

## Целевые программы развития отраслей сельского хозяйства при реализации инновационных стратегий

© 2011 О.В. Завгороднева

кандидат экономических наук, доцент

Всероссийский научно-исследовательский институт организации  
производства, труда и управления в сельском хозяйстве

E-mail: zeldner@inecon.ru

В статье рассматривается роль целевых программ при принятии инвестиционных решений, направленных на развитие отраслей сельского хозяйства на инновационной основе.

*Ключевые слова:* отрасли сельского хозяйства, целевые программы, инновационные стратегии, инвестиционное решение, программно-целевой метод.

Восстановление отраслей сельского хозяйства и их рациональное размещение в регионах, где для этого имеются природно-климатические, экономические и социальные условия, связаны с большими инвестициями. Поэтому одной из проблем, которые стоят перед федеральными и региональными органами власти, является формирование инновационных стратегий, которые отражаются в целевых отраслевых программах.

Инновационные стратегии находят все более широкое распространение в сельском хозяйстве развитых стран, что обеспечивает рост урожайности сельскохозяйственных культур, продуктивности животных, повышение производительности труда. Опыт этих стран показывает, что определяющим условием осуществления инновационной стратегии развития аграрной сферы экономики является признание сельского хозяйства как приоритетного направления развития национальной экономики и инвестирования на эти цели средств государственного бюджета. Следует отметить, что в России сельское хозяйство тоже обозначено таковым с 2006 г.

Инновации и инвестиции - взаимосвязанные процессы, а инновационно-инвестиционная деятельность представляет собой регулируемый на всех уровнях процесс по внедрению научно-технических разработок в производство. Особенностью развития агропромышленного комплекса России с переходом к рыночной экономике является то, что в своей основе он опирается на инвестиционную деятельность субъектов хозяйствования, ставших в условиях рынка самостоятельными.

Рассматривая инвестирование в современных условиях развития сельскохозяйственного производства как процесс, можно отметить, что инвестиционное решение в этой сфере приобретает стратегическую направленность, это подтверждается определением правительством на перспек-

тиву технической и технологической модернизации отрасли в качестве стратегической цели.

Ускорение и усложнение изменений во внешней среде, которые обуславливают формирование стратегической направленности инвестиционных решений, заставляют искать пути повышения обоснованности принимаемых инвестиционных решений на всех уровнях управления АПК. При этом на федеральном уровне определяются приоритетные направления, которые находят свое отражение в пятилетних программах развития сельского хозяйства и отраслевых федеральных программах. На региональном уровне разрабатываются региональные программы развития сельского хозяйства и целевые региональные программы развития отдельных отраслей, которые предусматривают рациональное использование имеющегося в регионе ресурсного потенциала<sup>1</sup>.

Следует заметить, что в результате аграрной реформы и институциональных преобразований центр тяжести в принятии инвестиционных решений переносится с федерального на региональный уровень. Именно на региональном уровне формируются инвестиционные программы по приоритетным направлениям развития аграрного производства, формируется правовая база, стимулирующая частных инвесторов вкладывать свои средства в развитие сельского хозяйства отдельных регионов, именно здесь развиваются партнерские отношения властных структур с бизнес-элитой.

С переходом на инновационную модель хозяйствования все большее значение обретают разработка концепций осуществления инвестиционных процессов, методологических аспектов формирования инвестиционных программ, исследование проблем привлечения инвесторов и реализации инвестиционных проектов. Инвестиционное решение отличается от других управлен-

ческих решений тем, что оно направлено на обеспечение процесса расширенного воспроизводства и предполагает использование части дополнительного общественного продукта для повышения качества и увеличения количества всех элементов производительных сил общества.

В основе инвестиционного решения лежат экономические интересы субъектов отношений по поводу инвестиций. При этом инвестиционные решения в аграрном производстве характеризуются долгосрочностью получения результатов, обусловленной масштабностью решения и неопределенностью, вследствие разрыва во времени между принятием решения к реализации и получением отдачи. В силу этого не всякая инвестиционная деятельность в АПК может быть стратегической, для этого она должна иметь своей целью кардинальное изменение функционирования объекта управленческого воздействия. Это воздействие предполагает качественное изменение объекта управления, в ходе которого может перестраиваться внутренняя структура, состав и характер взаимоотношений с внешним окружением.

