

О. В. Шумакова, О. В. Косенчук,
Омский государственный аграрный университет имени П. А. Столыпина

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕХАНИЗМА УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ АГРАРНЫХ ТЕРРИТОРИЙ НА ОСНОВЕ МНОГОФУНКЦИОНАЛЬНОСТИ СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА

Проблема. В статье рассматриваются вопросы совершенствования механизма управления сельским развитием и методологические аспекты по оценке его эффективности.

Цель – разработать рекомендации по совершенствованию механизма управления развитием аграрных территорий на основе многофункциональности сельского хозяйства.

Методология. Исследование проводилось с использованием методов: абстрактно-логического, программно-целевого, группировки на основе затратно-результативного подхода, контент-анализа.

Результаты. Предложен механизм управления развитием аграрных территорий на основе многофункциональности сельского хозяйства и включающий новую межведомственную комиссию по вопросам развития сельского хозяйства и аграрных территорий, экономические, правовые и организационные инструменты и рычаги управленческого воздействия.

Выводы. Рекомендуемый механизм управления развитием аграрных территорий позволит учесть особенности многофункционального характера сельского хозяйства и разработать дифференцированные меры и принимаемые управленческие решения в отношении отдельных муниципалитетов с целью формирования высокого социально-экономического потенциала территорий и обеспечения достойного уровня жизни сельского населения.

Ключевые слова: управление, аграрные территории, многофункциональность, сельское хозяйство, эффективность.

Проблема и цель. Структурная трансформация 90-х гг. привела к негативным последствиям системного кризиса, в результате которого происходит «вымирание» аграрных территорий, теряется социальный контроль над ними, наблюдается сокращение числа сельских поселений и местного населения, сохраняется существенная разница между городскими и сельскими жителями в уровне материального благосостояния и доступа к социальной инфраструктуре и т. д. Проводимые в настоящий период мероприятия, направленные на развитие аграрных территорий, осуществляются на уровне интуиции без системного подхода, в большинстве муниципальных районов отсутствуют программы развития, не учитываются территориальные особенности, инфраструктурное обустройство, ресурсная база, финансовые возможности, что негативно сказывается на экономике районов и региона в целом. Данные явления и процессы заставляют взглянуть на проблемы сельского сообщества под новым углом, особенно на территории с преимущественно аграрным профилем. В этой связи целью исследования является разработка рекомендаций по совершенствованию механизма управления развитием аграрных территорий на основе многофункциональности сельского хозяйства на уровне региона.

Методология. На основе затратно-результативного подхода на материалах Омского региона проведена дифференциация аграрных территорий по уровню эффективности управления их развитием. Муниципальные районы области сгруппированы и представлены для наглядности в матрицу «типы сельских территорий – расходы консолидированного бюджета на одного сельского жителя», позволяющую установить высокий, средний или низкий уровень эффективности управления. Для определения направленности управленческих решений по выполнению запланированных мероприятий и индикаторов проведен контент-анализ программ и подпрограмм регионального развития по ключевым словам-маркерам.

Результаты. Возрождению и развитию аграрных территорий в России уделяется пристальное внимание. Одним из ключевых аспектов данного процесса является управление развитием сельского хозяйства как основного вида производства на селе. В последнее время возрастает значимость управления его многофункциональным характером, обеспечивающего развитие социального, экономического и экологического потенциала села, способствующего повышению качества и уровня жизни сельского населения. Многофункциональный характер предусматривает эффективное выпол-

нение сельским хозяйством базовых функций: производственной, социальной, экономической, экологической, управленческой.

По наблюдениям авторов, в настоящее время на селе наблюдаются серьезные социально-экономические проблемы, обуславливающие отток местного населения в города и «вымирание» деревень. Особенно тяжелое положение наблюдается на периферии, в далеко удаленных от областных центров районах [1]. В сложившихся условиях особое значение имеет поиск современных подходов к совершенствованию механизма управления аграрными территориями на основе многофункциональности сельского хозяйства.

