

УДК 33

DOI: 10.34670/AR.2020.57.22.003

## **Проблемы информационно-аналитического обеспечения управления процессами развития сельских территорий**

**Луговской Сергей Иванович**

Кандидат экономических наук, доцент,  
научный сотрудник отдела изучения проблем сельского развития,  
Институт аграрных исследований,  
Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»,  
101000, Российская Федерация, Москва, Мясницкая ул., 20,  
e-mail: slugovskoy@hse.ru

### **Аннотация**

Для решения задач по развитию сельских территорий, стоящих перед муниципальными, региональными и федеральными органами власти, необходимо наличие широкой информационной базы, использование которой возможно и целесообразно не только в целях принятия управленческих решений, но и для оценки динамики развития территорий. Основным документом, содержащим сведения о социально-экономическом развитии, обеспеченности социальной и инженерной инфраструктурой, уровне и объеме предоставляемых услуг населению и плановом развитии должен стать паспорт территории. В статье рассмотрены проблемы информационно-аналитического обеспечения муниципальных и региональных органов власти при принятии решений, направленных на развитие сельских территорий, выявленные в ходе анализа документов, как регламентирующих ведение паспортов территорий, так и обеспечивающих формирование, сбор и мониторинг социально-экономических показателей развития территории. Автором обоснована необходимость формирования иерархически структурированной системы паспортов сельских территорий, необходимость верификации показателей паспорта, а также синхронизации их со стратегическими документами.

### **Для цитирования в научных исследованиях**

Луговской С.И. Проблемы информационно-аналитического обеспечения управления процессами развития сельских территорий // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2020. Том 10. № 11А. С. 22-28. DOI: 10.34670/AR.2020.57.22.003

### **Ключевые слова**

Сельская территория, паспорт территории, социально-экономические показатели, муниципальное образование, мониторинг, социально-экономическое развитие, информация.

## Введение

Оценка уровня развития сельских территорий является необходимым условием совершенствования инструментов воздействия федеральных, региональных и местных органов власти на изменения, происходящие в местном сообществе, его социальной, экономической, инновационной, экологической и других подсистемах. Однако такая оценка возможна только при наличии полной и достоверной информации, источником которой являются паспорта территорий, содержащие информацию об их социально-экономическом, экологическом и инфраструктурном состоянии.

Основная проблема процессов информационно-аналитического отражения состояния территории заключается в необходимости отбора оптимального количества показателей, обладающих достаточной информативностью и обозримостью. Даже в том случае, если список показателей непомерно широк, нет никаких гарантий, что информация будет достаточной и исчерпывающей для целевого использования результатов паспортизации территорий. Объективно возникает необходимость организации системы мониторинга развития местного сообщества, создания целостного информационного массива, позволяющего проводить аналитические исследования в направлении количественной и качественной оценки территориального, экономического и социального развития сельских территорий. Решению данных задач, а также задачи совершенствования всей системы муниципального управления призваны служить паспорта территории, решающие одновременно ряд задач: совершенствование системы муниципального управления; организация системы мониторинга развития сельских территорий на основе системы показателей паспорта; создание информационного массива, обеспечивающего возможность аналитических исследований и многокритериального сопоставления территорий, а также оценку эффективности функционирования местных органов власти; расширение доступа общественности к статистической и аналитической информации о развитии сельских территорий, обеспечение прозрачности работы местных органов власти.

Таким образом, паспорт территории позволяет органам власти активно управлять территорией, вести целенаправленную социальную и экономическую политику.

## Основное содержание

Общепринятой формы паспортов на сегодняшнее время нет. Обзор федеральных нормативных правовых актов показывает, что в настоящее время на национальном уровне отсутствуют понятие и методика формирования не только паспорта сельской территории, но и паспорта какой-либо муниципальной территории вообще. Один из немногих примеров, когда на уровне сельского поселения отрегулирован процесс формирования, наполнения и ведения паспортов территорий является Ханты-Мансийский район Ханты-Мансийского автономного округа – Югра, где разработан и утвержден администрацией района «Паспорт социально-экономического положения сельского поселения Ханты-Мансийского района».