Надо сказать, что инвестиционное решение в аграрной сфере приобретает стратегическую направленность, если его реализация связана с упреждением воздействий окружающей среды (возможности и угрозы) и с учетом специфики организации (сильные и слабые стороны). В этой связи можно выделить ряд характеристик эко-

номических интересов, наличие которых позволяет причислить инвестиционное решение к разряду стратегических, к которым относятся: инновационный характер; необратимость последствий; направленность на перспективные цели предприятия, на возможности, а не на задачи, на будущее, а не настоящее; неопределенность множества альтернатив и самостоятельность процедуры их формирования; субъективность по своей природе.

Эволюционная система всегда подвержена трансформирующим воздействиям внешних и внутренних сил. Когда система проходит некоторые критические значения внешних параметров, в ней могут возникнуть внезапные изменения структуры. Анализ показывает, что данные положения экономической синергетики позволяют объяснить внутреннюю сущность стратегического инвестиционного решения в АПК как проявление необходимости реагирования на воздействия окружающей среды. Между тем разработку и реализацию стратегического инвестиционного решения в АПК можно рассматривать как результат взаимодействия множества носителей экономических интересов организации, подверженных влиянию внутренних и внешних сил на различных уровнях (рис. 1)<sup>2</sup>. Применительно к практике это означает, что необходимо при разработке инвестиционных решений не только определить уровни принятия таких решений, но и иметь стратегию снижения рисков.



Рис. 1. Схема согласования интересов субъектов инвестиционной деятельности

Инвестиции в развитие отдельных отраслей АПК на инновационной основе в регионе осуществляются посредством реализации целевых региональных программ за счет бюджетных средств и привлечения средств частных инвесторов. Для привлечения последних в регионе проводятся инвестиционные форумы и ярмарки. Для мотивации частных инвесторов имеются различные преференции, в том числе налоговые льготы. Однако выделяемых средств из всех источников финансирования во всех регионах Российской Федерации недостаточно, и это сдерживает инновационную активность сельхозпроизводителей.

Начиная с 2003 г. в экономике страны осуществляется переход к программно-целевому методу управления (рис. 2)<sup>3</sup>, который включает:

сивным регионам европейского центра страны с угрожающими темпами сокращения сельского населения и сельскохозяйственного производства, а также регионам Дальнего Востока и Крайнего Севера<sup>4</sup>.

С 2009 г. осуществляется реализация отраслевых федеральных и региональных программ “Развитие мясного скотоводства”, “Развитие молочного скотоводства” и др. Однако реализация первых отраслевых программ показала, что не все регионы составляют такие программы. В их отборе для финансирования присутствует субъективный фактор. В результате реализации этих программ увеличивается дифференциация регионов по уровню их развития.

В то же время более полное использование ресурсного потенциала отдельных регионов свя-

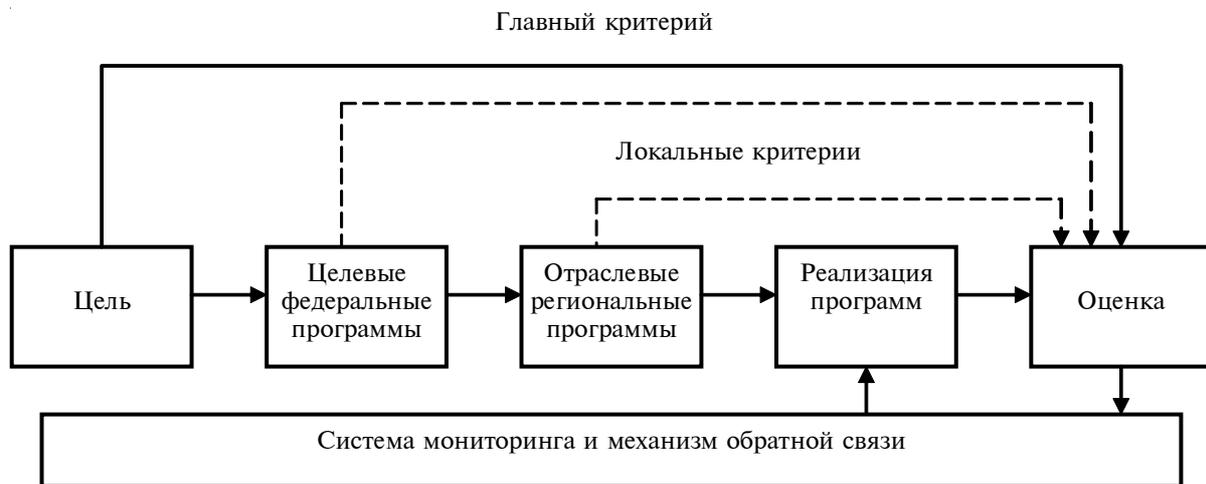


Рис. 2. Система программно-целевого метода

раслей и целевых отраслевых программ с утверждением индикаторов роста и обоснованием ресурсного обеспечения для их выполнения.