Существующие подходы к оценке эффективности управления данным процессом отличаются значительным разнообразием и базируются на определении агломеративного эффекта, на выстраивании поведенческих моделей институциональных форм, на определении инновационных возможностей субъектов, на оценке управленческих решений по принципам бенчмаркинга и т. д.

Отдельные авторские исследования посвящены изучению системы управления развитием сельского хозяйства и его влияния на развитие аграрных территорий в рамках реализации государственных программ на территории России [2]. Влияние платежеспособности, финансовой устойчивости, деловой активности и эффективности сельскохозяйственных организаций на финансовые возможности и инвестиционную привлекательность сельскохозяйственных районов Омской области представлены в работе О. Ю. Патласова, О. В. Сергиенко [3] Некоторые исследователи обосновывают маркетинговое управление сельскими территориями [4].

Проблемы сельского развития и пути их решения рассмотрены в научных трудах, в которых использовались различные эмпирические методы исследований и рекомендовались прогнозные варианты развития аграрных территорий [5]. Наиболее актуальными, по мнению автора, являются исследования, посвященные вопросам развития АПК и формирования системы хозяйственного управления аграрными территориями через формирование ресурсного потенциала сельского хозяйства и развитие системы государственного информационного обеспечения АПК [6–8]. В частности, наиболее интересная работа связана с применением антидепрессивного управления на основе дифференциации субъектов Российской Федерации по уровню их развития и альтернативных видов деятельности в сельских территориях, особенно в депрессивных [9].

Отдельные авторы рассматривают систему управления сельским хозяйством на уровне местного самоуправления и их функционирование в разных странах. Так, А. Г. Семкин и В. Г. Быков на примере европейских стран установили некоторые сходства и принципиальные различия в системе государственного регулирования сельхозпроизводства и его влияние на местные органы управления с использованием различных экономических рычагов: финансовой зависимости местных органов; регулирования деятельности путем квотирования производства; разработки и финансирования различных целевых программ; установления надзорных или курирующих функций и введения некоторых видов отчетности [10].

Поступательное развитие аграрных территорий напрямую зависит от эффективности сельскохозяйственного производства, в связи с этим авторами разработан организационно-экономический механизм управления развитием аграрных территорий на основе многофункциональности сельского хозяйства, основанный на принципах комплексности, партнерства, ответственности (рис. 1). Координирующую функцию данного процесса будет выполнять рекомендуемая межведомственная комиссия при правительстве Омской области, в состав которой входят представители государственных органов власти, бизнес-структур, институтов гражданского общества, а также приглашенные эксперты других организаций. Схема взаимодействия участников межведомственной комиссии по вопросам развития сельского хозяйства аграрных территорий представлена на рисунке 2.

Целью межведомственного взаимодействия является устранение недостатков в управлении и обеспечение условий для развития многофункционального характера сельского хозяйства аграрных территорий. В качестве обязательных элементов предлагаемый механизм включает в себя средства управленческих воздействий, под которыми понимаются авторские методики по диагностике сельского развития, проведению типологизации территорий, оценке уровня эффективности управления многофункциональностью сельского хозяйства, контент-анализа программ регионального развития. Применение данных методик позволит более точно выявить проблемы и дифференцировать аграрные территории по уровню их развития, а следовательно, разработать для каждого типа территорий конкретные меры по устранению негативных тенденций и формы поддержки перспективных направлений.

