved by the Government of the Republic of Belarus No. 249 on July 23, 2012]. Available at: <http://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc&base=RLAW140&n=79733#0> [Accessed 25/04/17].
8. *Razvitie obrazovaniya v Respublike Bashkortostan: dolgosrochnaya tselevaya programma (v redaktsii ot 05.11.2015 № 467): utverzhdena postanovleniem Pravitel'stva RB ot 21.02.2013 № 54* [Development of education in the Republic of Bashkortostan: long-term target program: approved by the Government of the Republic of Bashkortostan No. 54 of February 21, 2013]. Available at: <http://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW140;n=83896#0> [Accessed 22/04/17].
9. *Sotsial'naya zashchita naseleniya Respublike Bashkortostan: gosudarstvennaya programma: Postanovlenie Pravitel'stva RB ot 31.12.2014 № 671* [Social protection of the population of the Republic of Bashkortostan: state program: Decree of the Government of the Republic of Belarus No. 671 of December 31, 2014]. Available at: <http://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW140;n=99487;dst=100001#0> [Accessed 22/04/17].
10. *Ustoichivoe razvitie sel'skikh territorii na 2014-2017 gg. i na period do 2020 goda: feder. tselevaya programma: postanovlenie Pravitel'stva Ros. Federatsii ot 15.07.2013 № 598* [Sustainable development of rural areas for 2014-2017 and for the period until 2020: Federal Target Program: Government Decree No. 598 of July 15, 2013]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_149879/ [Accessed 22/04/17].