

УДК 338.43

**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ УПРАВЛЕНИЯ И ПЛАНИРОВАНИЯ АПК:  
ФЕДЕРАЛЬНЫЙ И РЕГИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТЫ**<sup>1</sup>В.П. Кисельникова, <sup>2</sup>Н.В. Максимец<sup>1</sup>Марийский государственный университет, Йошкар-Ола<sup>2</sup>Марийский государственный технический университет, Йошкар-Ола

Рассматриваются проблемы управления и планирования АПК на федеральном и региональном уровнях и меры по их устранению, разработанные и представленные в Федеральном Законе РФ от 29 декабря 2006 года № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства», Государственной и республиканской программах.

The authors consider the problems of management and planning in the agricultural-industrial sector of the economy both at the federal and regional levels and the ways of their solution developed in: the Federal Law of the Russian Federation of December 29, 2006 № 264-ФЗ «On the Development of Agriculture»; the federal and local programmes the main directions of which were determined by the Republic of Mari El Ministry of Agriculture, Food Production and Nature Management.

Современные тенденции в организации управления экономикой дают основание предполагать, что рынок и все, что происходит вокруг него, как и любая система отношений, может и должна управляться, в том числе прогнозироваться и планироваться.

В то же время цельной системы организации управления и планирования пока не сложилось. Об этом свидетельствуют все еще продолжающиеся реорганизации, некоторые из которых оказываются недостаточно продуманными и подготовленными.

Сложившуюся схему планирования и прогнозирования в сельском хозяйстве на разных уровнях можно представить следующим образом.

На федеральном уровне на основе федерального бюджета принимаются федеральные целевые программы. Разрабатываются также стратегия социально-экономического развития страны и прогнозы. Кроме того, сейчас реализуются приоритетные национальные проекты. Минсельхоз России вправе разрабатывать отраслевые программы. Однако все эти документы недостаточно взаимосвязаны и не обеспечивают темпов роста производства, которые необходимы для реализации общегосударственных задач.

Это можно показать на примере расчетов в соответствии с параметрами сценарных условий Минэкономразвития на период до 2009 г. По одному из вариантов за 2006-2009 гг. реальные доходы населения вырастут на 36%. Одновременно предполагается, что продукция сельского хозяйства увеличится на 6,6%. Несложный расчет показывает, что для того, чтобы отоварить за счет отечественного производства такой прирост реальных доходов населения, ежегодный

прирост валовой продукции сельского хозяйства должен быть не менее 6-6,6, а не 1,6-1,7%. Если такой «план» будет реализован, то импорт продовольствия возрастет в 1,5-1,6 раза. Возможно, такие «индикативные» планы оправдывают столь низкий уровень поддержки агропромышленного производства и регулирования агропродовольственного рынка.

Следующий уровень управления – в субъектах Российской Федерации. Здесь ситуация весьма различная, однако во многом и на нем нет системности. К этому же уровню можно отнести и районный, муниципальный, поскольку они осуществляют программы развития сельских территорий на основе бюджетов и программ субъектов Российской Федерации.

Наконец, хозяйственный уровень. На этом уровне, как правило, разрабатываются лишь годовые планы и лишь в более успешно функционирующих хозяйствах – внутрихозяйственное управленческое планирование и хозяйственный коммерческий расчет, еще в меньшем их числе – стратегическое планирование как неотъемлемая часть каждого предприятия.

Сформировать систему планирования и прогнозирования можно было бы следующим образом. На федеральном и региональном уровне она будет носить индикативный характер, естественно, кроме бюджетного планирования, на хозяйственном уровне в основной части – систематического и обязательного для выполнения с одновременным освоением системы управленческого учета.

Внутрихозяйственное планирование должно стать основным в практической деятельности российских агропромышленных организаций в условиях ры-

ночных отношений, исходя из таких основных принципов:

– разрабатывать планы должен, прежде всего, тот, кто будет претворять их в жизнь;

– уровень компетенции в планировании должен соответствовать уровню ресурсов, которыми располагает агропромышленная организация;

– необходимо обеспечивать гибкость и адаптивность планирования в соответствии с изменениями во внешней и внутренней среде.