Региональным программам, прошедшим в установленном порядке конкурсный отбор, предусматривается выделение средств в течение периода их действия. При разработке и реализации региональных программ целесообразно учитывать дифференциацию субъектов Российской Федерации исходя из сложившихся особенностей ведения сельскохозяйственного производства, обусловленных как природными, так и социально-экономическими факторами. Природно-экономическое разнообразие страны определяет приоритетную роль и место регионов в территориальном разделении труда в сельскохозяйственном производстве, решении задач его инновационного развития. Особое внимание при разработке региональных программ развития сельского хозяйства должно быть уделено проблемным территориям страны, в том числе депрес-

сано, прежде всего, с их участием в реализации отраслевых программ. Республики Татарстан и Калмыкия, а также Краснодарский, Ставропольский и Красноярский край получили самые большие суммы из федерального бюджета в рамках реализации Госпрограммы и отраслевых целевых программ, и это сказывается на результатах их деятельности. В соседних регионах, с такими же примерно условиями, но не получившими средств на реализацию целевых программ, ресурсно-воспроизводственный кризис углубляется, продолжает уменьшаться поголовье животных, сужаться производство отдельных отраслей животноводства.

Начало дифференциации регионов было положено с реализацией ПНП “Развитие АПК”. В рамках данного проекта субсидированные кредиты выдавались на конкурсной основе при выполнении определенных требований. Одним из невыполнимых требований для многих регионов стало то, что реализация проектов должна

была осуществляться на условиях софинансирования из федерального и регионального бюджетов, а также привлечения частных инвестиций. Выделение средств на выплату компенсаций из регионального бюджета требовало внесения изменений в утвержденные законы о бюджетах. Такие изменения вносились только в тех регионах, где наблюдается гармонизация законодательной и исполнительной власти. Кроме того, для получения субсидированных кредитов необходимо формирование региональных и муниципальных залоговых фондов, что также сдерживается во многих регионах. Причиной этому стало, прежде всего, рассогласование интересов отдельных экономических агентов, а также отсутствие целей расширенного воспроизводства отраслей сельского хозяйства на инновационной основе и (или) отсутствие политической воли в достижении целей. Такое положение предполагает делать оценку рисков реализации представленных проектов.

Во-первых, с переходом от централизованно планируемой экономики к рыночным отношениям государство само выступает в качестве источника возникновения и развития явлений и процессов, отрицательно воздействующих на отдельные области экономики. Это связано, прежде всего, с желанием необоснованно ускорить развитие переходных процессов, которые сами по себе требуют проведения долгосрочных мероприятий поступательного характера, а также с резким и необоснованным отказом от практически всех достижений командной экономики, хотя некоторые из них содержат в себе рациональное зерно, например стратегическое планирование. С другой стороны, можно говорить о том, что, отказавшись от долгосрочного планирования на основе миссии и стратегических це-

лей, используемого высшим менеджментом зарубежных компаний и правительств в качестве одного из основных методов управления, на вооружение были взяты старые командно-административные методы управления экономикой, носящие характер непосредственного воздействия на объект. Таким образом, в современных условиях государство выступает в качестве генератора риска, связанного с неожиданным изменением экономической политики. Поэтому реализация последовательной и предсказуемой государственной политики обеспечит снижение рисков всей хозяйственной деятельности в отраслях переработки. В данной связи для снижения рисков хозяйственной деятельности в отраслях сельского хозяйства, в первую очередь, необходимо долгосрочное планирование на региональном уровне в рамках стратегии развития отрасли. Причем эти долгосрочные планы должны носить чисто рекомендательный характер, а стимулирование предприятий к исполнению этих планов в рамках следования общей стратегии развития должно осуществляться косвенно. Для общего согласования различных долгосрочных планов по выходу отрасли из кризиса и ее дальнейшему развитию, а также мероприятий по реализации этих планов целесообразно разработать региональную инвестиционную программу развития отрасли. Это обеспечит четкое следование стратегии развития отрасли. Программа должна включать в себя не только желаемое состояние отраслей в будущем в виде долгосрочных планов, но и, в первую очередь, совокупность мероприятий, которые необходимо реализовать в настоящем, чтобы добиться выполнения указанных планов. Схема функционирования программы развития отраслей может выглядеть следующим образом (рис. 3).