В ряде субъектов Российской Федерации до сих пор пользуются методическими рекомендациями, юридически утратившими силу. Например, Агентство территориального развития Камчатского края разработало методические рекомендации «О порядке формирования и ведения паспорта муниципального образования в Камчатском крае». Указанные методические рекомендации были созданы на основе Постановления Губернатора Камчатской области от

27.02.2007 № 72 «О паспорте муниципального образования в Камчатской области» (утратило силу).

Кроме эпизодических местных и региональных, в настоящее время в России существуют и ведомственные подходы к вопросу паспортизации муниципальных образований (МЧС, инвестиционный, экологический и др. паспорта) и соответствующее понимание содержания «паспорта территории». Но все эти паспорта имеют специфические особенности, и ни один из имеющихся паспортов территорий не отражает ее реального социально-экономического и инфраструктурного состояния. То есть имеет место разрозненность правового регулирования вопроса формирования, наполнения и ведения паспортов территорий и необходимости создания единого нормативного документа в виде методических рекомендаций о порядке формирования и ведения паспорта муниципального образования [Байдаков, Назаренко, 2011].

Проведенный анализ опыта в области формирования, ведения, сбора и мониторинга действующих социально-экономических паспортов муниципальных районов, городских округов, сельских поселений и населенных пунктов в 82 субъектах Российской Федерации, а также методов сбора данных, характеризующих деятельность органов местного самоуправления и социально-экономического развития муниципальных образований, территориальным органом Росстата в субъектах Российской Федерации показал отсутствие единого подхода к формированию паспортов территории, набору показателей, характеризующих социально-экономическое развитие, регулярности заполнения паспортов, определении ответственных лиц. В большинстве регионов паспорта территорий заполняются нерегулярно; в ряде регионов (Архангельская область, Белгородская область, Тверская область, Липецкая область Чеченская Республика, Карачаево-Черкесская Республика и т.д.) паспорта имеют устаревший материал; показатели не синхронизированы со стратегическими документами федерального, регионального и местного уровня.

Во многих случаях паспорт территории представляет собой, по сути, некоторый текстовый документ, хотя и размещенный в Интернете. Однако это нельзя считать наличием паспорта территории, так как не задействованы широкодоступные современные средства компьютерных технологий. Данное обстоятельство резко снижает функциональные возможности паспорта и удобство использования его материалов для заинтересованных лиц и организаций [Морошкина, Костина, 2019]. Кроме этого, имеющуюся в паспортах информацию невозможно использовать для принятия адекватных управленческих и стратегических решений не только на уровне муниципальных образований (особенно на уровне сельских поселений), но и на региональном и федеральном уровне.

Еще одним источником информации о состоянии сельских территорий является база данных показателей муниципальных образований, формирование которой осуществляется на основании 33 форм по 460 показателям государственной статистической отчетности. Существуют четыре основные формы федерального статистического наблюдения, которые напрямую связаны с деятельностью органов местного самоуправления и социально-экономическим развитием муниципальных образований и которые передаются в территориальный орган Росстата в субъекте РФ [Черненко, Гарибов, 2019]. Помимо этого, существуют пять форм ведомственного статистического наблюдения о социально-экономическом развитии территорий муниципальных образований, по которым организован ежегодный сбор информации Министерством сельского хозяйства РФ. Перечень социально-экономических показателей, значение которых передается в территориальные органы Росстата муниципальными районами (округами, городскими округами), сельскими поселениями, имеет

большой объем, и по некоторым направлениям развития муниципалитетов (обеспеченность объектами социальной сферы и инженерной инфраструктуры, их техническое состояние, уровень комфорта проживания и др.) этот набор показателей не всегда раскрывает реальную ситуацию на территории сельских муниципальных образований.

Проведенное исследование показало, что необходима разработка общих требований к формированию информационно-аналитической системы сельской территории с учетом анализа существующих практик на местном уровне. Такой системой может стать синхронизированная, многоуровневая система социально-экономических показателей, позволяющая проводить анализ состояния и развития сельских территорий федеральными, региональными и местными органами власти. Результаты анализа могут быть использованы при принятии новых и корректировки действующих программ и стратегий развития сельских территорий (в части мероприятий, направлений и объемов финансирования). Основой системы должны стать паспорта сельских территорий, представленные в виде трехуровневой иерархической системы, включающей в себя паспорт сельского населенного пункта (первый уровень); паспорт сельского поселения (второй уровень); паспорт муниципального района, муниципального округа, городского округа (третий уровень).