Для руководителей российских агропромышленных организаций в дореформенный период план всегда был «законом» и должен выполняться любой ценой без каких-либо изменений его структуры и сроков, без учета того, нужна ли произведенная продукция обществу или нет. В системе управления планы предусматривают производство только той сельскохозяйственной продукции, которая обязательно будет востребована потребителями. Поэтому принцип адаптивности в планировании, учитывающий перспективу развития и динамику спроса, становится самым главным.

В планировании и управлении наиболее целесообразно применять системы стратегического планирования с ранжированием поставленных задач. Для этого необходимо провести анализ перспектив организации, т.е. выяснить те тенденции, которые сдерживают развитие производства и реализации продукции, установить, где организация может иметь наилучшие шансы для развития и оценить возможности появления конкурентов на продовольственном рынке. Разработка перспектив развития позволяет предотвратить выход фактических результатов деятельности за пределы, которые определены.

Одним из важнейших принципов в системе стратегического планирования является анализ тактики организации в конкурентной деятельности, определении необходимых для улучшения положения в организации направленных действий путем совершенствования структуры производимого продовольствия, которое доступно населению. В связи с этим необходимо применить метод выбора стратегии путем сравнения ожидаемых результатов в различных направлениях деятельности, установить приоритеты и распределить имеющиеся ресурсы, чтобы обеспечить реализацию поставленных стратегических задач, которые принесут прибыль.

Большое значение в системе стратегического планирования имеют анализ производственной деятельности агропромышленной организации и анализ факторов, влияющих на конкурентоспособность продукции на внутреннем и внешнем рынках.

Оказывается, многие агропромышленные организации не в состоянии осуществлять перспективное планирование на основе сегодняшних возможностей и имеющегося потенциала. Как правило, это связано с тем, что сложившиеся направления товарной политики не соответствуют стратегическим целям, особенно в плане перспектив научно-технического прогресса. Тогда необходимо оценить возможные пути диверсификации деятельности, чтобы определить новые, более эффективные ее виды.

Более сложной задачей представляется планирование стратегических программ, бюджетов и прибыли, в которые должны закладываться основы будущей рентабельности планируемых операций. Стратегические цели плохо сочетаются с исполнением текущих задач, поэтому стратегическое планирование должно осуществляться не по подразделениям агропромышленной организации, а по отдельным комплексным проектам, будущим направлениям деятельности, новым товарным видам продукции на основе отдельной маркетинговой системы управления и контроля за исполнением.

При этом следует отметить, что в условиях рынка стратегические цели составляют основу планирования, а ошибки в стратегическом планировании приводят к «выживанию» агропромышленных организаций.

В научных статьях часто основной целью развития экономики страны считают удвоение ВВП. Однако удвоение ВВП – это не цель. С точки зрения экономической теории – это инструмент или метод для достижения какой-либо цели, например, увеличения потребления.

Можно проанализировать деятельность Правительства за годы реформ. Не решены ни жилищная, ни социальная, ни медицинская проблемы. Промышленность, сельское хозяйство, потребительский рынок развиваются недостаточными темпами.

Проведенные исследования ВИАПИ им. А.А. Никонова показали, что в переходный период формам бюджетной поддержки аграрной отрасли и сельской местности были присущи следующие недостатки:

1. В законодательстве, включая Бюджетный кодекс, отсутствуют принципы формирования аграрного бюджета, и оно идет стихийно – под влиянием политических сил или по пресловутому остаточному принципу.

2. Бюджетный процесс непрозрачен, по ряду направлений у нас нет законодательно определенных критериев предоставления ресурсов сельхозпроизводителям, действует правило общей очереди. Порядок использования бюджетных средств принимается после утверждения бюджета, а не одновременно с ним,

что открывает возможности для чиновничьего произвола.

