

## РЕФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО УПРАВЛЕНИЯ В АГРОКОМПЛЕКСЕ РОССИИ И САМАРСКОЙ ОБЛАСТИ

В статье рассматриваются особенности реформирования и развития программно-целевого управления в России и за рубежом, институциональные основы программирования социально-экономического развития агрокомплекса, выявлены основные недостатки в процессе осуществления комплексных программ развития АПК на территории Самарской области, а также основные причины низкой реализуемости программ и недостижения программных целей, предложены меры по повышению их эффективности за счет совершенствования структуры программы и создания Объединенной дирекции программ агрокомплекса по Самарской области.

Практически любая человеческая деятельность является целенаправленной, то есть практическое действие выполняется в результате стремления субъекта управления достигнуть желаемого. Исходя из этого, можно говорить, что программно-целевой подход в решении различных проблем возник одновременно с началом ведения человеком разумной деятельности. Однако как метод управления он оформился только в 1960-е годы, при осознании, что ряд методов управления можно объединить в целевую программу [9]. При этом отдельные элементы программно-целевого подхода стали складываться еще в 50-60-е годы в США, впрочем, как и в СССР, преимущественно в военных целях.

Начальной вехой программного планирования принято считать план ГОЭЛРО (Государственная комиссия по электрификации России) от 1920 года. Первый пятилетний план, построенный на основе ГОЭЛРО (программа планировалась к реализации на период до середины 30-х годов), был воплощением «идей перспективности и программности», поскольку она была развернутой программой социально-экономического строительства, намечавшей пути и способы использования комплексных народохозяйственных программ в качестве средства перспективного планирования [1, 11, 13].

В довоенное время было разработано и реализовано несколько крупных народохозяйственных программ, среди которых программа «Большая Волга», охватывающая решение транспортной, энергетической и сельскохозяйственной задач, выполнение

которой было прервано Великой Отечественной войной и возобновлено после ее завершения [10].

Особое место в становлении планирования в СССР занимала Государственная общеплановая комиссия (Госплан), созданная еще в 1921 г. на базе комиссии ГОЭЛРО, основными задачами которой были:

- разработка единого общегосударственного хозяйственного плана, способов и порядка его осуществления;
- рассмотрение и согласование производственных программ и плановых предложений;
- выработка мер общегосударственного характера по развитию знаний и организации исследований, необходимых для осуществления плана государственного хозяйства, а также по подготовке и использованию персонала;
- выработка мер по распространению в широких кругах населения сведений о плане народного хозяйства, о способах его осуществления и формах соответственной организации труда [1].

Дальнейший опыт планирования в СССР сводился к пятилетним планам (строящимся на основе долгосрочных планов), которые по сути дела являлись целевыми программами и планами в одном. К началу 80-х гг. получила распространение практика разработки перспективных планов развития народным хозяйством страны на 10-15 лет одновременно с подготовкой основных направлений на ближайшую перспективу. Эти перспективные разработки включались в основные на-

правления экономического и социально-го развития страны.

Параллельно развитие программно-целевого подхода в управлении аграрным комплексом происходило и в других развитых странах: США, Канаде, странах Западной Европы. При этом системы управления в каждой из них различались в зависимости от уже сложившихся систем управления и национальных особенностей. Так в США система программного управления в области программ для сельского хозяйства изначально была интегрирована в функции министерства сельского хозяйства, однако после реформы правительственных структур 1994 г. осуществление руководства фермерскими программами было возложено на Объединенное агентство фермерских программ [14]. Одновременно для координации реализации программ в США практикуется создание дирекций программ, которые несут всю полноту ответственности за их реализацию.

В структуре министерства сельского хозяйства и продовольствия Канады для управления программами создан департамент анализа и аудита по программам министерства.

Опыт советской России и зарубежных стран по использованию программно-целевого метода в управлении сельским хозяйством показал продуктивность целостного научного подхода к решению проблем посредством программно-целевого метода. Этот положительный опыт использовался в развитии программно-целевого управления и в постсоветской России.

Для вывода сельского хозяйства из воспроизводственного кризиса, обусловленного в том числе переходом к свободным рыночным отношениям, были разработаны такие программы, как «Плодородие» в 1992 и 1998 гг., «Программа развития сельскохозяйственной кооперации на период до 2000 года», утвержденная постановлением коллегии Министерства сельского хозяйства и продовольствия РФ от 7 июля 1997 г. №5-5.

Для целей координации целевых программ в области сельского хозяйства при

Министерстве сельского хозяйства и продовольствия Российской Федерации образован Департамент экономических программ, анализа и управления государственным имуществом Министерства сельского хозяйства РФ.

