

РАЗДЕЛ 1

МОДЕЛИ, СИСТЕМЫ, СЕТИ В ЭКОНОМИКЕ И УПРАВЛЕНИИ

УДК 631.153

ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ И ПРОЕКТНОЕ УПРАВЛЕНИЕ В СЕЛЬСКОМ ХОЗЯЙСТВЕ

Г. В. Беспяхотный

PROGRAM-TARGET PLANNING AND PROJECT MANAGEMENT IN AGRICULTURE

G. V. Bespakhotnyy

Аннотация. *Актуальность и цели.* Рассмотрены методологические вопросы разработки и реализации государственных программ в сельском хозяйстве. В соответствии с ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» в настоящее время идет процесс формирования плановых подразделений на всех уровнях управления. В сельском хозяйстве накоплен значительный опыт по организации планирования в рыночных условиях. Цель проведенного исследования – обобщить опыт использования методологии программно-целевого и проектного управления при разработке и реализации государственных программ развития отрасли и обосновать направления ее совершенствования. *Материалы и методы.* Для этого проведен анализ структуры плановых документов, прослежена динамика изменений в постановке целей, приоритетов, механизмов решения поставленных задач. *Выводы.* В современной практике совершенствование программ проводится методом «проб и ошибок». Вносимые изменения затрагивают отдельные задачи планирования, их влияние на систему в целом не просчитывается. Обосновывается необходимость создания научно-методического обеспечения функционирования системы планирования АПК на основе использования современной методологии программно-целевого и проектного управления; рассматриваются также направления совершенствования планирования аграрной сферы на федеральном и региональном уровнях.

Ключевые слова: программно-целевое планирование, проектное управление, сельское хозяйство, государственная программа, федеральный и региональный уровни, механизмы реализации программ.

Abstract. The article considers methodological issues of development and implementation of state programs in agriculture. In accordance with the Federal Law «On Strategic Planning of the Russian Federation,» the process of forming planning units at all levels of government is under way. In agriculture, there is considerable experience in organizing planning in market conditions. The purpose of the study is to summarize the experience of using the methodology of program-target and project management in the development and implementation of state programs for the development of the industry and to substantiate the directions for its improvement. For this purpose, the analysis of the structure of planning documents was carried out, the dynamics of changes in the setting of goals, priorities, mechanisms for solving assigned tasks was traced. In modern practice, programs are improved using the «trial and error» method. The changes introduced affect individual plan-

ning tasks, their impact on the system as a whole is not calculated. The article substantiates the need to create scientific and methodical support for the functioning of the agroindustrial complex planning system on the basis of using modern methodology of program-targeted and project management. The directions of improving the planning of the agrarian sphere at the federal regional level are set forth in the article.

Key words: program-target planning, project management, agriculture, state program, federal and regional level, mechanisms for program implementation.

Введение

В рамках реализации ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [1] на всех уровнях государственного управления создаются соответствующие структуры и разрабатываются механизмы планирования. Законом определен состав документов по всем видам плановой деятельности: целеполаганию, прогнозированию, планированию на среднесрочный период и текущий год, программированию. Разработку этих документов и соответствующей нормативно-методической базы по их реализации предусматривалось завершить в 2016 г. Однако работа по формированию системы планирования оказалась сложной и большой по объему, поэтому сроки перенесены на 2019 г.

Началом создания системы стратегического планирования в сельском хозяйстве можно считать принятие в 2006 г. приоритетного национального проекта «Развитие АПК» [2], который затем был включен наряду с действующими программами поддержки отрасли в «Государственную программу развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008–2012 годы» [3]. Это была первая отраслевая программа, получившая статус государственной. На 2013–2020 г. Правительство Российской Федерации утвердило около 30 государственных программ. Бюджетную поддержку отраслей стали осуществлять через эти программы. Проведя анализ хода реализации государственных программ, Правительство Российской Федерации пришло к выводу о их недостаточной эффективности. Отмечали сложность механизмов и слишком большое число включенных мероприятий, что вело к расплывчатости и трудностям обеспечения сбалансированности целевых показателей с ресурсами. В числе причин назывались невыполнение ключевых целевых показателей программ, несоблюдение сроков и объемов бюджетного финансирования, а также недостаточная мотивация и ответственность за результаты.

