

На правах рукописи

Межонова Наталья Владиславовна

**ДИФФЕРЕНЦИАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ
ПОДДЕРЖКИ РАЗВИТИЯ СЕЛЬСКИХ
ТЕРРИТОРИЙ (на примере Брянской области)**

Специальность 08.00.05 – Экономика и управление народным хозяйством
(15. Экономика, организация и управление предприятиями, отраслями, комплексами –
АПК и сельское хозяйство)

А В Т О Р Е Ф Е Р А Т

диссертации на соискание ученой степени
кандидата экономических наук

Москва-2009

Работа выполнена в Государственном научном учреждении «Всероссийский институт аграрных проблем и информатики им. А.А. Никонова» Россельхозакадемии

Научный руководитель: кандидат экономических наук **Янбых Рената Геннадьевна**

Официальные оппоненты: доктор экономических наук,
профессор **Козлов Вячеслав Васильевич**

кандидат экономических наук **Попова Ольга Александровна**

Ведущая организация – Государственное научное учреждение «Всероссийский научно-исследовательский институт экономики, труда и управления в сельском хозяйстве»

Защита состоится _____ 2009 г. В _____ часов на заседании диссертационного совета Д 006.002.01 в Государственном научном учреждении «Всероссийский институт аграрных проблем и информатики им. А.А. Никонова» Россельхозакадемии по адресу: 105064, г. Москва, а/я 342, Б. Харитоньевский пер., 21/6 стр. 1

Автореферат разослан «___» _____ 2009 г. и размещен на сайте Всероссийского института аграрных проблем и информатики имени А.А. Никонова <http://www.viapi.ru>

Ученый секретарь
диссертационного совета,
кандидат экономических наук

Т.И. Леонова

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Возрождение и развитие села – одна из самых важных задач, от решения которой зависит степень социально-экономической стабильности государства. В настоящее время процесс сельского развития в нашей стране идет неравномерно, во многих субъектах Российской Федерации – с существенными трудностями. Продолжаются негативные процессы в сельской экономике: замедление экономического роста в сельском хозяйстве, отсутствие условий для альтернативной занятости на селе, депопуляция населения, разрушение основных средств производства, в том числе и деградация земель сельскохозяйственного назначения. В этих обстоятельствах создание условий для развития сельских территорий становится приоритетным направлением государственной политики.

Важнейшим шагом в развитии аграрной политики и совершенствовании механизмов государственной поддержки сельского развития стало принятие «Государственной Программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008 - 2012 годы», которая продолжает поддержку основных направлений развития сельского хозяйства, начатых в рамках Приоритетного Национального Проекта «Развитие АПК». Среди целей программы первое место занимает «Устойчивое развитие сельских территорий, повышение доходов и уровня занятости сельского населения». Однако запланированное ресурсное обеспечение устойчивого развития в рамках данной Программы в 2008 году составило менее 7% общих средств на ее выполнение.

В условиях ограниченности бюджетных средств особенно важно обеспечить их эффективное использование. И здесь имеет значение как государственное участие в аграрном секторе, так и социально-экономический потенциал развития сельских территорий.

Важность и необходимость проводимого исследования заключается в утверждении типизации сельских территорий как фактора существенного повышения эффективности государственной поддержки за счет дифференцированного подхода. Типизация районов по социально-экономическому потенциалу развития сельских территорий позволяет выявить негативные тенденции, а также дать оценку эффективности существующей региональной политики и разработать направления по ее совершенствованию, а также выявить критерии оценки эффективности государственной поддержки.

Цель и задачи исследования. Цель диссертационной работы заключается в теоретическом обосновании и разработке практических рекомендаций по дифференцированной государственной поддержке развития сельских территорий на региональном уровне. В соответствии с целью были поставлены следующие задачи:

- Обосновать экономическую сущность и значение государственной поддержки развития сельских территорий.
- Проанализировать современные методологические подходы к устойчивому развитию сельских территорий, в том числе влияние экстерналий сельской местности и изучить методы их оценки.

- Обобщить отечественный и зарубежный опыт типизации сельских территорий, государственной политики, направленной на поддержку сельского развития в рамках социально-экономического, природно-климатического, экологического и культурно-исторического аспектов.
- Провести анализ региональных программ по сельскому развитию, межбюджетных отношений и уровня бюджетной обеспеченности в Брянской области для оценки существующей государственной поддержки развития сельских территорий.
- Разработать методику типизации сельских территорий Брянской области на основе статистики ее административных районов.
- На основе типологии административных районов Брянской области сформулировать методические предложения по совершенствованию организационно-экономического механизма региональной поддержки развития сельских территорий и ее дифференциации на уровне субъекта Российской Федерации.

Объектом исследования являются сельские территории Брянской области.

Предмет исследования – процесс развития сельских территорий в Брянской области и механизмы его государственной поддержки.

Состояние изученности проблемы. В научном и методическом плане различные аспекты сельского развития и его государственной поддержки рассматривались в исследованиях В.М. Баутина, Л.В. Бондаренко, А.В. Богдановского, В.В. Козлова, В.И. Назаренко, А.П. Огаркова, А.Г. Папцова, А.В. Петрикова, Е.В. Серовой, И.Г. Ушачева, Р.Г. Янбых, Х. Антона, Г. Бухенридер, Л. Брауна, М. Зеллера, У. Лиферта и др.

По проблемам типизации сельских территорий были рассмотрены труды Т.И. Заславской, Б.Н. Книшповича, В.А. Максимова, А.В. Мерзлова, Т.Г. Нефедовой, А.Н. Челинцева.

Несмотря на значительное число работ, касающихся государственной поддержки развития сельских территорий, остаются недостаточно изученными проблемы внутрирегионального уровня. Отечественной наукой и некоторыми ведомствами разрабатывался ряд типологий, на основе которых определялись направления государственной поддержки сельского развития. В частности, Министерство регионального развития Российской Федерации приняло Концепцию стратегии социально-экономического развития регионов Российской Федерации. Однако в ней не приводится отдельная типология развития сельских территорий по субъектам РФ, что делает невозможным принятие управленческих решений по улучшению качества жизни применительно к сельским территориям и проживающему в них населению.

Методы исследования. В работе использовались монографический, абстрактно-логический, сравнительного анализа, расчетно-конструктивный, корреляционного анализа, статистического распределения, картографический методы.

Теоретической и методологической основой данного исследования послужили труды отечественных и зарубежных ученых, федеральные и региональные нормативные и законодательные акты по изучаемой проблеме, методические рекомендации научно-исследовательских учреждений, материалы Комитета по сельскому хозяйству и продовольствию Брянской области.