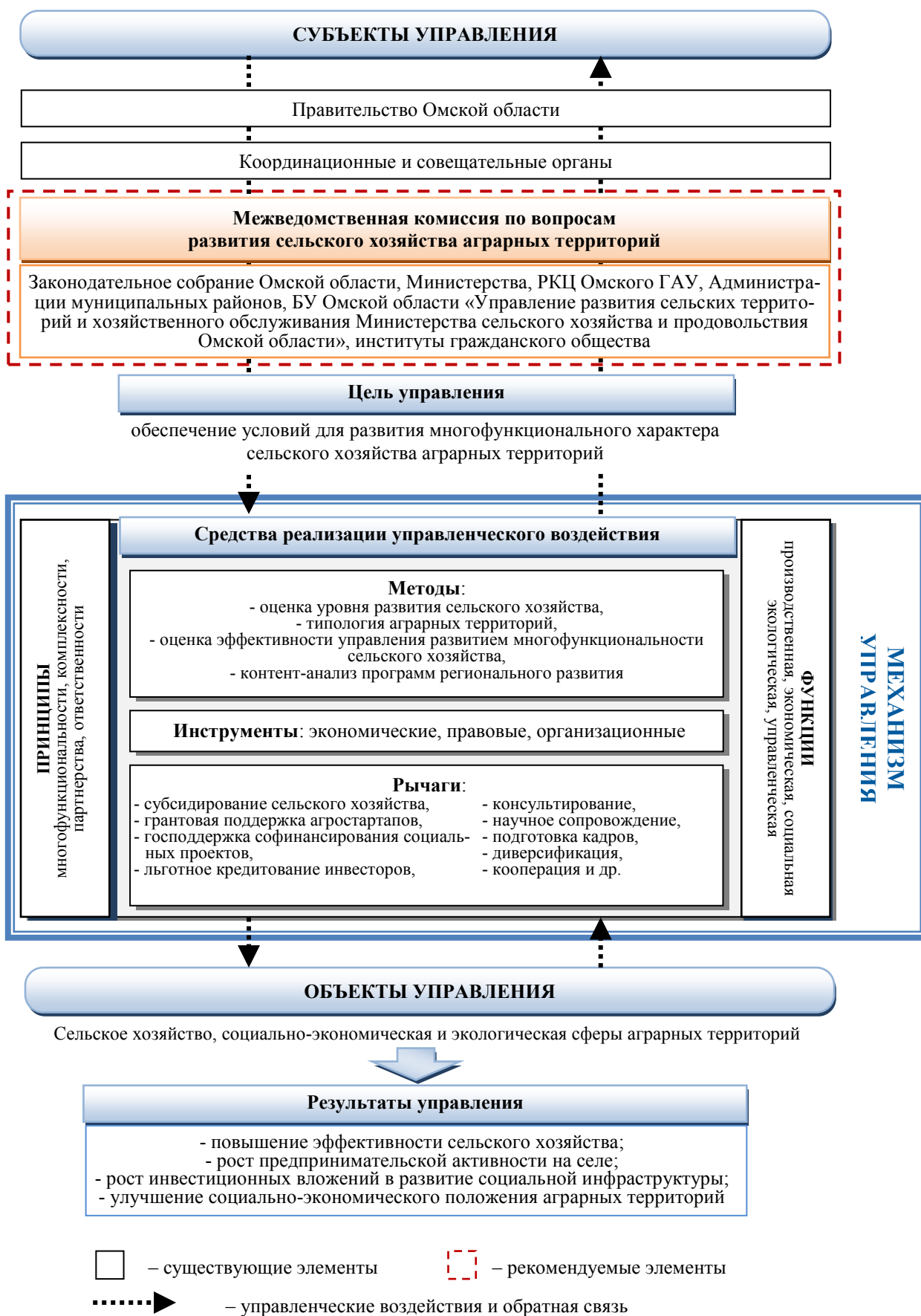


Рис. 1. Организационно-экономический механизм управления развитием многофункционального характера сельского хозяйства аграрных территорий (составлено авторами)



Рис. 2. Схема взаимодействия участников межведомственной комиссии по вопросам развития сельского хозяйства аграрных территорий (составлено авторами)