Важной составляющей предложенной информационной системы паспортов сельских территорий является верификация исходных данных паспорта, которая осуществляется путем организации информационного обмена с открытыми и достоверными информационными системами, в том числе создаваемыми на уровне Российской Федерации (Минкомсвязи России, Федеральная служба государственной статистики). Это позволит выявлять неточности и ошибки при формировании паспорта и своевременно их устранять, что позволит принимать управленческие решения, направленные на развитие территории на основе максимально достоверной информации.

Эффективное решение задач, стоящих перед органами власти различного уровня, по достижению целевых показателей, закрепленных в нормативных актах федерального и регионального уровня, возможно только при синхронизации основных стратегических документов территорий с этими документами.

Синхронизация документов стратегического планирования в ряде субъектов Российской Федерации обеспечивается посредством одновременной разработки региональной и муниципальных стратегий, координируемых уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, с обеспечением участия муниципальных образований в разработке стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, а также установленного порядка согласования муниципальных стратегий со стратегией социально-экономического развития региона [Луговской, Шевченко, 2019].

К сожалению, документы стратегического планирования на региональном и муниципальном уровнях не всегда являются в достаточной степени взаимно согласованными и сбалансированными по целям, приоритетам, задачам, мероприятиям, показателям, финансовым и иным ресурсам, срокам реализации, что затрудняет достижение в установленные сроки целей и ожидаемых результатов, определенных в документах стратегического планирования значительной части муниципальных образований.

Одной из причин является ограниченность доступа к первичным данным для аналитических и управленческих целей, фрагментарность работ по их деперсонификации. Особенно это заметно в отношении разработки стратегий социально-экономического развития территорий. Так, если по общим показателям, отражающим социально-экономическое развитие

муниципального района или городского округа, такая информация доступна, то уже на уровне сельских поселений она становится очень ограниченной, а на уровне населенных пунктов такие данные даже не формируются. Как следствие, при формировании стратегических документов федерального уровня или государственных программ развития информация о социально-экономическом состоянии сельских территорий доходит в искаженном и неполном виде, что приводит к принятию завышенного показателя, отражающего цель программы или стратегии. Также присутствует проблема недоучета новых явлений и связанных с ними структурных сдвигов, что может привести к стратегическим разрывам документов.

Решением проблемы обеспечения информации региональных и федеральных органов власти может стать паспорт сельской территории. Заполненный должным образом, он будет, во-первых, служить основой для удовлетворения информационных потребностей федеральных и региональных органов государственной власти, органов местного самоуправления, хозяйствующих субъектов, населения и проведения статистического анализа динамики социально-экономического положения территории, во-вторых, позволит оценивать перспективы развития сельских территорий по различным направлениям (на основе данных паспорта возможна идентификация сложившихся закономерностей и тенденций развития территории) и, в-третьих, будет являться основополагающим документом для составления государственных, региональных и муниципальных программ на долгосрочную и среднесрочную перспективу.

### Заключение

Таким образом, разработка и ежегодное обновление консолидированного паспорта муниципального образования могут стать действенным инструментом социально-экономической политики на муниципальном и региональном уровнях, который даст объективную оценку ресурсного потенциала и современного уровня развития отдельного муниципального образования в разрезе его основных подсистем, а также позволит на основе интегральной оценки развития каждого муниципального образования на региональном и межрегиональном уровнях сопоставлять степень развития городских округов и муниципальных районов с целью разработки территориальной политики региона.

### Библиография

1. Байдаков А.Н., Назаренко А.В. Прогностическое обеспечение – необходимая компонента в системе принятия решений // Межрегиональная научно-практическая конференция «Экономика и управление народным хозяйством региона». Ставрополь, 2011. С. 147-152.
2. Луговской С.И., Шевченко Е.А. Влияние аграрной экономики на развитие социальной инфраструктуры сельских территорий // Экономика и управление: проблемы, решения. 2019. Т. 1. № 12. С. 19-24.
3. Методические рекомендации по порядку разработки, проверки, оценки и корректировки электронных паспортов территорий (объектов) (включающие, в частности, структуру электронного паспорта территории муниципального образования): рекомендации МЧС России от 2016 г. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_255039/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_255039/)
4. Мордвинцев А.И., Булетова Н.Е., Атарщикова И.Г. Проблемы реализации муниципальных программ в Российской Федерации и перспективы внедрения проектных технологий стратегического управления // Экономический анализ: теория и практика. 2020. Т. 19. № 6 (501). С. 1056-1083.
5. Морошкина М.В., Костина Е.И. О методике анализа и оценки уровня социально-экономического развития муниципального образования // Сборник трудов «Актуальные проблемы экономики и права». Киров, 2019. С. 68-76.
6. Об утверждении порядка формирования и ведения социально-экономического паспорта муниципального образования сельского поселения Куть-Ях: распоряжение администрации Сельского поселения Куть-Ях от