Постановлением от 12 октября 2017 г. № 1242 Правительство прекратило действие государственных программ, а пять из них утвердило к новой разработке в качестве «пилотных». В соответствии с проводимой бюджетной реформой поручено отработать модели проектного управления реализации госпрограммы. Предполагается повысить эффективность программ за счет усиления целевого характера финансирования и более четкого распределения ответственности за выполнение конкретных задач. В число пяти действующих «пилотных» проектов включена госпрограмма по сельскому хозяйству на 2013–2020 гг. как наиболее эффективная. Методика исследования заключалась в оценке целей, мероприятий и механизмов реализации программ с позиции методологии программно-целевого планирования и управления.

В общем виде проектное управление представляет собой способ координации всех участников проекта (программы). При разработке и реализации проекта формируется межведомственная вертикаль, которая обеспечивает

взаимодействие всех исполнителей на всех уровнях управления и ответственность за достижения установленных результатов. Проектные методы обычно рассматриваются как развитие методологии программно-целевого управления. В постановлении Правительства № 1050 от 15 октября 2016 г. «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации» проект определяется как «комплекс взаимосвязанных мероприятий, направленных на достижение уникальных результатов в условиях временных и ресурсных ограничений».

Программа трактуется как «комплекс взаимосвязанных проектов и мероприятий, объединенных общей целью и координируемых совместно в целях повышения общей результативности управления». Из приведенных определений следует, что госпрограмма – набор проектов и мероприятий, а проект – как результат декомпозиции госпрограммы. Проектная деятельность – инициирование подготовки, реализация и завершение проектов (программ) [4].

Анализ целей, мероприятий и механизмов реализации государственных программ

Изменения содержания и характера целевой направленности государственных программ по сельскому хозяйству показаны в табл. 1. В национальном проекте «Развития АПК» были обозначены такие цели, как ускоренное развитие животноводства, стимулирование развития малых форм хозяйствования, обеспечение доступным жильем молодых специалистов [2].

В государственной программе по сельскому хозяйству на 2008–2012 гг. впервые после начала экономических реформ была сделана попытка сформулировать в одном документе цели, ориентиры, плановые показатели отрасли и обязательства государства по их поддержке. Из-за отсутствия опыта составления ее структура была несовершенной. Достаточно сказать, что в разделе «Развитие приоритетных отраслей» не включены молочное и мясное скотоводство [3].

В госпрограмме 2013–2020 гг. [5] сформулированы масштабные цели, такие как обеспечение продовольственной независимости, повышение конкурентоспособности сельскохозяйственной продукции, сохранение земельных ресурсов. При корректировке госпрограммы в 2016 г. добавлены цели: повышение финансовой устойчивости предприятий АПК, устойчивое развитие сельских территорий. В новой редакции программы, принятой в 2017 г., пересмотрены ранее сформулированные цели, проведена их детализация и обозначены количественные значения. Обеспечение продовольственной безопасности характеризуется достижением роста продукции АПК по сравнению с 2015 г. до 112,7 %, вместо цели «повышение конкурентоспособности продукции» поставлены цели: «увеличение добавленной стоимости сельскохозяйственной продукции до 4,3 млн руб. и увеличение темпов роста экспорта продукции АПК на 32 % к уровню 2015 г.». Вместо цели «повышение финансовой устойчивости предприятий АПК» введена цель «прирост индекса объема инвестиций в АПК на 113,1 %». Вместо цели «устойчивое развитие сельских территорий» поставлена цель «достижение объема располагаемых ресурсов домашних хозяйств не менее 18,3 тыс. руб.».