Например, при оценке эффективности муниципального управления было выявлено, что в России действует общепринятая методика, основанная на 58 показателях развития территорий. По мнению авторов, ее недостатком является сложность в сборе и обработке исходной информации из-за ее большого массива, а также сложности расчетов отдельных показателей. Эффективность деятельности органов управления в Омском регионе оценивается с 2008 г. и правовой основой являются Указы Президента РФ, Постановления Правительства РФ, государственные программы развития региона и др. По результатам проведенного мониторинга в Омском регионе у отдельных муниципальных районов наблюдается существенная разница рейтинговых мест (до 23 позиций) в динамике за трехлетний период. Выявленные изменения в рейтинге мест, занимаемых районами, обусловлены не только условиями их развития, но и изменением состава и количества показателей для расчета комплексной оценки за каждый год. Так в 2014 г. оценка в регионе проводилась по 40 показателям, в 2015 г. – по 59, в 2016 г. – по 58 показателям. Таким образом, авторы считают, что полученные результаты эффективности сопоставлять с показателями предыдущих периодов некорректно.

В связи с этим в рамках совершенствования механизма управления развитием аграрных территорий авторы представляют собственный подход к оценке его эффективности на основе затратно-результативного подхода, учитывающего многофункциональный характер сельского хозяйства, позволяющего определить высокий, средний и низкий уровень эффективности управления. Данный подход позволяет дифференцировать аграрные территории во взаимосвязи с расходами на реализацию программных мероприятий по их развитию.

Сущность предлагаемого подхода заключается в сопоставлении затрат консолидированного бюджета муниципального района на одного сельского жителя с полученными результатами развития села (комплексного индекса развития аграрных территорий, рассчитываемого с учетом многофункциональности сельского хозяйства по 30 показателям). К показателям, используемым в методике, относятся:

- численность экономически активного населения, занятого на селе;
- доля работников с высшим образованием в общей численности работников сельского хозяйства;
- средний возраст работников в сельском хозяйстве и др.

Проведенные исследования позволили разделить муниципальные районы Омской области по уровню расходов консолидированного бюджета на одного сельского жителя на группы: высокий уровень – более 55 тыс. руб., средний – 35–55 тыс. руб., низкий – менее 35 тыс. руб.

На основании проведенных исследований все 32 муниципальных района Омской области были объединены в три группы по уровню расходов. Результаты типологии в сочетании с данной группировкой расходов, позволили авторам распределить районы в соответствии с уровнем эффективности управления (табл. 8).

Таблица 8

Распределение муниципальных районов Омской области по уровню эффективности управления*

Типы сельских территорий	Расходы консолидированного бюджета на одного жителя			
	высокие	средние		низкие
«Авангардная»	Калачинский	Павлоградский Большереченский Москаленский Русско-Полянский	Черлакский Тюкалинский Кормиловский Исилькульский	Омский Азовский
«Точка роста»	Крутинский	Нововаршавский Шербакульский Горьковский	Полтавский Любинский	Одесский Таврический
«Стагнирующая»	Называевский Муромцевский Тарский	Седельниковский Оконешниковский	Большеуковский Усть-Ишимский	Нижнеомский Марьяновский Колосовский
«Депрессивная»	Тевризский	Саргатский		Знаменский

I – Высокий уровень управления

II – Средний уровень управления

III – Низкий уровень управления

*Разработана авторами на основе исследования

Высокий уровень зафиксирован в 12 районах области, в числе которых находятся четыре пригородных (Калачинский, Омский, Исилькульский, Тюкалинский). Установлена определенная тенденция: чем ближе район расположен к областному центру, тем выше у него эффективность управления. Это объясняется, возможно, более молодым и компетентным кадровым составом предприятий АПК и в сфере управления. Во вторую группу со средним уровнем эффективности управления вошло 14 районов, в группу аутсайдеров – шесть районов с удаленностью от города Омска более чем на 100 км (Тевризский, Знаменский, Нижнеомский и др.).

Выявлено, что авторская методика более точно оценивает эффективность управления, поскольку отражает влияние не только множества факторов, но и эффективно принятых управленческих решений на «местах».