Нормативно-правовую основу использования программно-целевого метода в управлении России создает Федеральный закон №115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития РФ», принятый в июле 1995 г., в котором четко очерчивается идея, что разрабатываемые программы социально-экономического развития – комплексные системы целевых ориентиров социально-экономического развития и планируемых эффективных путей и средств достижения указанных ориентиров. Уже в ноябре 1995 г. Правительства РФ постановило разработать весь необходимый комплекс мероприятий, необходимых для осуществления работ по прогнозированию социально-экономического развития РФ на ближайшие десять лет и разработке аналогичных программы и концепции на пять и десять лет соответственно.

В результате очередным и немаловажным шагом в процессе планирования стратегического развития страны, и в том числе развития агрокомплекса, стала разработка Правительством РФ Основных направлений социально-экономической политики на 2001-2010 годы.

С принятием вышеперечисленных законодательных актов, а также на основании постановления главы администрации Самарской области от 1 февраля 1996г. на территории области началась работа по разработке аналогичных нормативных актов в пределах административно-территориальных единиц, а в марте 1996 г. постановлением главы администрации Самарской области утвержден Порядок разработки и реализации областных целевых программ:

– «Миграционная программа Самарской области на период с 1996–2000 г.» – в ней осуществлена попытка улучшения миграционной динамики путем создания условий

стимулирования миграции в сельскую местность, через обеспечение мигрантов земельными ресурсами, социально-экономическое стимулирование расселения мигрантов в сельской местности, обеспечение мигрантов жильем, содействие в трудоустройстве, в том числе направлена на стимулирование создания новых миграционных потоков из городов области, испытывающих трудности со строительством жилья и созданием рабочих мест, в сельскую местность для активизации сельскохозяйственного производства;

– «Малокомплектная сельская школа в Самарской области на 1997-2005 гг.», направленная на формирование гармоничного человека как основу трудового потенциала аграрного комплекса и в первую очередь крестьянской (фермерской) прослойки сельского населения;

– «Совершенствование производства зерна в Самарской области с применением ресурсо- и влагосберегающих технологий на период 1998-2000 годов», целью которой являлось внедрение ресурсо- и влагосберегающей технологии возделывания зерновых на площади 276 тысяч га и создание комплексного механизма решения задачи повышения эффективности производства и сбыта зерновых культур в Самарской области.

Прогнозы, концепции и программы социально-экономического развития Самарской области стали неотъемлемой частью системы планирования аграрного производства.

Однако фактически до 1999 г. не было программы, разработанной непосредственно для аграрного комплекса, затрагивающей все стороны его экономической и социальной жизни сельской местности, при этом существовали разрозненные программы, косвенно или частично влияющие на процесс воспроизводства в этом общественно-экономическом секторе.

Этот пробел в программном управлении аграрного комплекса был восполнен только в 1999 г., когда постановлением гла-

вы администрации Самарской области была принята Комплексная программа развития агропромышленного комплекса на 2000-2003 гг. (далее Программа на 2000-2003 гг.), которая включала в себя перечень мер, оказывающих положительное воздействие на воспроизводство в комплексе практически по всем вопросам, обеспечивая системный подход к решению проблем аграрного комплекса, ставя своей целью «осуществление комплекса мер, способствующих сохранению и постепенному наращиванию ресурсного потенциала регионального АПК, восстановлению эффективности сельскохозяйственного производства и созданию условий по обеспечению области основными видами сельскохозяйственного сырья и продовольствия».

Бичом большинства программ является проблема финансирования. Программа, рассчитанная на период с 2000 по 2003г., в рамках областных обязательств фактически начала осуществляться только в 2001 году, причем размеры финансирования как в 2001, так и в последующем финансовом году отставали от запланированных объемов на 9,5 и 21,0% соответственно. Однако в 2003 г. запланированное финансирование превысило втрое, что дало возможность превысить запланированный объем областного финансирования программы на 23,0%<sup>1</sup>. В результате осуществления программы показатели производства по всем отраслям производства в сельском хозяйстве повысились (кроме производства зерна), но прогнозируемые показатели не были достигнуты, исключение составляют овощи, производство которых превысило запланированный объем за программный период на 52,7 тыс. т<sup>2</sup>.

В целях дальнейшего повышения эффективности сельскохозяйственного производства и стабилизации экономического положения сельскохозяйственных товаропроизводителей и организаций агропромышленного комплекса Самарской области была

<sup>1</sup> Рассчитано автором на основе данных отчетов об исполнении областного бюджета за соответствующие годы [4, 5, 6, 7] и Комплексной программы развития агропромышленного комплекса на 2000-2003 гг. [8]

<sup>2</sup> Рассчитано автором с использованием данным статистических сборников [12] и Комплексной программы развития агропромышленного комплекса на 2000-2003 гг. [8]

разработана «Комплексная программа развития агропромышленного комплекса Самарской области на 2004-2006 годы» и стратегия развития агропромышленного комплекса Самарской области до 2015 года.