Таблица 1

Цели государственных программ по развитию аграрной сферы экономики

Приоритетный национальный проект «Развитие АПК»	Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008–2012 гг.	Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 гг.		
		В редакции 2012 г.	В редакции 2016 г.	В редакции 2017 г.
Ускоренное развитие животноводства	Устойчивое развитие сельских территорий, повышение занятости и уровня жизни сельского населения	Обеспечение продовольственной независимости в параметрах, заданных доктриной продовольственной безопасности	Обеспечение продовольственной независимости России в параметрах, заданных доктриной продовольственной безопасности	Обеспечение продовольственной безопасности Российской Федерации с учетом экономической и территориальной доступности продукции агропромышленного комплекса, рост в 2015 г. – 112,7 %
Стимулирование развития малых форм хозяйствования в агропромышленном комплексе, обеспечение доступным жильем молодых специалистов (или их семей) на селе	Повышение конкурентоспособности российской сельскохозяйственной продукции. Сохранение и воспроизводство в сельском хозяйстве земельных и других природных ресурсов	Повышение конкурентоспособности российской сельскохозяйственной продукции. Повышение финансовой устойчивости предприятий агропромышленного комплекса. Устойчивое развитие сельских территорий воспроизводства и повышение эффективности использования в сельском хозяйстве земельных и других ресурсов, а также экологизация производства	Ускоренное импортозамещение в отношении мяса, молока, овощей, семенного картофеля, овощной и плодово-ягодной продукции. Повышение конкурентоспособности российской сельскохозяйственной продукции на внутреннем и внешних рынках	Достижение значения произведенной добавленной стоимости, создаваемой в сельском хозяйстве до 4050 триллионов руб. Увеличение темпов роста экспорта продукции АПК до 132 % к 2015 г. Рост индекса физического объема инвестиций в основной капитал сельского хозяйства до 113,1 % по отношению к 2015 г. Достижение объема располагаемых ресурсов домашних хозяйств в сельской местности не менее 18,3 тыс. руб.

Структура программ постоянно изменялась. При подготовке госпрограммы на 2013–2020 гг. учтены выявленные недостатки: в ней более полно отражены вопросы продовольственной безопасности, включены основные отрасли АПК. Содержательное отличие структуры программы состоит в реализации продуктового подхода. Сформулированы подпрограммы «Развитие подотрасли растениеводства, переработки и реализации продукции»; «Развитие подотрасли животноводства, переработки и реализации продукции». В состав этих подпрограмм включены мероприятия по их развитию, финансированию, кредитованию, страхованию и регулированию рисков. Выделены новые приоритеты в качестве самостоятельных подпрограмм: «Развитие мясного скотоводства», «Поддержка малых форм хозяйствования», «Техническая и технологическая модернизация, инновационное развитие». Мероприятия первой госпрограммы, связанные с созданием общих условий функционирования отрасли, в новой программе расширены за счет детализации государственных услуг и совершенствования мер по реализации госпрограммы. В госпрограмму включены ранее принятые федеральные целевые программы по социальному развитию села и мелиорации земель.

В 2016 г. структура программы претерпела существенные изменения. Подпрограммы развития продуктовых подкомплексов объединили в одну подпрограмму «Развитие отраслей АПК». Мероприятия по кредитованию и финансированию в первоначальном варианте были изложены в отраслевых подпрограммах, в новом варианте они сгруппированы в двух подпрограммах: «Развитие финансового кредитной системы агропромышленного комплекса» и «Стимулирование инвестиционной деятельности». Развитие программно-целевого подхода в новом варианте не произошло. В паспорте всех подпрограмм в графе «Программно-целевые инструменты» проставлено «отсутствуют».

Как уже отмечалось выше, в 2018 г. госпрограмма по сельскому хозяйству получила статус «пилотной» по переводу на механизмы проектного управления ее реализации. Изменения приоритетов при разработке и корректировке госпрограмм нашли отражение в структуре (табл. 2).

Структура госпрограммы состоит из проектной и процессной частей. В проектную часть вошли из предыдущего варианта четыре подпрограммы, названные теперь ведомственными проектами: «Развитие отраслей АПК», «Стимулирование инвестиционной деятельности», «Техническая модернизация АПК», «Экспорт продукции АПК». Эти проекты следует рассматривать как приоритетные, а проекты процессорной части – как обеспечивающие. Процессорная часть включает следующие направления: «Поддержка реализации программ субъектов Российской Федерации в области мелиорации», «Развитие мелиорации», «Устойчивое развитие сельских территорий», «Управление реализацией программы», «Обеспечение общих условий регулирования развития АПК», «Научно-техническое обеспечение», «Развитие сырьевой базы предприятий легкой промышленности» [6].