В качестве информационной базы были использованы статистические материалы Федеральной службы государственной статистики (в том числе данные по Всероссийской переписи населения 2002 г. и Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2006 г.), самостоятельно сформированные базы данных на основе бухгалтерской отчетности сельскохозяйственных предприятий Брянской области за 2002-2006 годы, нормативно-справочная литература и другие информационные источники.

Научная новизна диссертационного исследования определяется следующими элементами:

– Обобщены и дополнены теоретические положения и методологические подходы к системному раскрытию факторов государственной поддержки развития сельских территорий, в частности понятие сельских экстерналий, методы их оценки.

– Усовершенствована методика типизации территорий на примере административных районов Брянской области с помощью статистического анализа 5-летних трендов по основным блокам показателей: производственно-экономическим; демографическим; экологическим; социальным; административным. Также уточнена методика определения типов административных районов на основе расчета средних баллов по частным и интегральной типологиям.

– Разработана интегральная типология административных районов Брянской области, учитывающая наиболее важные аспекты сельского развития, и выявлены 3 основных типа территорий по уровню социально-экономического развития.

– На основании результатов типологии подготовлены рекомендации по совершенствованию направлений государственной политики как на уровне районов каждого типа, так и на уровне субъекта Российской Федерации в области проведения эффективной демографической политики, поддержки сельскохозяйственных товаропроизводителей всех форм собственности, усиления социальной политики; развития малых форм хозяйствования в сельской местности; диверсификации сельской экономики; развития альтернативной занятости сельского населения.

Практическая значимость результатов исследования. Результаты исследования носят рекомендательный характер, и их итоги могут быть использованы при формировании задач сельского развития и принятия региональной программы устойчивого развития сельских территорий Брянской области. Методика типизации административных районов Брянской области, основанная на научных разработках ВИАПИ им. А.А. Никонова, позволяет расширить исследование для большего количества субъектов РФ, расположенных в аналогичной природно-климатической зоне, а также имеющих схожую социальную и экономико-географическую характеристику.

Апробация и внедрение результатов исследования. Основные результаты исследований докладывались на научных и научно-практических российских и международных конференциях и семинарах: «Научно-практическая конференция молодых ученых» (г. Брянск, 2006); «Крупный и малый бизнес в сельском хозяйстве: тенденции развития, проблемы, перспективы» (Никоновские чтения-2006. г. Москва); «Многофункциональность сельского хозяйства и устойчивое развитие сельских территорий» Никоновские чтения-2007., г. Москва); Семинар рабочей груп-

пы Азиатско-Тихоокеанского Экономического Сотрудничества «Структурные изменения политики в аграрном секторе» (APEC Seminar “Sharing Experiences of Structural Adjustment Policies in the Agricultural Sector”) Сидней, 2008.

Практическое применение исследований нашли отдельные методические подходы по совершенствованию государственной поддержки сельского развития на уровне муниципального района Брянской области (Погарский район), а также Республики Дагестан.

По теме диссертации опубликовано 11 научных работ общим объемом 36,95 п.л. (из них авторских – 3,76 п.л.), в том числе одна статья (0,5 п.л.) опубликована в журнале, рекомендованном ВАК Минобрнауки РФ.

Структура и объем диссертации. Диссертационная работа состоит из введения, трех глав, выводов и предложений, списка использованной литературы, приложений, изложена на 212 страницах машинописного текста, содержит 28 таблиц, 14 рисунков (в том числе 1 карту), 22 приложения. Список использованной литературы включает 171 наименование, в том числе 28 иностранных.

Во введении обоснована актуальность темы, отражена степень изученности проблемы, сформулированы цель и задачи исследования, определены элементы научной новизны, выделены основные положения диссертационной работы, выносимые на защиту, теоретическая и практическая значимость исследования.

В первой главе диссертационного исследования «Современные концепции и критерии оценки развития сельских территорий» проведен анализ современных концепций устойчивого развития сельских территорий, рассмотрены отечественные и зарубежные подходы к типизации сельской местности стран ОЭСР и СНГ (на примере Республики Беларусь и Казахстана), дана теоретическая оценка влияния сельских экстерналий на государственную поддержку развития территорий. Здесь же дается характеристика государственной поддержки сельского развития в России и за рубежом. Были проанализированы различные подходы государственной поддержки с учетом экстерналий сельской местности.

Во второй главе «Исследование главных аспектов устойчивого развития сельских территорий Брянской области» дана общая характеристика и тенденции развития социально-экономического потенциала Брянской области; разработана и описана методика типизации административных районов Брянской области по социально-экономическому потенциалу сельских территорий; проведен анализ региональных программ по сельскому развитию Брянской области.

В третьей главе «Механизмы государственной поддержки сельского развития на уровне субъекта Федерации» разработаны рекомендации по совершенствованию региональной поддержки сельского развития в разных типах районов Брянской области, даны критерии оценки эффективности государственной поддержки, а также предложена схема распределения бюджетных средств на основании разработанной типологии, а также рекомендации органам власти по совершенствованию механизмов государственной поддержки развития сельских территорий на уровне субъекта Федерации.

В заключении обобщены основные результаты диссертационной работы, выводы и предложения научного и практического характера.

ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ДИССЕРТАЦИОННОГО ИССЛЕДОВАНИЯ, ВЫНОСИМЫЕ НА ЗАЩИТУ

1. Раскрыты теоретические положения и подходы к осуществлению дифференцированной государственной поддержки сельского развития.

Государственная поддержка сельского развития – неотъемлемый элемент государственной политики и регулирования, воздействующий на сельскую экономику посредством прямых и косвенных механизмов, направленных на повышение эффективности функционирования аграрного сектора и сохранение, возрождение и развитие сельской местности.

В периоды нестабильности, особенно в условиях финансового кризиса, когда первоочередной задачей является мобилизация всех ресурсов для восстановления экономики, возрастает необходимость активной централизованной политики государства по принятию неотложных мер для поддержания важнейших отраслей народного хозяйства и приоритетных направлений.

Государственная поддержка АПК в 2008 году составила 39,9 млрд. руб., из них 42,5% средств приходится на финансирование за счет средств федерального бюджета.

Отечественный и зарубежный опыт государственной поддержки свидетельствует о том, что специфика организационно-экономического механизма сельскохозяйственного производства определяет различные направления и приоритеты государственной политики. Особая поддержка осуществляется сельскохозяйственным товаропроизводителям, производящим сельскохозяйственную продукцию на территориях с неблагоприятными природно-климатическими условиями.

В России государственная поддержка осуществляется через федеральные и региональные программы. Однако не всегда итоги их реализации являются эффективными. Кроме того, на фоне финансового кризиса происходит сокращение средств по федеральным целевым программам, а также общее секвестирование бюджетных расходов.

2. Определено влияние внешних эффектов (экстерналий) сельской местности на формирование направлений государственной политики сельского развития.

Сельская местность выполняет ряд важнейших общенациональных функций: производственную, демографическую, трудовую, экологическую, социально-культурную, рекреационную.