Положительной стороной этой программы является также то, что она осуществляется в симбиозе с федеральной целевой программой «Социальное развитие села до 2010 года» и «Концепцией благоустройства сельских населенных пунктов Самарской области», одобренной постановлением губернатора Самарской области от 30 октября 2001 года №388, предусматривает комплексный подход при решении аграрных проблем, затрагивая по возможности все стороны аграрного комплекса области.

Для достижения целей и решения задач, предусмотренных Комплексной программой на 2004-2006 гг., планировалось использовать финансовые ресурсы из пяти источников, но наибольший удельный вес в структуре финансирования Комплексной программы на 2004-2006 гг. занимают средства областного бюджета – 39,6%, что определяет степень ее реализуемости в зависимости от состояния областного бюджета и приоритетами его распределения на практике. В 2004 г. в областном бюджете было запланировано на 8,6% меньше программного объема финансирования в 2004 г., в 2005 г. в бюджет было заложено 52,8% от программного плана финансирования из областного бюджета, а в 2006 г. – 59,3%, что уже поставило под вопрос выполнение программы. Фактически же в 2004 г. было исполнено лишь 90,9%<sup>3</sup> от программного плана. Таким образом, можно сформулировать следующие причины низкой реализуемости программ и достижения программных целей:

- несоблюдение утвержденных в программе объемов финансирования;
- невыполнение взятых на себя обязательств областным бюджетом.

Эти причины возможно отнести условно к внешним. Помимо их можно выделить

и внутренние, то есть которые несет в себе сама программа. Анализ комплексных программ развития агропромышленного комплекса Самарской области показал их неэффективность, вызванную прежде всего неудовлетворительным планированием финансирования программных мероприятий.

Во-первых, необходимо более критично отбирать цели для программной проработки, выделять наиболее важные для большей части населения, но не переходящие в ряд абстрактных.

Во-вторых, при планировании программных мероприятий предусматривать перераспределение финансирования в зависимости от уровня значимости и приоритетности проектов в условиях срыва графика финансирования работ по проектам. Применение такого подхода к программированию позволит обезопаситься от главной проблемы на этапе исполнения программы – это аритмичность ресурсного обеспечения вследствие как необоснованного увеличения программных мероприятий, так и нехватки бюджетных и внебюджетных ресурсов.

В-третьих, для своевременной оценки и координирования программного процесса необходимо вести непрерывный мониторинг проектов и программ.

Для того чтобы свести к минимуму срыв реализации проектов и других мероприятий в рамках программ, закрытие программ (что ведет к снижению эффективности использования бюджетных средств как основного источника финансирования программ), необходимо законодательно закрепить пороговый уровень финансирования программ АПК как на текущий год, так и на среднесрочную перспективу (3-5 лет). Данный показатель, как нами предполагается, должен представлять собой максимально возможный размер гарантированного бюджетного финансирования всех программ в АПК области.

Конечно, все эти меры вызваны одной, но практически неразрешимой проблемой –

<sup>3</sup> Рассчитано автором на основе данных отчетов об исполнении областного бюджета за соответствующие годы [2] и Комплексной программы развития агропромышленного комплекса на 2004-2006 гг. [3]

нехваткой ресурсов. Поэтому параллельно необходимо более тщательно подходить к проработке вопроса финансирования программных мероприятий, в том числе и за счет расширения возможных внебюджетных источников и связанной с этим необходимостью разработки мероприятий по их привлечению, страхованию, использованию различных форм участия в проектах и т. п.

Наиболее действенной в привлечении внебюджетного финансирования в роли независимых инвесторов может стать оптимизация механизма разработки и реализации программ, поскольку программа – это по сути дела тот же проект, только более высокой иерархии, а от качества разработки, так же как и от качества управления этим «проектом», зависит конечный результат.

На сегодняшний день в губернии функции по управлению программами в области агрокомплекса распределены между следующими министерствами и ведомствами: инициатором разработки региональных программ является Правительство Самарской области, разработчиками – министерство социально-экономического развития, исполнителем – министерство сельского хозяйства и продовольствия, контролирует целевое использование средств – Федеральное казначейство по Самарской области.

Система управления программами в Самарской области представляет собой систему, в которой фактическим исполнителем программ развития АПК является министерство сельского хозяйства и продовольствия области, но оно не имеет специализированного управления, главной целью которого явилось бы эффективное осуществление целевых программ. В таких условиях требовать высокой реализуемости программ нет возможности, поскольку структура его не приспособлена для этого, а построена на отраслевом принципе, что давно уже является неактуальным и требует реформирования, о чем свидетельствует опыт преобразования министерств сельского хозяйства в развитых странах Запада и России. Попытка преобразования минсельхозпрода области в 2006 г.