Это подтверждают полученные результаты на примере Колосовского, Тевризского, Усть-Ишимского районов, отличающихся низким уровнем развития, отсутствием крупных аграрных производств и получивших по федеральной методике самые низкие оценки. Однако по авторской методике Тевризский район улучшил свой рейтинг на 20 позиций и поднялся с предпоследнего места на 11, что объясняется принятыми эффективными управленческими решениями, позволившими получить гранты на поддержку начинающих фермеров, омолодить кадровый состав в сельском хозяйстве, и другое. При этом Колосовский район, в котором ничего не было предпринято к улучшению ситуации в аграрной сфере, в рейтинге остался на 30 месте.

В рамках совершенствования механизма управления и повышения его эффективности на муниципальном и региональном уровнях целесообразно использовать контент-анализ для определения по

словам-маркерам, направленности управленческих решений по достижению запланированных целевых индикаторов в программах и подпрограммах регионального развития, количество которых значительно варьирует между муниципальными районами. Это позволит осуществлять адресное регулирование важнейших направлений развития сельских территорий и укрепления аграрного сектора.

Всего в области насчитывается 366 подпрограмм и 80 программ, из которых только две основные, реализуемые в 24 районах. Их большое разнообразие затрудняет оценку эффективности управления региональным развитием. Исследование содержательной интерпретации названий подпрограмм по частоте появлений в тексте двенадцати слов-маркеров, отражающих специфику развития многофункциональности сельского хозяйства аграрных территорий, позволило установить, что руководство не придает особой значимости ряду актуальных направлений, способствующих эффективному развитию аграрных территорий. Установлено, что наиболее часто встречаются слова «образование», «культура» и «инфраструктура», которые упоминаются от 144 до 175 раз (табл. 10).

Таблица 10

Частотный контент-анализ подпрограмм развития муниципальных районов Омской области по словам-маркерам*

Слова-маркеры	Частота упоминаний в тексте, ед.	Функции сельского хозяйства	Слова-маркеры	Частота упоминаний в тексте, ед.	Функции сельского хозяйства
образование	175	социальная	сельское хозяйство	80	производ-ая
культура	152	социальная	предпринимательство	72	производ-ая
инфраструктура	144	социальная	кадры	58	производ-ая
жилье	95	социальная	здоровье	51	социальная
спорт	86	социальная	инвестиции	22	производ-ая
эффективность	82	производ-ая	экология	21	экологическая

*Разработана авторами на основе исследования

Минимальное количество раз встречаются слова-маркеры «инвестиции» и «экология», что говорит о заниженной важности данных направлений в развитии аграрных территорий. Слово «кадры» появляется 58 раз и в основном в сфере образования, из чего представляется, что руководство не придает особой значимости вопросу кадрового обеспечения аграрной сферы на селе. В тексте исследуемых документов отсутствуют слова и фразы, актуальные для современного развития сельского хозяйства аграрных территорий: «диверсификация», «консультационные услуги», или «ИКС», «цифровизация», «компетенции», «взаимодействие с вузами» и другое.

Выявлено, что в 21 районе отсутствует специальная программа или подпрограмма, характеризующая экологическую базовую функцию сельского хозяйства. В трех районах (Полтавском, Седельниковском и Тюкалинском) основным направлением развития является только социальная сфера, при отсутствии стратегических программ развития, обеспечивающих производственную, экономическую и экологическую базовые функции АПК.

Установлено, что не во всех муниципальных районах действующие программы и подпрограммы обеспечивают выполнение базовых функций сельского хозяйства в полном объеме. Это доказывает необходимость внесения корректировок в стратегические документы для адресного регулирования важнейших направлений развития сельских территорий и укрепления аграрного сектора региона.

Предлагаемый механизм управления включает в себя различные экономические рычаги: субсидирование сельского хозяйства, грантовую поддержку агростартапов, господдержку финансирования социальных проектов на селе, льготное кредитование инвесторов, консультирование и научное сопровождение хозяйствующих субъектов в АПК, подготовку кадров для села, развитие кооперации и диверсификации сельской экономики.