Термин «сельские ценности» или общественно-значимые блага, создаваемые сельской местностью, отражает широкий спектр природных и рукотворных характеристик сельской территории, включая дикую природу, культивируемые человеком ландшафты, исторические памятники и даже культурные традиции. Сельские ценности рассматриваются как важнейший ресурс для сель-

ского развития и чаще всего результаты их использования или потребления проявляются в виде экстерналий (внешних эффектов).

В связи с этим возникает необходимость совершенствования направлений государственной политики с учетом сельских экстерналий. Государственная политика должна включать меры по сохранению и преумножению общественно-значимых благ в сельской местности.

В связи с этим выделяют два направления государственной поддержки. Первый из них направлен на стимулирование кооперации между производителями и потребителями сельских ценностей, а второй – на изменение экономических основ поддержания и развития сельских ценностей путем компенсаций затрат тем, кто вовлечен в процесс восстановления и сохранения сельских ценностей.

Поэтому необходимой является оценка сельских экстерналий. Вопрос оценки внешних эффектов является довольно сложным. С точки зрения оценки сельских экстерналий были выявлены следующие методы.

Метод оценки по издержкам основан на измерении всех затрат стороны, предоставляющей услуги (или доступ к сельским ценностям).



Рис. 1 Методы оценки экстерналий сельской местности.

Метод по доходам заключается в том, что цены на сельские ценности, формируемые по издержкам, не отражают спрос на эти ценности.

Наиболее распространенным является метод случайной оценки, который основан на опросе случайных респондентов относительно их желания платить за пользование сельскими ценностями.

Метод транспортных издержек заключается в определении транспортных издержек реальных потребителей в местности, где находятся сельские ценности.

Метод оценки собственности учитывает скрытую стоимость сельской ценности как разницу между стоимостью объекта (например, жилого дома), расположенного рядом с сельской достопримечательностью и стоимостью такого же объекта, расположенного не в примечательной местности.

Данный подход обусловлен необходимостью корректировки направлений государственной политики и поддержки с учетом экстерналий сельской местности, оценка которых влияет на развитие альтернативной занятости на селе, привлечение внимания общественности и изменение

подходов к регулированию вопроса сохранения сельского наследия.

3. Определены основные проблемы неравномерной дифференциации распределения финансовых средств по субъектам РФ и несовершенство внутрирегиональной политики в рамках государственной поддержки развития сельских территорий.

Отсутствие регламентированного подхода в распределении бюджетных средств существенно отягощает ситуацию по выведению сельского хозяйства из кризиса. Так, например, финансирование преуспевающих регионов является наиболее привлекательным как для государства, так и для других инвесторов. Однако возникает вопрос о поддержке менее развитых территорий (рис.2).

Одним из основных направлений государственной политики Брянской области является развитие и поддержка сельхозтоваропроизводителей всех форм собственности. По данным финансового управления Брянской области объем государственной поддержки, начиная с 2006 года, ежегодно увеличивается более чем на 25 % (2006г. -435 млн. руб., 2007г. – 573 млн. руб., 2008г. – 771,8 млн. руб.).

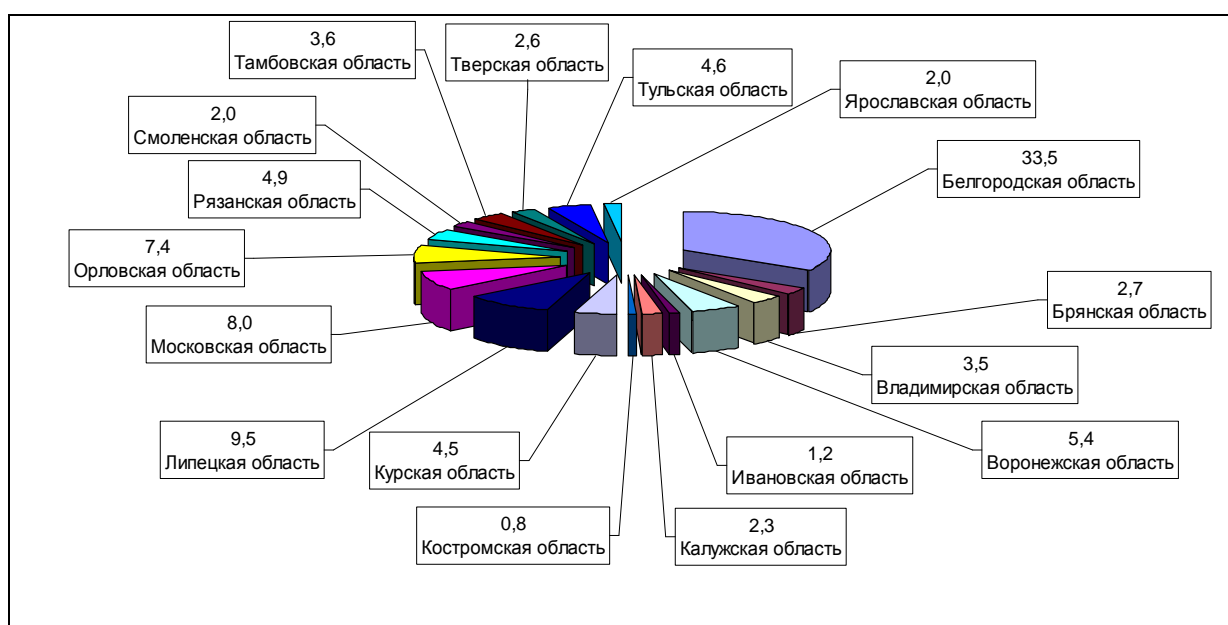


Рис. 2. Доля запланированного объема финансовых средств в рамках реализации Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008-2012 годы по Центральному федеральному округу, %
Источник: авторский, на основе данных Министерства сельского хозяйства РФ

Меры государственной поддержки как за счет федерального, так и областного бюджетов охватывают, наряду с сельхозорганизациями, и мелкотоварный сектор, и социальную сферу на селе.

В 2007 году субсидирование затрат на развитие малых форм хозяйствования за счет средств областного бюджета производилось только в 16 районах области. Поддержка кооперативов в районах Брянской области ничтожна по сравнению с другими формами сельскохозяйствен-

ных производителей. В области созданы 7 сельскохозяйственных потребительских кооперативов, в том числе: 1 кредитный, 3 снабженческо-сбытовых, 2 перерабатывающих и 1 обслуживающий. За время действия ПНП «Развитие АПК» не было выдано ни одного кредита сельскохозяйственным кооперативам. Также трудность решения этой задачи заключается в недостаточном объеме средств на выполнение условий софинансирования мероприятий. В настоящее время в области планируется развитие сельскохозяйственной кооперации не только на районном уровне, но и на уровне сельских поселений.