3. Сельхозпроизводители не имеют равного доступа к бюджетным средствам.

4. Наблюдается расхождение между декларируемыми направлениями аграрной и сельской политики и статьями бюджета (например, государство несет затраты по финансовому оздоровлению сельхозтоваропроизводителей, но они также не попадают в бюджетную разверстку).

5. Отсутствует мониторинг эффективности использования бюджетных ресурсов.

6. Существенно различаются правила «бюджетирования» по регионам, что не позволяет сформировать единое экономическое пространство и вообще проводить аграрную политику в масштабе страны. Расслоение между регионами растет (субъектов Российской Федерации, которые обеспечены меньше, чем наполовину от среднего уровня, за пять лет стало 32, против 25).

Причина проста – неэффективная региональная политика планирования бюджета. Регионам выгоднее из года в год выбивать помощь из центра, а не наращивать собственные доходы, ведь за счет трансфертов «бедняк» может даже обогнать по сумме поступлений «средняка». Например, Чечня по объему дотаций обгоняет Омскую область и Ставропольский край.

Принцип «отнять и поделить» подрывает и экономик «богатых» регионов. Как только кто-то из них начинает зарабатывать больше, например, создав благоприятные условия для развития агробизнеса у себя в регионе, к нему немедленно приходят с «продразверсткой». Чиновники Минфина России даже решили поставить ее на поток: выступили с идеей ввести «отрицательные трансферты», т.е. оброк на самых успешных.

7. В социальных программах нет разбивки на город и село. Как следствие – социальные ведомства сокращают программы оказания услуг в сельской местности, так как издержки на единицу стоимости услуг на селе значительно выше [3].

Ликвидировать все эти недостатки позволят меры, разработанные в Федеральном Законе РФ от 29 декабря 2006 года № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства» [1], Государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008-2012 годы [2], республиканской программе «Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия в Республике Марий Эл на 2008-2012 годы» [4].

Принятие Федерального Закона стало возможным при новом подходе государства к сельскому хозяйству, как к перспективной и потенциально высокотехнологической отрасли экономики, и к селу в целом, как к важному укладу жизни. Ускорителем позитивных процессов в этой сфере стал приоритетный национальный проект «Развитие АПК».

Утвержденная Госпрограмма является основным инструментом аграрной политики и определяет приоритеты, цели и направления развития сельского хозяйства на пятилетний период. При этом приоритетный национальный проект «Развитие АПК» перерастает в Государственную программу и аграрная политика становится с 2008 г. приоритетом в социально-экономической политике государства.

В целом объем ресурсов из федерального бюджета на пятилетний период выполнения Госпрограммы составляет 551 млрд руб. Ежегодная сумма поддержки сельского хозяйства из федерального бюджета за этот срок увеличится в 2 раза. Софинансирование мероприятий республиканской программы за счет средств республиканского бюджета РМЭ составит 1,9 млрд руб. Это не только увеличивает ресурсное обеспечение проекта, но и синхронизирует действия федеральных и региональных властей, содействует формированию единого экономического пространства.

В результате реализации Госпрограммы ожидается:

- увеличение объема производства продукции сельского хозяйства по России более чем на 23%, по РМЭ этот показатель – 18,5%;

- увеличить привлечение инвестиций в основной капитал сельского хозяйства почти на 63% по России, в РМЭ за 2008-2012 годы – размер инвестиций должен достигнуть 5,1 млрд руб.;

- рост среднемесячной номинальной начисленной заработной платы работников сельского хозяйства по России в 2,1 раза и к 2012 году она должна составить 11821 руб. (по РМЭ – 9757 руб.).

По мнению председателя Правительства России М.Е. Фрадкова, «... это существенно, если иметь в виду, что только пашня в России составляет 9% от мировой. Объем производства зерновых и зернобобовых составляет 3% мирового объема производства, а мяса – 2%. Это достаточно высокая доля в мировом производстве, – подчеркнул он, – и мы вправе рассчитывать на то, чтобы эти ресурсы использовались со значительно большим эффектом».