Выводы. Таким образом, использование представленного подхода позволит более объективно оценивать эффективность управления развитием аграрных территорий на основе многофункциональности сельского хозяйства, поскольку отражает не только влияние различных факторов, но и принятые управленческие решения на «местах» по достижению поставленных целей. Усовершенст-

вованный механизм управления данным развитием позволит внести корректировки в стратегические документы для адресного регулирования важнейших направлений развития сельских территорий и укрепления аграрного сектора региона, интегрировать и усилить государственную координацию принимаемых мер, обеспечивающих комплексность и последовательность позитивных преобразований при решении ключевых задач.

Библиографический список

1. Kosenchuk O.V., Aleshchenko V.V., Stukach V.F., Zinich A.V., Leushkina V.V. Study of the problems of sustainable development of rural territories (2016) IJER © Serials Publications 13(6), 2016: 2391-2407 ISSN: 0972-9380 URL:<http://serialsjournals.com/serialjournalmanager/pdf/1478243340.pdf> (дата обращения 09.04.2019).
2. Рылов Д.В. Управление развитием сельского хозяйства в рамках реализации государственных программ на территории России // Общество: политика, экономика, право. 2016. № 2. С. 90–92.
3. Патласов О. Ю. Антикризисное управление в АПК. Диагностика банкротства коммерческой организации / Патласов О. Ю., Сергиенко О. В. Омск – Тара: Изд-во ОмГАУ, 2005. 450с.
4. Лукина Т. С., Патласов О. Ю. Разработка маркетинговых стратегий сельских территорий. // Наука о человеке: гуманитарные исследования. 2014. № 4 (18). С. 225–234.
5. Вожаева Н. Г., Волков И. В. Управление в сельском хозяйстве: проблемы и перспективы // Вестник НГИЭИ. 2015. № 5 (48). С. 16–24.
6. Гешель В. П. Управление системой формирования экономического потенциала сельского хозяйства // Экономика и предпринимательство. 2017. № 1 (78). С. 454–465.
7. Кадомцева М. Е. Система государственного информационного обеспечения АПК и ее роль в управлении сельскими территориями // Экономическая безопасность и качество. 2018. № 2 (31). С. 105–111.
8. Shumakova O., Kosenchuk O., Blinov O. Resource personnel center as an effective link of the agrocluster (2015) Actual problems of economics, 11 (173), pp. 305-312. Ресурсный кадровый центр как эффективное звено агрокластера.
9. Бондаренко Л. В., Яковлева О. А. Дифференциация субъектов Российской Федерации по уровню развития сельских территорий и антидепрессивное управление // Инновации в АПК: проблемы и перспективы. 2017. № 2 (14). С. 31–38.
10. Семкин А. Г., Быков В. Г. Зарубежный опыт развития органов местного самоуправления сельским хозяйством во взаимосвязи с государственным управлением // АПК: Экономика, управление. 2018. № 2. С. 63–73.

O. V. Shumakova,

Doctor of Economics, Professor, Rector of Stolypin Omsk State Agrarian University,

1 Institutskaya square, Omsk, 644008, Russian Federation

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-3647-4497>

Scopus Author ID: 56446882500

e-mail: ov.shumakova@omgau.org

O.V. Kosenchuk,

The Candidate of Agricultural Sciences, Associate Professor, Dean of the Faculty of Animal Science,

Commodity Science and Standardization

1 Institutskaya square, Omsk, 644008, Russian Federation

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-1096-5722>

Scopus Author ID: 57015665100

e-mail: oliakos55@yandex.ru

IMPROVEMENT OF MANAGEMENT MECHANISM OF AGRARIAN TERRITORIES DEVELOPMENT BASED ON THE MULTIFUNCTIONALITY OF AGRICULTURE

Introduction. The article deals with the issues of improving the mechanism of management of rural development and methodological aspects of assessing its effectiveness. The goal is to develop recommendations for improvement of management mechanism of agrarian territories based on the multifunctionality of agriculture.