Таблица 2

Структура государственных программ по сельскому хозяйству

Разделы программы на 2008–2012 гг.	Разделы программы на 2013–2020 гг.		
	В редакции 2012 г.	В редакции 2016 г.	В редакции 2017 г.
Устойчивое развитие сельских территорий.	Развитие подотрасли растениеводства, переработки и реализации продукции растениеводства.	Техническая и технологическая модернизация, инновационное развитие АПК.	Развитие отраслей АПК.
Создание общих условий функционирования сельского хозяйства.	Развитие подотрасли животноводства, переработки и реализации продукции животноводства.	Управление реализацией госпрограммы.	Стимулирование инвестиционной деятельности.
Развитие приоритетных подотраслей сельского хозяйства.	Развитие мясного скотоводства.	ФЦП «Устойчивое развитие сельских территорий».	Техническая модернизация АПК.
Достижения финансовой устойчивости сельского хозяйства.	Поддержка малых форм хозяйствования.	ФЦП «Развитие мелиорации земель сельскохозяйственного назначения».	Экспорт продукции АПК
Механизм реализации программы	Техническая и технологическая модернизация.	Развитие финансово-кредитной системы.	Поддержка реализации программ субъектов Российской Федерации в области мелиорации.
	Инновационное развитие.	Развитие отраслей АПК.	Развитие мелиорации.
	Обеспечение реализации государственной программы.	Обеспечение общих условий развития отраслей АПК	Устойчивое развитие сельских территорий.
	ФЦП «Устойчивое развитие сельских территорий».	Стимулирование инновационной деятельности.	Управление реализацией программы.
	ФЦП «Развитие мелиорации земель сельскохозяйственного назначения»	Приоритетный проект «Экспорт продукции АПК»	Обеспечение общих условий регулирования развития АПК.
			Научно-техническое обеспечение
			Развитие сырьевой базы предприятий легкой промышленности

Как следует из приведенной структуры, наиболее существенные изменения произошли со статусом федеральных целевых программ. В реализации стратегических задач федеральным целевым программам отводится особая роль. Методология программно-целевого планирования, предполагающая принятие таких программ для решения узловых проблем в установленные сроки, концентрацию для этого ресурсов, создание межотраслевого специализированного органа управления целевой программой. В настоящее время в аграрной сфере реализуются ФЦП по двум важнейшим направлениям: эффективному использованию земель и социальному развитию села. Начиная с 1990-х гг. каждые пять лет принималась ФЦП по повышению плодородия почв, но в отчетах по ее реализации констатировали снижение показателей плодородия. Следуя примеру Европы, в ФЦП на 2006–2010 гг. решили расширить масштабы охвата проблем, включив в нее культурологический аспект, и назвали программу «Сохранение и восстановление плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения и агроландшафтов как национального достояния». В проекте ФЦП на 2013–2020 гг. ее цель была определена как недопущение снижения площадей мелиорированных земель. Принимаемые ФЦП по плодородию почв и мелиорации практически повторяют мероприятия, которые определены в соответствующих федеральных законах, регламентирующих расходы государства на эти цели. То же самое можно сказать о действующей более 15 лет ФЦП по социальному развитию села. Ни одну социальную проблему программа не решила. На 2020 г. она трансформирована в более масштабную – «Устойчивое развитие сельских территорий» [7]. На реализацию программы было предусмотрено 5 % средств, предусмотренных соответствующей стратегией. Принятие таких программ противоречит теории программно-целевого планирования и только создает видимость решения народнохозяйственных проблем.