Несовершенство существующей региональной государственной поддержки заключается в том, что в местных программах слабо обоснованы направления поддержки и условия софинансирования.

Выравнивание бюджетной обеспеченности осуществляется путем расчетов пропорционально численности населения. Это не дает возможности развиваться малочисленным районам.

Так, например, при анализе Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования сельскохозяйственных рынков сельскохозяйственного сырья и продовольствия Брянской области на 2008-2012 годы наблюдаются несоответствия с целевыми показателями реализации мероприятий федеральной Государственной программы по 22 целевым индикаторам из 40. Кроме того, в программе отсутствуют условия софинансирования, обоснования расчетов сумм, имеются существенные отклонения от лимитов, согласованных с Министерством сельского хозяйства РФ. В связи с этим говорить об эффективной реализации настоящей программы не приходится.

4. Разработана методика типизации административных районов Брянской области с целью дифференциации подходов к государственной поддержке сельского развития.

Четкая дифференциация государственной поддержки прежде всего касается внутрирегиональной политики каждого субъекта Российской Федерации.

Брянская область обладает определенным потенциалом для развития сельского хозяйства, и в настоящее время, как и другие субъекты РФ, стоит перед трудностями разного характера: сложная демографическая ситуация, малоэффективное сельскохозяйственное производство, низкая обеспеченность кадрами, неразвитая социальная и производственная инфраструктура.

Кроме общих проблем, выделяется экологическая – область относится к зоне радиоактивного загрязнения вследствие аварии на Чернобыльской АЭС. Наличие неблагоприятной экологической картины делает область непривлекательной с социально-экономической точки зрения. В связи с этим возникает необходимость разработки дополнительных мер по экологизации, а также усилению роли государственной поддержки региона и сельского хозяйства в частности.

Для комплексного изучения сельской местности Брянской области была усовершенствована методика исследования развития сельских территорий на основе типизации районов с целью выявления перспектив развития сельского хозяйства, а также определения конкретных направлений региональной политики по поддержке села в зависимости от типов территорий.

Цель типологии – выявление типов районов области и разработка мер дифференцированной государственной политики для каждого типа сельских территорий. Для этого необходимо провести детальное изучение, анализ и разработку методики исследования развития сельских территорий для определения типологии районов области с целью выработки дифференцированной политики их поддержки.

Для проведения типологии административных районов был выделен ряд этапов:

Этап 1. Отбор наиболее значимых показателей социально-экономического развития. Для уменьшения влияния случайных колебаний показателей на результаты последующего анализа использовались их средние величины пятилетних статистических наблюдений (с 2002 по 2006 годы). При этом из исходного массива было отобрано 19 типологических признаков (показателей), обладающих свойством максимальной информативности (минимальные парные коэффициенты корреляции между отобранными признаками, максимальная статистическая связь с прочими показателями информационного массива). Структура типологии представлена на рисунке 3.

Этап 2. Проведение группировки районов по следующим блокам:

- уровню и характеру развития сельскохозяйственного производства (выручка от реализации продукции растениеводства и животноводства, приходящаяся на 1 работника, занятого в сельском хозяйстве, тыс. руб. в год; показатели продуктивности и эффективности сельскохозяйственного производства – средняя урожайность, ц/га; среднегодовой удой молока на 1 корову, кг, доля сельского населения, занятого в сельском хозяйстве, %);
- социально-демографической ситуации (коэффициенты миграционного прироста и естественного прироста населения на 1000 человек);
- экологической обстановки (средневзвешенная плотность загрязнения почв радиоактивным цезием, Ки/км);
- качеству социальной среды сельской местности (уровень зарегистрированной безработицы, %; удельный вес сельского населения с доходами от трудовой деятельности, ЛПХ, %; обеспеченность жильем, кв. м на 1 сельского жителя; обеспеченность сельских домохозяйств телефонной связью, ед. на 1 сельское домохозяйство; удельный вес сельского населения с высшим и средним профессиональным образованием, %; число обучающихся, приходящихся на 1 образовательное учреждение, чел.; обеспеченность сельских домохозяйств системами газоснабжения и канализации – доля сельских домохозяйств, обеспеченных системой газоснабжения и канализации, %);
- размерам государственной финансовой поддержки территорий (размер государственной поддержки мероприятий по развитию растениеводства и животноводства в среднем на 1 сельскохозяйственное предприятие, тыс. руб.; бюджетная обеспеченность районов, тыс. руб.).

Этап 3. Анализ эмпирических распределений районов Брянской области по интервалам измерения типологических признаков и определение числа их типов. В результате анализа эмпирических законов распределения были установлены границы интервалов по перечисленным выше показателям.