- 15.04.2013 № 33. URL: <https://www.garant.ru/hotlaw/kamchat>.
7. Об утверждении порядка формирования, отбора и реализации проектов комплексного развития сельских территорий (сельских агломераций): проект Приказа и одноименное Письмо Минсельхоза России от 18.10.2019 № 588. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/72798956>.
  8. Об утверждении формы электронного паспорта субъекта Российской Федерации: приказ Министерства регионального развития РФ от 26.03.2014 № 90. URL : <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70553334>.
  9. Субботина Л.В., Иванова Е.С. Социально-экономические аспекты управления сельскими территориями // Суханова С.Ф. (ред.) Сборник статей по материалам III Всероссийской (национальной) научно-практической конференции «Основные направления развития агробизнеса в современных условиях». Курган, 2019. С. 185-190.
  10. Черненко О.Б., Гарибов Г.А. Паспорт муниципального образования: порядок формирования и направления использования // Человек. Общество. Инклюзия. 2019. № 2 (38). С. 42-47.

## **Problems of information and analytical support for managing the development of rural areas**

**Sergei I. Lugovskoi**

PhD in Economics, Associate Professor,  
Researcher of the Department of the study of rural development problems,  
Institute of Agricultural Research,  
National Research University "Higher School of Economics",  
101000, 20 Myasnitskaya str., Moscow, Russian Federation;  
e-mail: [slugovskoy@hse.ru](mailto:slugovskoy@hse.ru)

### **Abstract**

To solve the problems of the development of rural areas facing municipal, regional and federal authorities, it is necessary to have a wide information base, the use of which is possible and advisable not only for the purpose of making managerial decisions, but also for assessing the dynamics of development of territories. The main document containing information on socio-economic development, provision of social and engineering infrastructure, the level and volume of services provided to the population and planned development should be the passport of the territory. The article discusses the problems of information and analytical support of municipal and regional authorities in making decisions aimed at the development of rural areas, identified during the analysis of documents, both regulating the maintenance of passports of territories, and ensuring the formation, collection and monitoring of socio-economic indicators of development of the territory. The author substantiates the need to form a hierarchically structured system of passports for rural areas, the need to verify passport indicators, as well as to synchronize them with strategic documents. The development and annual renewal of the consolidated passport of the municipality can become an effective tool of socio-economic policy at the municipal and regional levels,

### **For citation**

Lugovskoi S.I. (2020) Problemy informatsionno-analiticheskogo obespecheniya upravleniya protsessami razvitiya sel'skikh territorii [Problems of information and analytical support for managing the development of rural areas]. *Ekonomika: vchera, segodnya, zavtra* [Economics: Yesterday, Today and Tomorrow], 10 (11A), pp. 22-28. DOI: 10.34670/AR.2020.57.22.003

## Keywords

Rural territory, passport of the territory, socio-economic indicators, municipality, monitoring, socio-economic development, information.