Потребительский рынок меняется, он перестает быть рынком продавцов и становится рынком покупателей. Кроме того, развитие рынка создает тенденцию концентрации производства и капитала (через это прошли все страны и процесс глобализации неизбежен).

Проводимая в настоящее время Правительством Российской Федерации экономическая политика, направленная на стабилизацию денежной системы и характеризующаяся как чисто монетаристская, на самом деле представляет собой неудачный вариант конъюнктурной или краткосрочной формы индикативного планирования, нацеленной только на преодоление инфляции и стабилизации курса рубля.

Следующим этапом, по мнению Правительства, должен наступить этап, решающий такие структурные задачи, как переход от устаревшей технологической многоукладности экономики к освоению достижений новейшего технологического уклада, и как результат – переход от экономики индустриального типа к экономике постиндустриального типа.

Решение поставленных задач займет длительное время и поэтому потребует совершенно других форм государственного планирования и регулирования, чем те, которые использовались до настоящего времени.

При этом:

– классические функции государственного планирования и регулирования не исчезают и не утрачивают своей роли, а изменяются механизмы, методы, способы осуществления государством этих функций;

– роль государства качественно различается на этапах становления, формирования рыночной экономики и в условиях функционирования уже сложившейся хорошо отлаженной и отрегулированной экономики рыночного типа;

– особенностями индикативного планирования на современном этапе является расширение участия в регулировании наряду с государственными органами управления добровольных, негосударственных организаций (союзы промышленников, аграрников и предпринимателей, добровольные профессиональные ассоциации, экологические комиссии и др.), других социальных институтов;

– масштабы государственного планирования и регулирования, его конкретные формы существенно различаются по регионам, а также по отраслям и их комплексам;

– неправомерно, с одной стороны, абсолютизировать и преувеличивать роль рынка, недооценивая роль государства, и с другой, – преувеличивать возможности государства, не признавая роль рыночной саморегуляции, необходимо находить взвешенное, рациональное их соотношение;

– регулирующая роль государства возрастает в переходные периоды общества от одной общественно-экономической формации к другой, от одного этапа развития общества к другому, а также в период экономических кризисов. После стабилизации экономики роль государства снижается, имеет место последовательный переход от прямых к косвенным методам регулирования;

– кризисная экономика объективно предполагает свои, специфические методы планирования и регулирования, отличные от методов регулирования нормальной, стабильной экономики.

Недооценка планирования и регулирования в АПК в процессе проведения рыночных реформ в России, проявившаяся в неконтролируемой либерализации цен, криминальной приватизации, в попытке быстрой интеграции в мировой рынок без тарифной и нетарифной защиты отечественных товаропроизводителей, в отсутствии жесткого контроля за движением капиталов, привело к падению экономики России, финансовому кризису и снижению жизненного уровня основной массы населения. Процесс выхода экономики России из кризиса, в т.ч. и АПК будет сложным и длительным, так как для восстановления и расширенного воспроизводства в агропромышленном комплексе потребуются огромные финансовые ресурсы, новые прогрессивные технологии, высококвалифицированные кадры, которые позволят производить конкурентоспособную продукцию.

## ЛИТЕРАТУРА

1. О развитии сельского хозяйства: Федеральный закон Российской Федерации от 29 декабря 2006 года № 264-ФЗ // Экономика сельского хозяйства России. – 2007. – № 2. – С. 37-40.

2. Гордеев, А. О проекте Государственной программы «Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008-2012 годы» / А. Гордеев // Экономика сельского хозяйства России. – 2007. – № 8. – С. 4-8.

3. Модели индикативного планирования социально-экономического развития сельских территорий: материалы международной научно-практической конференции, г. Ростов-на-Дону, 25-26 апреля 2006 г. – Ростов н/Д: ВНИИЭиН, 2006. – 128 с.

4. [http:// aris.mari.ru](http://aris.mari.ru).