Механизмы реализации госпрограмм

При принятии национального проекта «Развитие АПК» в 2006 г. и первой Госпрограммы на 2008–2012 гг. в качестве основного механизма реализации была заложена поддержка кредитования. На ее долю приходилось до 80 % всех субсидий. Субсидии не были привязаны непосредственно к отдельным отраслям, а выделялись на строительство и реконструкцию объектов, приобретение материально-технических ресурсов. Организация субсидирования кредитов строилась таким образом: субъекты собирали заявки предприятий, проводили расчеты субсидий и предоставляли их в Минсельхоз России. Заявки рассматривали по мере их поступления. Условие предоставления федеральных субсидий – софинансирование из региональных бюджетов. Не все регионы могли выполнить это условие. По итогам реализации Госпрограммы четверть всех субсидий на кредиты получили два региона: Белгородская область и Татарстан. Инвестиционные кредиты пошли в основном в такие скороспелые отрасли, как свиноводство и птицеводство. При этом производство в молочном скотоводстве сокращалось. В целях преодоления этих недостатков осуществлялись мероприятия по усилению целевой направленности кредитов. Рабочая группа Минсельхоза России по отбору инвестиционных проектов, которая оценивала их с позиции правильности оформления, была преобразована в межведомственную Комиссию по координации

вопросов кредитования АПК. Комиссия обсуждала все вопросы кредитования с участием банков, отраслевых союзов и других организаций [7].

Для усиления отраслевой направленности и комплексности планирования был введен новый механизм, который получил название – поддержка экономически значимых региональных программ. Такой механизм сначала применили для молочного и мясного скотоводства, а при принятии новой Госпрограммы на 2013–2020 гг. его сделали основным. По всем отраслям производства, переработки и реализации сельхозпродукции стали разрабатывать и финансировать региональные экономически значимые программы. Главное преимущество механизма состояло в том, что средства федерального бюджета выделяли не на отдельные инвестиционные проекты предприятий, а на региональную отраслевую программу в целом. Такой подход способствовал совершенствованию уровня плановой работы в регионе, повышению обоснованности выбора направлений использования средств.

В 2017 г. введен новый механизм реализации Госпрограммы. Главные изменения произошли в распределении субсидий из федерального бюджета. Согласно новым правилам Минсельхоз России доводит до регионов единую (консолидированную) субсидию и определяет приоритетные направления ее использования. Регионы, исходя из имеющихся и выделенных средств, определяют целевые показатели своих программ и заключают соглашения с Министерством, в которых берут обязательства по их достижению. При этом отношения между сторонами остаются не совсем партнерскими. Если регион не выполнил установленные результативные показатели, то он наказывается, а если федеральный орган не исполнил свои обязательства по субсидированию, то он ответственности не несет. За 2015–2016 гг. регионы уплатили в федеральный бюджет около 2 млрд руб. штрафов.

Новые правила распределения субсидий создают условия для повышения обоснованности показателей региональных программ. Вместе с тем проблема сбалансированности региональных программ с федеральной программой остается. В методических материалах не предусматриваются территориальное обоснование производственных показателей и алгоритм их согласования с региональными программами. Планы распределения субсидий должны следовать за планами развития производства. Для этого необходимо рассчитывать количественные показатели развития сельскохозяйственного производства по регионам. Достижение результативных показателей в регионах зависит не только от размера доведенной до них единой субсидии, а также средств, выделяемых на кредитование, несвязанную поддержку растениеводства и другие направления. Без учета комплексного влияния всех видов финансирования на конечные результаты сбалансировать планы невозможно.

В новом механизме господдержки сельского хозяйства предусмотрено совершенствование методов возмещения части затрат на уплату процентов по краткосрочным и инвестиционным кредитам. При действовавших до 2017 г. правилах доведения лимитов субсидий до субъектов Российской Федерации и сельхозтоваропроизводителей средства, выделенные на эти цели, использовались не полностью из-за отсутствия софинансирования из бюджетов регионов, отказа инвесторов от реализации своих проектов, продолжительности процедуры отбора инвестиционных проектов и по другим причинам. Из-за сложностей прохождения документов большая часть финансовых средств задерживалась на счетах кредитных организаций. В новых правилах отменено

обязательное софинансирование из региональных бюджетов. Упрощен порядок согласований получения льготных кредитов. Государство предоставляет субсидии кредитным организациям, финансирующим сельхозпредприятия, при условии обеспечения заемщиков кредитами по ставке не более 5 %. Главное достоинство нового порядка кредитования – сокращение количества документов на согласование получения кредитов и отчетов по использованию. Однако новые правила не направлены на преодоление основного недостатка в распределении субсидий. Выделяемые средства по-прежнему не привязаны ни к плановым показателям регионов, ни к потенциальной потребности заемщиков, т.е. целевой характер использования субсидий не достигнут. Новый механизм субсидирования не решил проблему своевременного доведения и использования выделенных средств до потребителей. За 2017 г. регионы возвратили в федеральный бюджет 17 млрд руб. [8].