Materials and Methods. The study was conducted using the methods of abstract-logical and program-target approaches, grouping based on a cost-effective approach, and content analysis.

Results. A mechanism has been proposed for managing the development of agrarian territories based on the multifunctionality of agriculture. It also includes a new interdepartmental commission on the devel-

opment of agriculture and agrarian territories; economic, legal and organizational tools and means of managerial influence.

Conclusions. The recommended mechanism for managing the development of agrarian territories takes into account the features of the multifunctional nature of agriculture. It also develops differentiated measures and management decisions made with regard to individual municipalities in order to form a high socio-economic potential of the territories and ensure a decent standard of living for the rural population.

Keywords: management, agrarian territories, multifunctionality, agriculture, efficiency.

References

1. Kosenchuk O. V., Aleshchenko V. V., Stukach V. F., Zinich A. V., Leushkina V. V. *Study of the problems of sustainable development of rural territories* (2016) IJER © Serials Publications 13(6), 2016: 2391-2407 ISSN: 0972-9380.
2. Rylov D. V. *Management of agricultural development within the implementation of state programs in Russia. Society: politics, economics, law.* 2016. No 2. Pp. 90–92. (In Russian)
3. Patlasov O.Yu. *Crisis management in the agricultural sector. Diagnostics of the bankruptcy of a commercial organization* / Patlasov O.Yu., Sergienko O. V. Omsk - Container: Publishing House OmGAU, 2005.450 p.
4. Lukina T.S., Patlasov O.Yu. Development of marketing strategies for rural areas. *The science of person: humanitarian researches.* 2014. No 4 (18). Pp. 225–234.
5. Vozhdaeva N. G., Volkov I. V. Management in agriculture: problems and prospects. *Bulletin of NGIEI.* 2015. No 5 (48). Pp. 16-24. (In Russian).
6. Geshel' V. P. Management of the formation system of agricultural economic potential. *Economy and entrepreneurship.* 2017. No 1 (78). Pp. 454-465 (In Russian).
7. Kadomtseva M. E. System of state information support of agroindustrial complex and its role in rural territories management. *Economic safety and quality.* 2018. No 2 (31). Pp. 105-111. (In Russian)
8. Shumakova O., Kosenchuk O., Blinov O. Resource personnel center as an effective link of the agrocluster (2015) *Actual problems of economics*, 11 (173), pp. 305-312.
9. Bondarenko L. V., Yakovleva O. A. Differentiation of subjects of the Russian Federation by the development level of rural territories and antidepressive management. *Innovations in agroindustrial complex: problems and prospects.* 2017. No 2 (14). Pp. 31-38. (In Russian).
10. Semkin A. G., Bykov V. G. Foreign experience in development of agricultural self-governing authorities in connection with state administration. *Agroindustrial Complex: Economics, Management.* 2018. No 2. Pp. 63-73. (In Russian).

Поступила в редакцию 29.04.2019

© О. В. Шумакова, О. В. Косенчук, 2019

Авторы статьи:

Оксана Викторовна Шумакова, доктор экономических наук, профессор, ректор Омского государственного аграрного университета им. П. А. Столыпина, 644008, Омск, Институтская пл., 1, e-mail: e-mail: ov.shumakova@omgau.org

Ольга Виталиена Косенчук, кандидат сельскохозяйственных наук, доцент, декан факультета зоотехнии, товароведения и стандартизации Омского государственного аграрного университета им. П. А. Столыпина, 644008, Омск, Институтская пл., 1, e-mail: oliakos55@yandex.ru

Рецензенты:

Н. В. Боровских, доктор экономических наук, профессор кафедры экономики, менеджмента и маркетинга, Омский государственный педагогический университет.

Б. С. Кошелев, доктор экономических наук, профессор кафедры менеджмента и маркетинга, Омский государственный аграрный университет им. П. А. Столыпина.