Рис. 3. Схема функционирования региональной отраслевой программы

Во-вторых, в качестве мероприятий по снижению рисков инвестиционной деятельности в рамках региональной программы развития отраслей необходимы поддержка государством тех инвестиций, которые соответствуют генеральной стратегии их развития, и отказ от поддержки инвестиций, противоречащих или не соответствующих ей. Эта поддержка должна выполняться чисто экономическими методами, исключаящими предоставление преимуществ одним предприятиям перед другими на законодательной основе. В данном случае генеральной стратегией развития отраслей АПК должно являться техническое перевооружение производственных мощностей. Поэтому от региональных органов власти требуется поддержка в объемах, определенных расходной частью бюджетов, тем предприятиям отрасли, которые пытаются реализовать инвестиционные проекты, предполагающие обновление и совершенствование своих основных фондов как за счет средств регионального бюджета, так и за счет средств поступающих из федерального бюджета. В этой связи основным критерием выбора победителя в инвестиционном конкурсе на оказание государственной поддержки в рамках областной инвестиционной программы, проводимой региональными органами власти, должно стать соответствие инвестиционного проекта генеральной стратегии развития отрасли.

Проекты, предполагающие создание новых производств и имеющие своей основной целью получение прибыли, в финансовой поддержке не нуждаются по определению. Региональным органам власти разумно обеспечить благоприятные условия экономического характера для реализации таких проектов на базе старых производств, которые при этом будут подвергаться переоснащению для как минимум совершенствования технологии и сохранения ассортимента выпускавшейся ранее продукции. В данной связи разумно предоставить таким предприятиям некоторые преимущества перед торговыми фирмами, реализующими импортные продукты питания, которые создают конкуренцию отечественным товарам.

Средства, необходимые для указанной поддержки предприятий, осуществляющих инвестиционную деятельность, соответствующую генеральной стратегии, представляется возможным получить за счет прибыльных предприятий в рамках отрасли. Для этого необходимо определить оптимальный уровень суммы различных административных ограничений, позволяющий развить инвестиционную деятельность до максимальной величины капитальных вложений.

В-третьих, для снижения рисков хозяйственной деятельности, генерируемых государством в

перерабатывающие отрасли АПК, необходим пересмотр государственной политики по отношению к отрасли. Такой подход связан с историей развития перерабатывающей промышленности России в постсоветский период, когда на основе малообоснованных представлений о монополизации экономики в отношении отрасли проводились мероприятия по антимонопольной политике для предоставления всяческих преимуществ группе отраслей сельского хозяйства. При этом главная роль в развитии АПК отводилась именно сельскому хозяйству, которое всегда и везде в силу чисто экономических законов было убыточным и дотационным. Кроме того, если ранее государство брало на себя все риски сельского хозяйства вплоть до закупки сельскохозяйственного сырья в неурожайные годы за рубежом, то теперь эта отрасль экономики должна самостоятельно решать свои проблемы в условиях рынка. И, как видно из официальной статистической отчетности за годы реформ, такая политика только усугубила и без того тяжелое положение сельского хозяйства, обусловленное его низкой доходностью, а также скачкообразным переходом к рыночным отношениям.

Возможно, в краткосрочном периоде такая политика была необходима и популярна для социально незащищенных групп населения, но в долгосрочном периоде она привела к усугублению экономического кризиса во всем АПК.

Таким образом, переход к программно-целевому методу в управлении производством показывает, что необходимо не только составить федеральные отраслевые программы, но и обосновать параметры размещения отраслей по регионам. И в рамках этих федеральных программ средства направлять в те регионы, где имеются, прежде всего, соответствующие природно-климатические условия. Сельхозпроизводителям для участия в региональных программах необходимо срочно осваивать проектные технологии управления, так как только посредством реализации инвестиционных проектов сельхозпроизводители имеют доступ к средствам бюджета, выделяемым на реализацию целевых программ.

<sup>1</sup> Оксанич Н.И. Экономическая устойчивость сельскохозяйственных организаций: монография. М., 2007.

<sup>2</sup> Завгороднева О.В. Механизм управления размещением отраслей сельского хозяйства: монография. М., 2009.

<sup>3</sup> Оксанич Н.И. Факторы и условия экономического роста отраслей сельского хозяйства // Проблемы экономического роста и конкурентоспособности сельского хозяйства России: материалы Третьего Всероссийского конгресса экономистов-аграрников, 9-10 февр. 2009 г., Москва. М., 2009. С. 298-302.

<sup>4</sup> Там же. С. 196.