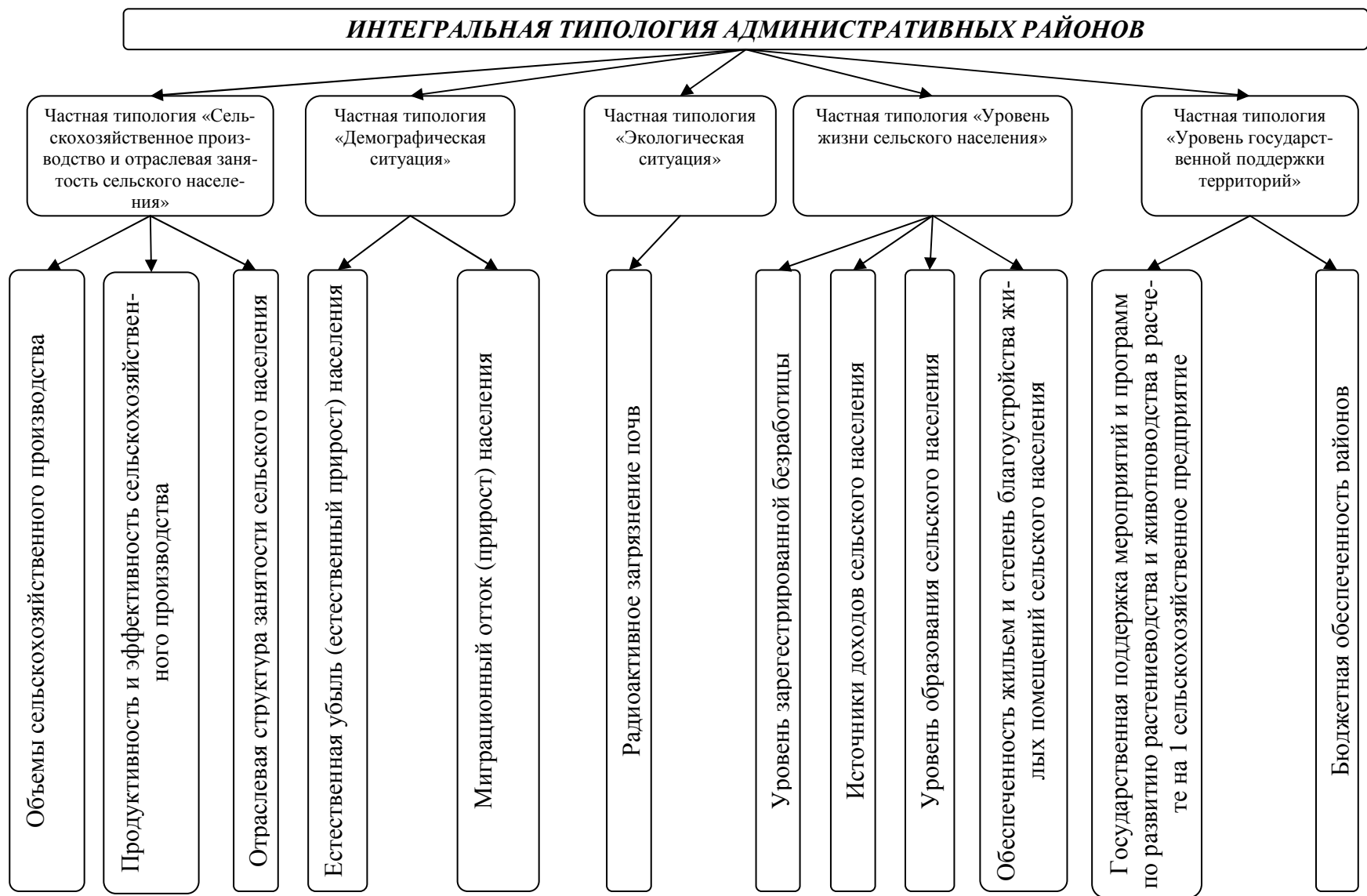


Рис. 3. Структура типологии административных районов Брянской области.

Этап 4. Построение частных типологий с переходом к балльной шкале на основе группировки районов по интервалам показателей. Присвоение баллов основано на количестве выделенных интервалов по каждому признаку. Районам с низкими значениями показателей присваивался 1 балл, со средними – 2 балла, с высокими – 3 балла. Для признаков, большие значения которых носят негативный характер (радиоактивное загрязнение), использовались обратные шкалы. Балльная оценка введена для качественной характеристики потенциала социально-экономического развития районов.

Этап 5. Определение частных типов районов по частным блокам (типологиям) путем расчета среднего балла по показателям, входящим в частную типологию.

Этап 6. Создание интегральной типологии на основе расчета среднего балла по всем частным блокам. Вариация средних баллов характеризует принадлежность к определенному типу. Например, если средний балл варьирует от 1 до 1,99 – это тип с низкими характеристиками, от 2 до 2,99 – со средними, от 3 и выше – с высокими.

Этап 7. Содержательная интерпретация полученных типов административных районов с указанием приоритетных направлений развития сельских территорий и критериев оценки эффективности государственной поддержки.

На основании проведенного исследования были выявлены следующие типы районов:

Таблица 1 – Типология административных районов Брянской области

№ типа	Число районов области	Наименование районов	Средний балл	Характеристика районов
1	16	Брасовский, Гордеевский, Жирятинский, Злынковский, Карачевский, Клетнянский, Климовский, Клинцовский, Красногорский, Мглинский, Навлинский, Новозыбковский, Погарский, Рогнединский, Суземский, Суражский.	От 1,00 до 1,99	Депопуляционные районы с низким качеством социальной среды, с высокой долей убыточных сельскохозяйственных предприятий, слабой социальной инфраструктурой, низкой государственной поддержкой
2	9	Выгоничский, Дубровский, Жуковский, Комаричский, Почепский, Севский, Стародубский, Трубчевский, Унечский.	От 2,00 до 2,99	Районы с незначительным оттоком населения, средним уровнем сельскохозяйственного производства, средними объемами государственной поддержки
3	2	Брянский, Дятьковский	От 3,00	Районы с благоприятной демографической ситуацией, развитым сельским хозяйством, высокой обеспеченностью производственной и социальной инфраструктурой, высокой государственной поддержкой развития сельских территорий.

К первому типу относятся районы с низким потенциалом сельского развития (доля убыточных предприятий более 75%, среднегодовая выручка на 1 работника, занятого в сельском хозяйстве менее 50 тыс. руб., доля занятых в сельском хозяйстве менее 25%, урожайность менее 15 ц/га, среднегодовой удой молока от одной коровы менее 2500 кг, неразвитая социальная инфраструктура и низкая степень благоустройства (доля сельских домохозяйств, обеспеченных системой газоснабжения и канализации менее 20%), неблагоприятная экологическая обстановка – наличие радиоактивно загрязненных территорий, миграционный отток населения, бюджетная обеспеченность менее 5000 руб. на 1 жителя). В данную группу вошли более половины (59,3%) числа районов (16 из 27).

Ко второму типу относятся районы, обладающие средними характеристиками (доля убыточных предприятий от 50 до 75%; среднегодовой объем выручки на 1 работника сельского хозяйства от 50 до 100 тыс. руб.; урожайность зерновых от 15 до 20 ц/га; среднегодовой надой молока от 1 коровы от 2500 до 3000 кг; доля сельского населения, занятого в сельском хозяйстве более 25%; отсутствие радиоактивно незагрязненных территорий; объем государственной поддержки растениеводства и животноводства на 1 сельскохозяйственное предприятие от 150 до 300 тыс. руб.; бюджетная обеспеченность на 1 жителя от 5000 до 5500 руб.) однако в долгосрочной перспективе велик шанс перехода районов из второго типа в первый из-за негативной тенденции развития районов (9 районов или 33,3%).

Третий тип территорий включает относительно благополучные районы, обладающие высоким производственно-экономическим потенциалом (относительно малая доля убыточных сельскохозяйственных предприятий – менее 50%, наиболее развитая инфраструктура и высокая благоустроенность сельских домохозяйств (доля сельских домохозяйств, обеспеченных системой газоснабжения и канализации более 50%), незначительное сокращение численности населения и пополнение его за счет миграционного прироста, объемы государственной поддержки растениеводства и животноводства на 1 сельскохозяйственное предприятие более 300 тыс. руб., бюджетная обеспеченность более 5500 руб. на 1 жителя). В данную группу районов вошли только 2 района (7,4%).

Для визуализации результатов типологии использовался картографический метод (рис. 4).



Рис. 4. Типология административных районов Брянской области по уровню и потенциалу сельского развития

5. Разработаны рекомендации по внутрирегиональной политике сельского развития на основании типологии административных районов Брянской области и выделения приоритетных направлений.

На основании типологии было выявлено, что более 50% сельских территорий (16 районов из 27) Брянской области относятся к районам с низким уровнем и потенциалом развития, что вызывает необходимость в изменении подходов как в региональной, так и в федеральной политике как для достижения нормального уровня жизнеобеспечения, так и сохранения в данных районах сельского населения.