В «пилотном» варианте госпрограммы на 2018 г. изменений в механизмах реализации госпрограммы, вытекающих из необходимости перевода ее на проектное управление, не произошло. В основном сохранилось старое содержание. Это объяснимо короткими сроками, отведенными на разработку «пилотной» программы.

Направления совершенствования программирования в АПК

Необходимым условием совершенствования является создание научного обеспечения системы планирования в АПК [9]. Анализ изменений, вносимых в программу практически каждый год, показывает, что они направлены на решение отдельных задач, и при этом не просчитывается их влияние на систему в целом. Это происходит прежде всего из-за отсутствия предплановых научных исследований, на основе которых принимаются решения.

Развитие системы планирования АПК осуществляется в рамках реализации ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Органы государственной власти должны в соответствии с положениями этого закона обеспечить согласованность плановых межотраслевых документов, разрабатываемых на федеральном и региональном уровнях. В работе М. К. Рафаилова проведен анализ 12 документов стратегического планирования в АПК. Показано отсутствие согласованности и сбалансированности целей, задач и индикаторов в различных межотраслевых документах с действующей госпрограммой по сельскому хозяйству. Автор предлагает предусмотреть разработку стратегии развития АПК и сельских территорий, положения которой должны быть реализованы при подготовке общеэкономических документов и госпрограммы по сельскому хозяйству [10]. Следует отметить, что попытка подготовки такой стратегии была предпринята в 2012 г. Однако разработанный научным коллективом документ не рассматривался официальными органами власти. В настоящее время готовится под руководством академика РАН И. Г. Ушачева долгосрочная стратегия, реализация которой должна найти отражение в очередной госпрограмме развития АПК и других плановых документах [11].

Научное обеспечение разработки самой программы заключается в использовании методологии программно-целевого планирования, построении дерева целей, в расчетах вариантов мероприятий при разных значениях целевых показателей и потребностей в ресурсах для их достижения [12]. Анализ

действующей структуры госпрограммы по сельскому хозяйству с позиций ее соответствия требованиям программно-целевого планирования подробно проведен Р. О. Гумеровым [13]. Им показано, что в программе неправильно проведена декомпозиция целей, цели подменены оперативно-тактическими задачами, связи между целями и индикаторами программы не установлены. На стадиях разработки программ нужно использовать методы межотраслевого баланса, оценивать влияние различных мероприятий на основе известных методик «затраты–выпуск»

Госпрограммы по сельскому хозяйству имели бы качественно более высокий уровень, если бы им предшествовала разработка стратегии с ранжированием решаемых задач и проводилась количественная оценка эффективности мероприятий с экспертным обсуждением различных вариантов реализации мероприятий. Программно-целевой метод предполагает моделирование «дерева целей», конкретных мероприятий, проектов и разработку нормативной базы потребности в ресурсах. На основе «дерева целей» определяются содержание функций и структура управления, необходимая информационная база. Использование механизмов проектного управления позволит улучшить координацию, повысить мотивацию и ответственность органов государственной власти, а также всех участников проектов (программ).

Нерешенной в методическом плане остается проблема территориального планирования. Территориальные планы размещения сельского хозяйства не разрабатываются. Стимулирование развития производства отдельных отраслей осуществлялось до последнего времени на основе так называемых региональных экономически значимых программ. Первоначальный смысл таких программ был искажен. Там было записано: субсидии на поддержку выделяются регионам, предоставившим целевую комплексную программу развития отдельных подотраслей сельского хозяйства на реализацию следующих мероприятий: поддержание производства (сельскохозяйственного, перерабатывающего, снабженческо-сбытового и др.), имеющего существенное значение для социально-экономического устойчивого развития сельских территорий [3]. Механизм поддержки экономически значимых региональных программ, построенный на конкурсной основе, следует использовать для того, чтобы стимулировать регионы развивать традиционные, но утраченные отрасли и промыслы, создавать новые, имеющие существенное значение для социально-экономического развития региона виды производства.