## References

1. Baidakov A.N., Nazarenko A.V. (2011) Prognosticheskoe obespechenie – neobkhodimaya komponenta v sisteme prinyatiya reshenii [Predictive support is a necessary component in the decision-making system]. In: *Sbornik trudov Mezhtsional'noi nauchno-prakticheskoi konferentsii "Ekonomika i upravlenie narodnym khozyaistvom regiona"* [Interregional scientific-practical conference "Economy and management of the national economy of the region"]. Stavropol', pp. 147-152.
2. Chernenko O.B., Garibov G.A. (2019) Pasport munitsipal'nogo obrazovaniya: poryadok formirovaniya i napravleniya ispol'zovaniya [Passport of a municipal formation: the procedure for the formation and directions of use]. *Chelovek. Obshchestvo. Inklyuziya* [Man. Society. Inclusion], 2 (38), pp. 42-47.
3. Lugovskoi S.I., Shevchenko E.A. (2019) Vliyaniye agrarnoi ekonomiki na razvitie sotsial'noi infrastruktury sel'skikh territorii [The influence of the agrarian economy on the development of the social infrastructure of rural areas]. *Ekonomika i upravlenie: problemy, resheniya* [Economics and Management: Problems, Solutions], 1(12), pp. 19-24.
4. *Metodicheskie rekomendatsii po poryadku razrabotki, proverki, otsenki i korrektyrovki elektronnykh pasportov territorii (ob"ektov) (vkluchayushchie, v chastnosti, strukturu elektronnoho pasporta territorii munitsipal'nogo obrazovaniya): rekomendatsii MChS Rossii ot 2016 g.* [Methodological recommendations on the procedure for the development, verification, assessment and adjustment of electronic passports of territories (objects) "(including, in particular, the structure of the electronic passport of the territory of the municipality): Recommendations of the Ministry of Emergencies of Russia of 2016]. Available at: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_255039](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_255039) [Accessed 10/10/2020].
5. Mordvintsev A.I., Buletova N.E., Atarshchikova I.G. (2020) Problemy realizatsii munitsipal'nykh programm v Rossiiskoi Federatsii i perspektivy vnedreniya proektnykh tekhnologii strategicheskogo upravleniya [Problems of the implementation of municipal programs in the Russian Federation and the prospects for the implementation of project technologies of strategic management]. *Ekonomicheskii analiz: teoriya i praktika* [Economic analysis: theory and practice], 19-6 (501), pp. 1056-1083.
6. Moroshkina M.V., Kostina E.I. (2019) O metodike analiza i otsenki urovnya sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya munitsipal'nogo obrazovaniya [On the methodology for analyzing and assessing the level of socio-economic development of a municipal formation]. *Sbornik trudov "Aktual'nye problemy ekonomiki i prava"* [Collection of articles "Actual problems of economics and law"]. Kirov, pp. 68-76.
7. Ob utverzhdenii formy elektronnoho pasporta sub"ekta Rossiiskoi Federatsii: prikaz Ministerstva regional'nogo razvitiya RF ot 26.03.2014 № 90 [On the approval of the form of the electronic passport of the constituent entity of the Russian Federation: Order of the Ministry of Regional Development of the Russian Federation No. 90 of March 26, 2014]. Available at: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70553334> [Accessed 10/10/2020].
8. Ob utverzhdenii poryadka formirovaniya i vedeniya sotsial'no-ekonomicheskogo pasporta munitsipal'nogo obrazovaniya sel'skogo poseleniya Kut'-Yakh: rasporyazhenie administratsii Sel'skogo poseleniya Kut'-Yakh ot 15.04.2013 № 33 [On the approval of the procedure for the formation and maintenance of the socio-economic passport of the municipal formation of the rural settlement of Kut'-Yakh: Order of the administration of the rural settlement of Kut'-Yakh No. 33 of April 15, 2013]. Available at: <https://www.garant.ru/hotlaw/kamchat> [Accessed 10/10/2020].
9. Ob utverzhdenii poryadka formirovaniya, otbora i realizatsii proektov kompleksnogo razvitiya sel'skikh territorii (sel'skikh aglomeratsii): projekt Prikaza i odnoimennoe Pis'mo Minsel'khoza Rossii ot 18.10.2019 № 588 [On the approval of the procedure for the formation, selection and implementation of projects for the integrated development of rural areas (rural agglomerations): Draft Order and the Letter of the same name of the Ministry of Agriculture of Russia No. 588 of October 18, 2019]. Available at: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/72798956> [Accessed 10/10/2020].
10. Subbotina L.V., Ivanova E.S. (2019) Sotsial'no-ekonomicheskie aspekty upravleniya sel'skimi territoriyami [Socio-economic aspects of rural management]. In: Sukhanova S.F. (ed.) *Sbornik statei po materialam III Vserossiiskoi (natsional'noi) nauchno-prakticheskoi konferentsii "Osnovnye napravleniya razvitiya agrobiznesa v sovremennykh usloviyakh"* [Proc. All-Russian Conf. "The main directions of the development of agribusiness in modern conditions."]. Kurgan, pp. 185-190.