В связи с этим были разработаны предложения по совершенствованию внутрирегиональной государственной поддержки в зависимости от принадлежности территории к определенному типу. Это дает возможность наиболее эффективно определить существующую проблематику сельских территорий и тенденции развития их социально-экономического потенциала.

Таблица 2 – Распределение бюджетных средства в рамках государственной поддержки сельскохозяйственных предприятий в зависимости от типов территорий

Наименование муниципальных районов	2007 г.					предлагаемый вариант распределения бюджетных средств, тыс. руб.
	государственная поддержка всего тыс. руб.	сельские поселения	численность работников, занятых в сельском хозяйстве	на 1 сельского жителя, руб.	государственная поддержка на 1 работника, занятого в сельском хозяйстве, тыс. руб.	
Сельские территории 1 типа						
Брасовский	2131	10	437	189,91	4,9	1892
Гордеевский	2979		586	261,22	5,1	2537
Жирятинский	46		53	6,00	0,9	229
Злынковский	331		38	66,01	8,7	165
Карачевский	1013		434	61,12	2,3	1879
Клетнянский	392		226	52,43	1,7	979
Климовский	2297	14	724	131,64	3,2	3135
Клинцовский	3456		922	167,27	3,7	3992
Красногорский	1937		617	214,62	3,1	2671
Мглинский	1273	12	520	100,09	2,4	2251
Навлинский	315	11	80	24,91	3,9	346
Новозыбковский	4882		915	369,93	5,3	3962
Погарский	4820	14	1268	223,42	3,8	5490
Рогнединский	1117		240	232,08	4,7	1039
Суземский	290		196	45,91	1,5	849
Суражский	1251		586	90,04	2,1	2537
ИТОГО по районам 1 типа	28530	126	7842	-	3,6	33889
Сельские территории 2 типа						
Выгоничский	2109	9	252	119,82	8,4	1091
Дубровский	4130		576	313,76	7,2	2494
Жуковский	4511		655	236,78	6,9	2836
Комаричский	11096		1408	979,26	7,9	6096
Почепский	2300	17	866	84,32	2,7	3750
Севский	2130		565	208,01	3,8	2446
Стародубский	10782	10	2159	463,76	5,0	9348
Трубчевский	2347		586	139,05	4,0	2537
Унечский	2315		727	145,63	3,2	3148
ИТОГО по районам 2 типа	41720	79	7794	-	5,5	33811
Сельские территории 3 типа						
Брянский	10566	15	2741	193,58	3,9	11868
Дятьковский	1865		719	222,77	2,6	3113
ИТОГО по районам 3 типа	12431	20	3460	-	3,2	14981
По области	82681	225	19096	-	4,2	82681

Как показал анализ, сельскохозяйственное производство в депрессивных районах поддерживается слабо. При распределении средств в рамках государственной поддержки растениеводства и животноводства в расчете на 1 предприятие наибольшая доля выделяемых финансовых ресурсов приходится на районы 3 типа.

Для поддержки депрессивных сельских территорий необходимо уделить внимание сохра-

нению существующего сельскохозяйственного производства и последующему восстановлению сельского хозяйства в целях предотвращения его утраты и деградации сельской местности. Следует отметить, что таблица 2 характеризует уровень государственной поддержки сельскохозяйственных предприятий.

Для сельских территорий 1 типа характерно функционирование малых форм хозяйствования, в связи с чем был также проведен анализ мероприятий по субсидированию затрат на уплату процентов по кредитам на развитие малых форм хозяйствования (таблица 3).

Таблица 3 – Финансирование программ и мероприятий на развитие малых форм хозяйствования за счет средств областного и федерального бюджетов за 2007 год

Наименование районов	Доля сельскохозяйственной продукции, производимой малыми формами хозяйствования (КФХ и ЛПХ), %	Государственная поддержка на 1 сельского жителя, руб.	Субсидирование затрат на уплату процентов по кредитам на развитие малых форм хозяйствования, руб.		
			всего	областной бюджет	федеральный бюджет
Сельские территории 1 типа					
Брасовский	74,0	-	-	-	-
Гордеевский	76,8	0,92	10 483,63	491,88	9 991,75
Жирятинский	90,1	6,03	46 205,67	2 470,88	43 734,79
Злынковский	86,2	-	-	-	-
Карачевский	82,3	2,07	34 320,46	1 758,87	32 561,59
Клетнянский	90,6	-	-	-	-
Климовский	89,0	-	-	-	-
Клинцовский	80,4	9,96	205 682,86	5 886,10	199 796,76
Красногорский	85,2	-	-	-	-
Мглинский	88,6	-	-	-	-
Навлинский	82,1	19,77	250 077,92	8 851,00	241 226,92
Новозыбковский	54,0	-	-	-	-
Погарский	80,7	2,18	46 978,02	1 947,63	45 030,39
Рогнединский	80,1	-	-	-	-
Суземский	90,4	238,68	1 507 732,30	57 295,82	1 450 436,48
Суражский	89,7	-	-	-	-
Сельские территории 2 типа					
Выгоничский	84,8	2,73	48 096,08	1 998,82	46 097,26
Дубровский	65,9	0,84	11 102,71	551,95	10 550,76
Жуковский	56,2	-	-	-	-
Комаричский	44,3	1,93	21 889,99	234,22	21 655,77
Почепский	73,0	3,58	97 611,96	3 675,61	93 936,35
Севский	76,5	-	-	-	-
Стародубский	68,3	2,70	62 789,92	2 054,14	60 735,78
Трубчевский	87,8	20,65	348 588,87	13 010,33	335 578,54
Унечский	84,2	7,16	113 847,21	4 593,28	109 253,93
Сельские территории 3 типа					
Брянский	39,0	7,70	420 474,16	18 094,42	402 379,74
Дятьковский	42,4	-	-	-	-
ИТОГО			3345599,01	122914,95 (3,7%)	3222684,06 (96,3%)

Из 16 депрессивных районов в рамках данного мероприятия государственная поддержка осуществлялась только в 6 районах. Кроме того, в тех депрессивных районах, где производство

сельскохозяйственной продукции малыми формами хозяйствования превышает 85% (Злынковский, Клетнянский, Климовский, Красногорский, Мглинский, Суражский), мероприятия по финансированию вообще не осуществлялись. В районах 1 типа доля убыточных сельскохозяйственных предприятий составляет более 75 %, поэтому одним из главных направлений государственной политики в депрессивных сельских территориях Брянской области должно быть развитие малого бизнеса. Необходимо перераспределение бюджетных ресурсов исходя из количества малых форм хозяйствования в сельской местности и доли выпускаемой продукции сельского хозяйства от общего объема сельскохозяйственного производства по всем категориям хозяйств.