С 2017 г., как было нами показано, федеральный центр стал поддерживать не отдельные отраслевые программы в регионах, а региональную программу развития АПК в целом. Регион разрабатывает свою программу, а Минсельхоз России участвует в ее реализации. Так как план размещения сельскохозяйственного производства отсутствует, то утверждаемые целевые показатели региональных программ устанавливаются на основе субъективных оценок. Предлагаемая нами схема территориального планирования включает три этапа: разработка проекта плана размещения сельскохозяйственного производства по регионам; составление программ развития АПК субъектов РФ; согласование региональных планов с федеральным центром [9].

При разработке территориального раздела программы первоначально выделяют приоритетные отрасли, по которым намечается произвести значительный рост производства и по которым необходимы радикальные струк-

турные изменения специализации и концентрации производства. Для этих целей составляют ведомственные целевые программы. Задача размещения приоритетных отраслей решается исходя из критерия максимизации производства продукции. По отраслям, продукцию которых не предусматривается увеличивать, критерий оптимальности – минимизация затрат на заданный объем продукции. Плановые объемы производства рассчитываются по каждой отрасли путем ранжирования регионов по эффективности. При таком подходе получают приоритет регионы с наилучшими условиями для развития той или иной отрасли. Нижние и верхние границы производства по каждому региону берутся в заданных интервалах. Обоснование программы развития АПК региона проводится одновременно с аналогичной работой на федеральном уровне. Исходя из стратегии развития региона и доведенных показателей из федерального центра по объемам продукции и централизованным ресурсам, субъект РФ разрабатывает проект программы развития АПК. Критерии обоснования программных мероприятий – повышение бюджетной обеспеченности субъекта, повышение рентабельности сельского хозяйства, сохранение занятости населения.

Сложность в организации взаимодействия региональных органов власти с предприятиями АПК состоит в большом разнообразии типов предприятий, их многочисленности. В отдельном регионе насчитываются сотни сельхозорганизаций, тысячи фермерских хозяйств, сотни тысяч ЛПХ, а также предприятия переработки, производственной и социальной инфраструктуры. В большинстве регионов сложилась практика распределения субсидий для сельхозпредприятий пропорционально выходу продукции с 1 гектара посевов и уровня продуктивности животных. При таком подходе наибольшие субсидии получают более успешные хозяйства. В результате происходит резкая дифференциация уровня развития хозяйств. Слабые хозяйства расходуют больше средств на единицу продукции, если их поднять, то будет экономия и своих средств и субсидий [14].

Цель проектного управления – вывести все хозяйства на передовой уровень. Для этого необходимо разрабатывать проекты (программы) применительно к разным группам. Мероприятия по развитию каждого хозяйства и направления использования субсидий определяются условиями производства. Передовые предприятия успешно вписались в новые экономические условия и могут самостоятельно развивать производство за счет собственных финансовых, материальных и интеллектуальных ресурсов. Основной массе хозяйств с низкой рентабельностью и слабой материально-технической базой требуется инвестиционная поддержка для интенсификации и модернизации производства. Для предприятий с большой задолженностью должны быть предложены меры по реструктуризации долгов и бизнеса. Организациям, не способным самостоятельно осуществлять структурную перестройку, необходима помощь в привлечении внешних инвестиций, а для некоторых из них выходом из положения является присоединение к состоятельному предприятию.

Система управления проектом (программой) должна быть корпоративной, на основе государственно-частного партнерства. Она предполагает интеграцию деятельности представителей государственной и муниципальной власти, кредитных и финансовых организаций, союзов и ассоциаций, предпринимательских структур. Предприятия, связанные с сельхозпроизводством, будут заинтересованы участвовать в таких программах, так как для них расширяются возможности сбыта своей продукции.