привела к изменению и в территориальных (районных) управлениях сельского хозяйства. Они перешли под юрисдикцию минсельхозпрода области, а их функции главным образом трансформировались в консультационное обслуживание сельскохозяйственных производителей в сфере участия и предоставления отчетности по программам. Функции самого министерства также усилились в аспекте программной составляющей, однако указанные проблемы остались нерешенными.

Создание Объединенной дирекции программ, действующих на территории Самарской области, на наш взгляд, повысило эффективность программ, поскольку основой явилась бы личная заинтересованность работников в конечном результате, поскольку заработная плата формируется из расчета принятых средств к управлению и уровня достижения программных целей.

Работу Объединенной дирекции предполагается построить на:

- внедрении новых информационных технологий;
- использовании системы «мониторинг – принятие решения»,
- применении вариантного плана программных мероприятий,
- целостной системе управления программой.

Комплексное внедрение указанных мероприятий по совершенствованию программно-целевого управления процессом воспроизводства в АПК Самарской области позволит повысить эффективность программно-целевого управления, активизировать воспроизводственный потенциал.

Обобщив вышесказанное, можно сформулировать следующее: программный процесс в мировой практике управления аграрным комплексом является ведущей формой, использование его в российской практике актуально, однако существование различных недостатков в программном процессе снижает эффективность использования данного метода. Однако создание рабочего органа, такого как Объединенная дирекция про-

грамм в агрокомплексе Самарской области, занимающегося мониторингом и своевременным управлением программным процес-

сом, является необходимым с точки зрения российской и мировой практики программно-целевого управления.

**Список использованной литературы:**

1. Белоусов Р.А. Исторический опыт планового управления экономикой СССР. – М.: Мысль, 1983. – 319 с.
2. Закон Самарской области от 04.07.2005 N 137-ГД «Об исполнении областного бюджета за 2004 год» (принят Самарской Губернской Думой 21.06.2005).
3. Закон Самарской области от 11 февраля 2004 г. N 17-ГД «Об утверждении комплексной программы развития агропромышленного комплекса Самарской области на 2004-2006 годы и стратегии развития агропромышленного комплекса Самарской области до 2015 года» (ш-10).
4. Закон Самарской области от 11.02.2005 N 34-ГД «Об исполнении областного бюджета за 2003 год» (принят Самарской Губернской Думой 25.01.2005).
5. Закон Самарской области от 15 июня 2001 г. N 43-ГД «Об исполнении областного бюджета за 2000 год» (Принят постановлением Самарской Губернской Думы от 29 мая 2001 г. N 175).
6. Закон Самарской области от 3 июля 2003 г. N 52-ГД «Об исполнении областного бюджета за 2002 год» (принят постановлением Самарской Губернской Думы от 24 июня 2003 г. N 585).
7. Закон Самарской области от 7 октября 2002 г. N 67-ГД «Об исполнении областного бюджета за 2001 год» (принят постановлением Самарской Губернской Думы от 24 сентября 2002 г. N 191).
8. Комплексная программа развития агропромышленного комплекса на 2000-2003 годы, утвержденная постановлением Главы Администрации Самарской области от 16 декабря 1999 г. N 361 «О Комплексной программе развития агропромышленного комплекса на 2000-2003 годы».
9. Ладенко И.С., Тульчинский Г.Л. Логика целевого управления / Отв. ред. В.Н. Корпович; АН СССР, Сиб. Отд-ние, Ин-т Истории, филологии и философии. – Новосибирск: Наука. Сиб. Отд-ние, – 1988. – 205, [2]: ил., 21 см.
10. Мовин, Сергей Анатольевич. Программно-целевое государственное регулирование рыночной экономики [Электронный ресурс]: Дис. ... канд. экон. наук: 08.00.05 .
11. Райзберг Б.А., Лобко А.Г. Программно-целевое планирование и управление: Учебник. – М.: ИНФРА-М, 2002. – 428 с.
12. Самарский статистический ежегодник. Официальное издание // Федеральная служба государственной статистики Самарский областной комитет Государственной статистики. – Самара, 2005. С. 441.
13. Серов В.М., Руденко Н.Р. Формирование программно-целевого управления региональным АПК: теория, методология, практика. Монография. М.: Отдел оперативной полиграфии ФГУП «ВО Минсельхоза России», 2005. – С. 244.
14. Ушачев И.Г. Формирование рациональных систем управления в АПК. – М.: Экономика и информатика, 1999. – 368 с.

**Статья рекомендована к публикации 28.02.07**