В связи с выявленными недостатками организационно-экономического механизма государственной поддержки развития сельского хозяйства и сельских территорий были разработаны приоритетные мероприятия по развитию сельской местности в зависимости от принадлежности административных районов к определенному типу. Кроме этого, были предложены критерии оценки эффективности предлагаемых мероприятий по развитию сельских территорий в соответствии с разработанной типизацией административных районов Брянской области с учетом утвержденных показателей, используемых при оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (Указ Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 года № 825). Однако в приложении к данному Указу отсутствуют показатели, характеризующие эффективность деятельности органов власти в области развития сельского хозяйства и сельских территорий.

На муниципальном уровне в Брянской области выделяют 2 показателя, положительная динамика которых может охарактеризовать эффективную деятельность органов местного самоуправления в сельском хозяйстве: удельный вес прибыльных сельскохозяйственных организаций в общем их числе и доля фактически используемых сельскохозяйственных угодий в общей площади сельскохозяйственных угодий муниципального района (Доклады о достигнутых значениях показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов за 2008 год и их планируемых значениях).

Недостатки в определении показателей эффективности работы органов исполнительной власти как на федеральном, так и на муниципальном уровнях обусловлены слабой институционализацией. Существующие методики определения показателей и критериев оценки органов управления не применяются в области сельского хозяйства и сельского развития. Именно поэтому в диссертационном исследовании были предложены критерии оценки эффективности государственной политики развития сельских территорий (таблица 4).

Таблица 4 – Мероприятия государственной поддержки сельского развития и критерии оценки ее эффективности

Название типа сельских территорий	Число районов области	Наименование районов	Приоритетные меры государственной поддержки	Критерии эффективности государственной поддержки
Территории с низким потенциалом сельского развития	15	Брасовский, Гордеевский, Злынковский, Карачевский, Клетнянский, Климовский, Клинецовский, Красногорский, Мглинский, Навлинский, Новозыбковский, Погарский, Рогнединский, Суземский, Суражский.	<p>Разработка целевых программ для сельских территорий 1 типа:</p> <p>Мероприятия по сокращению числа убыточных предприятий, реструктуризация долгов сельскохозяйственных предприятий;</p> <p>Развитие фермерского хозяйства и ЛПХ;</p> <p>Экологизация сельской местности в данных районах;</p> <p>Увеличение размера пособий пострадавшим от радиационного загрязнения;</p> <p>Специальные программы по улучшению демографической ситуации в районах;</p> <p>Увеличение пособий для сельских семей, имеющих детей дошкольного возраста;</p> <p>Совершенствование системы оказания медицинской и оздоровительной помощи;</p> <p>Привлечение средств из местного бюджета для поддержания отраслей сельского хозяйства и промыслов, имеющих стратегическое значение в развитии района.</p>	<p>Замедление темпов миграционного оттока сельского населения;</p> <p>Сокращение доли убыточных сельскохозяйственных предприятий;</p> <p>Увеличение объемов производственной продукции малыми формами хозяйствования;</p> <p>Увеличение числа кооперативов;</p> <p>Увеличение реальных доходов сельского населения.</p>
Территории с относительно средним потенциалом сельского развития	10	Выгоничский, Дубровский, Жирятинский, Жуковский, Комаричский, Почепский, Севский, Стародубский, Трубчевский, Унечский.	<p>Разработка целевых программ для территорий 2 типа:</p> <p>Стимулирование сельскохозяйственных предприятий путем поощрительных выплат за достижение высоких результатов в сельскохозяйственном производстве; точечная финансовая поддержка за счет региональных и местных бюджетов;</p> <p>Сохранение базовой инфраструктуры в сельской местности;</p> <p>Улучшение социальной инфраструктуры в сельской местности;</p> <p>Применение социальных выплат и льгот для работников сельского хозяйства, проживающих в сельской местности;</p> <p>Развитие информационно-консультационной сферы услуг (возобновление работы школы агробизнеса с привлечением профессорско-преподавательского состава Брянской государственной сельскохозяйственной академии, а также специалистов из соседних регионов)</p>	<p>Сокращение миграционного оттока населения;</p> <p>Повышение уровня занятости населения в сельском хозяйстве;</p> <p>Увеличение реальных доходов сельского населения;</p> <p>Рост объемов сельскохозяйственного производства.</p>
Преуспевающие благоприятные территории	2	Дятьковский, Брянский	<p>Разработка программ для территорий 3 типа:</p> <p>Поддержка сельского хозяйства и социальной сферы села в рамках региональных и федеральных программ;</p> <p>Внедрение новых подходов и инновационных технологий в процесс сельскохозяйственного производства.</p>	<p>Рост объемов сельскохозяйственного производства на основе применения новых технологий;</p> <p>Расширение каналов реализации сельскохозяйственной продукции, увеличение сбыта продукции.</p>

ВЫВОДЫ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ

1. Государственная поддержка сельского развития представляет собой неотъемлемый элемент государственной политики, воздействующий на аграрную экономику и сельские территории. Ее сущностная характеристика заключается в прямых и косвенных воздействиях, направленных на повышение эффективности функционирования аграрного сектора и сохранение, возрождение и развитие сельской местности. Одним из новых направлений государственной политики и поддержки сельских территорий является определение влияния экстерналий (внешних факторов) на развитие сельской местности.

2. По объемам государственной поддержки сельского развития в 2008 году Брянская область занимает в Российской Федерации 34 место и 8 место в Центральном федеральном округе. В условиях жесткой ограниченности бюджетных ресурсов особенно важно их рациональное и эффективное использование. Анализ программ поддержки, применяемых на федеральном и региональном уровне, показал, что существующие механизмы реализации государственной поддержки нуждаются в существенной корректировке.

3. Оценка социально-экономического потенциала территорий и уровня государственной поддержки на основе разработанной методики типизации административных районов Брянской области позволяет дифференцировать направления внутрирегиональной поддержки сельских территорий и разработать приоритетные меры по улучшению потенциала сельского развития на уровне районов. В основу методики исследования положен отбор наиболее информативных показателей по каждому административному району области для типизации территорий и анализ показателей на основе статистического метода группировок с применением корреляционного анализа.

4. На основе проведенных исследований были выделены три характерных типа территорий:

Районы 1 типа характеризуются высокой долей убыточных сельскохозяйственных предприятий, стремительной депопуляцией населения, наличием радиоактивно загрязненных почв (особенно 6 районов – Гордеевский, Злынковский, Климовский, Клинецовский, Красногорский, Новозыбковский – где средневзвешенная плотность радиоактивного цезия превышает допустимые нормы в разы), низким уровнем благоустройства и недостаточной оснащенностью производственной и социальной инфраструктурой.