Заключение

В сельском хозяйстве накоплен значительный опыт использования программно-целевых и проектных методов планирования. На протяжении многих лет осуществляется поиск методов совершенствования разработки и реализации госпрограмм, что способствовало росту сельскохозяйственного производства. Вместе с тем вносимые изменения в структуру программ подменяют приоритетные цели оперативно-тактическими задачами. В результате стратегические цели не всегда находят количественное обоснование и подтверждение в мероприятиях по их достижению. Механизмы реализации программных мероприятий не обеспечивают сбалансированность целевых и производственных показателей с ресурсами, не направлены на оптимизацию использования бюджетных средств. Целесообразно изменить целевую направленность взаимоотношения федеральных и региональных органов власти, перейти от механизма участия Минсельхоза России в реализации региональных программ к механизму участия регионов в реализации федеральной госпрограммы. Необходимо создать научно-методическое обеспечение системы стратегического планирования в АПК, на основе которого будет осуществляться разработка федеральных и региональных программ и их взаимная увязка.

Библиографический список

1. О стратегическом планировании в Российской Федерации : федер. закон № 172-ФЗ : [принят 28.06.2014] // Собрание законодательства. – 2014.
2. Развитие АПК : приоритетный национальный проект Минсельхоз России, 2006.
3. Государственная программа развития сельского хозяйства, регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008–2012 годы Минсельхоз России, 2007 г.
4. Государственная программа развития сельского хозяйства, регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы (утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации от 14 июля 2012 года № 717) Минсельхоз России, 2012 г.
5. Государственная программа развития сельского хозяйства, регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы (утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации от 14 июля 2012 года № 717; в редакции 2016 года) Минсельхоз России, 2016 г.
6. Государственная программа развития сельского хозяйства, регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы (утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации от 14 июля 2012 года № 717; в редакции 2017 года) Минсельхоз России, 2017 г.
7. Стратегия устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 2 февраля 2015 года №151–р.
8. О ходе и результатах реализации в 2017 году Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы. : национальный докл. [Минсельхоз России]. – М., 2018.
9. Беспехотный, Г. В. Планированию в АПК – научное обеспечение / Г. В. Беспехотный // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. – 2017. – № 10. – С. 8–12.

10. Рафаилов, М. К. Стратегическое планирование АПК: состояние и пути совершенствования / М. К. Рафаилов // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. – 2017. – № 6. – С. 12–16.
11. Стратегия социально-экономического развития агропромышленного комплекса Российской Федерации на период до 2020 года (научные основы) / ответственные за подготовку стратегии: И. Г. Ушачев, А. Ф. Серков, В. С. Чекалин. – М. : Российская академия сельскохозяйственных наук, 2011. – 100 с.
12. Беспехотный, Г. В. Формирование государственной системы планирования аграрного сектора / Г. В. Беспехотный, А. Ф. Корнеев, А. А. Капитонов // Экономист. – 2014. – № 10. – С. 36–43.
13. Гумеров, Р. О. О содержательно-структурной перестройке государственной программы развития сельского хозяйства / Р. О. Гумеров // Экономист. – 2016. – № 11. – С. 81–88.
14. Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации : Постановление Правительства № 1050 : [принято 15 октября 2016 г.].

Беспехотный Геннадий Васильевич

доктор экономических наук, профессор,
академик РАН, главный научный
сотрудник отдела управления АПК
и сельским развитием,
Всероссийский научно-
исследовательский институт
организации производства, труда
и управления в сельском хозяйстве –
филиал ФГНБУ «Федеральный научный
центр аграрной экономики
и социального развития сельских
территорий – Всероссийский
научно-исследовательский институт
сельского хозяйства»
(Россия, г. Москва, ул. Оренбургская, 15)
E-mail: bgv2011@gmail.com

Bespakhotnyy Gennadiy Vasil'evich

doctor of economic sciences, professor,
academician of RAS, chief researcher of
department of agroindustrial complex
management and rural development,
All-Russian Research Institute
of Organization of Production,
Labor and Management in Agriculture –
branch of Federal Research Center
of Agrarian Economy and Social
Development of Rural Areas –
All-Russian Research Institute
of Agriculture
(15 Orenburgskaya street, Moscow, Russia)

УДК 631.153

Беспехотный, Г. В.

Программно-целевое планирование и проектное управление в сельском хозяйстве / Г. В. Беспехотный // Модели, системы, сети в экономике, технике, природе и обществе. – 2018. – № 2 (26). – С. 3–15.