Районы 2 типа обладают средними характеристиками, но большинство из них (кроме Унечского района) склонны к деградации и переходу в первый тип районов с наиболее низкими показателями производства сельскохозяйственной продукции, инфраструктурной оснащенности, уровня благополучия сельского населения.

В районах 3 типа сосредоточены наиболее крупные сельхозпроизводители, характеризующиеся высокопродуктивным сельскохозяйственным производством. Данные территории характеризуются высокой плотностью сельского населения, развитой инфраструктурой и активным жилищным строительством.

5. Типология административных районов может служить инструментом совершенства

ния региональной политики сельского развития. Выделение типов сельских территорий дает объективную оценку состояния и потенциала районов, а также позволяет определить направления по совершенствованию внутрирегиональной государственной поддержки сельских территорий. Разработанная типология носит рекомендательный характер, и ее итоги могут быть использованы в дальнейшем формировании направлений сельского развития сельских территорий и разработки целевых региональных программ.

6. На основе типологии районов Брянской области разработаны рекомендации по совершенствованию государственной поддержки сельского развития для каждого типа территорий, а также даны критерии оценки эффективности государственной поддержки:

Для **первого типа** территорий приоритетными направлениями государственной поддержки являются: создание условий для сокращения миграционного оттока из территорий путем увеличения размера пособий пострадавшим от аварии на ЧЭАС до 2000 руб.; поддержка сельских семей, имеющих детей дошкольного возраста (предоставление льгот и выплата пособий); государственная поддержка малого бизнеса путем субсидирования и льготного кредитования; создание и развитие региональной потребительской кооперации; создание условий для развития новых подотраслей на имеющейся фондовой базе.

Для **второго типа** территорий приоритетом является поддержка сельскохозяйственных предприятий и предоставление льгот работникам, занятым в сельском хозяйстве; поддержание и развитие социальной инфраструктуры; развитие информационно-консультационных сферы услуг. Кроме этого, необходимо развитие несельскохозяйственных видов деятельности.

Для территорий, относящихся к **третьему типу**, необходима государственная поддержка инноваций, совершенствование и модернизация производств, поддержка производственной и социальной инфраструктуры территорий в рамках региональных и федеральных программ.

Реализация предложенных направлений будет способствовать сокращению миграционного оттока населения из сельской местности на 3-4%, восстановлению социальной и производственной инфраструктуры, диверсификации сельской экономики, развитию альтернативной занятости на селе.

ПО ТЕМЕ ИССЛЕДОВАНИЯ ОПУБЛИКОВАНЫ СЛЕДУЮЩИЕ РАБОТЫ:

В изданиях, рекомендованных ВАК Минобрнауки РФ:

1. Межонова Н. Типология сельской местности как инструмент регионально политики / Межонова Н. // АПК: экономика и управление. – 2009. – № 2. – 0,5 п.л.

Статьи и материалы в прочих изданиях:

Монографии:

2. Межонова Н.В. Устойчивое развитие сельских территорий: региональный аспект / Научн. тр. – вып. 25 / Под общ ред. А.В. Петрикова. – М.: ВИАПИ им. А.А. Никонова: ЭРД, 2009. – 272 с. – 34 п.л. (авторских – 2,13 п.л.)

Статьи в сборниках научных трудов и журналах:

3. Нестеренко Л.Н., Межонова Н.В. Тенденция развития различных организационно-правовых форм в аграрном секторе экономики Брянской области / Нестеренко Л.Н., Межонова Н.В. // Никоновские чтения-2006: Крупный и малый бизнес в сельском хозяйстве: тенденции развития, проблемы, перспективы; Под ред. А.В. Петрикова. – М.: ВИАПИ им. А.А. Никонова, «Энциклопедия российских деревень» – 2006. – 0,3 п.л. (авторских 0,2 п.л.)
4. Нестеренко Л.Н. , Межонова Н.В. Влияние демографической ситуации и системы расселения в Брянской области на социально-экономическое развитие аграрного сектора экономики / Нестеренко Л.Н., Межонова Н.В. // Регион-6: Конкурентоспособность и технологии как фактор реализации национальных проектов: Материалы научно-практической конференции. – Брянск. – 0,28 п.л. (авторских 0,1 – п.л.).
5. Межонова Н. Нестеренко Л. Социально-психологические и экономические аспекты труда в сельском хозяйстве / Межонова Н.В., Нестеренко Л.Н.// Материалы международной научно-практической конференции молодых ученых «Молодые ученые – возрождению агропромышленного комплекса России (Брянск, 23-24 мая 2006г.): Изд. Брянской ГСХА, 2006. – 0,25 п.л. (авторских 0,2 п.л.)
6. Межонова Н. В. Социально-экономические проблемы устойчивого развития сельских территорий Брянской области: Материалы XI Международной научно-практической конференции / Под ред. А.М. Гатаулина. – Ч.2. – Саратов: Научная книга, 2007. – 0,4 п.л.
7. Межонова Н.В. К вопросу о критериях сельских территорий: отечественные и зарубежные подходы / Межонова Н.В. // Никоновские чтения-2007: Многофункциональность сельского хозяйства и устойчивое развитие сельских территорий; Под ред. А.В. Петрикова. – М.: ВИАПИ им. А.А. Никонова, «Энциклопедия российских деревень» – 2007. – 0,5 п.л.
8. Mezhonova N., Noskova N. Sharing Experiences of Structural Adjustment Policies in the Agricultural Sector// Report for the APEC Agricultural Technical Cooperation Working Group, Australia, 2008. – 0,3 п.л. (авторских – 0,25 п.л.)
9. Янбых Р.Г., Межонова Н.В. Экстерналии сельской местности и государственная политика сельского развития /Янбых Р.Г., Межонова Н.В./ Никоновские чтения-2008: Роль инновации в развитии агропромышленного комплекса; Под ред. А.В. Петрикова. – М.: ВИАПИ им. А.А. Никонова, «Энциклопедия российских деревень». – 2008. – 0,45 п.л. (авторских – 0,25 п.л.)
10. Межонова Н.В. Европейский опыт финансовой поддержки сельского развития: реформирование и приоритетные направления / Межонова Н.В.// Научные труды международной научно-практической конференции ученых МАДИ (ГТУ), РГАУ-МСХА, ЛНАУ.20-21 января 2009 года. Том 3. Мировая экономика. Москва-Луганск. Издательство МАДИ (ГТУ), РГАУ-МСХА, ЛНАУ. – 2009. – (0,3 п.л.)
11. Межонова Н.В. К вопросу дифференциации государственной поддержки устойчивого развития сельских территорий / Межонова Н.В. // Никоновские чтения-2009: Сельское хозяйство в современной экономике: новая роль, факторы роста, риски. – М.: ВИАПИ им. А.А. Никонова «Энциклопедия российских деревень». – 2009. – 0,5 п.л.