

УДК 631.1:005

Система управления – основа реализации модели инновационного развития АПК России

**И. УШАЧЕВ, академик, вице-президент Россельхозакадемии,
директор Всероссийского научно-исследовательского института экономики
сельского хозяйства**

агропромышленный комплекс, система управления, инновационное развитие, риски и их виды, процесс управления и его составные части, Минсельхоз России и его роль в системе государственного управления АПК, инновационный блок системы управления, формирование структуры и численности аппарата управления разного уровня, общественные некоммерческие формирования, органы местного самоуправления

agroindustrial complex, management system, innovative development, risks and their kinds, management process and its components, Minсельхоз of Russia and its role in state management system of AIC, innovative block of management system, forming the structure and number of management apparatus at different levels, public noncommercial formations, local self-government organs

Несмотря на очень высокий потенциал России – наличие 9% мировой продуктивной пашни, более 50% мировых черноземов, 20% мировой пресной воды, производство почти 9% мирового объема удобрений – наша страна, к сожалению, пока еще не достигла даже дореформенного уровня производства валовой продукции сельского хозяйства. В 2011 г. оно составило 87,6% в сопоставимых ценах по отношению к 1990 г. Крайне низкой остается доходность большей части сельхозтоваропроизводителей, что привело к образованию кредиторской задолженности 1,6 трлн руб., превышающей годовую выручку от реализации продукции сельхозорганизаций.

В инновационной сфере из-за недостатка собственных и привлеченных инвестиционных ресурсов не обеспечиваются необходимые темпы модернизации агропромышленного производства.

Сохраняется отставание уровня оплаты труда занятых в сельском хозяйстве от среднего по экономике страны (52%). Медленно развивается социальная инфраструктура сельских территорий, для большинства регионов характерны демографические проблемы.

Следует помнить, что отечественный АПК уже начал функционировать в рамках ВТО. Вот почему проблемы, связанные с адаптацией сельского хозяйства к новым условиям и повышением его конкурентоспособности, сегодня приобретают особую значимость. Сельскому хозяйству придется работать в весьма жестких экономических условиях, что существенно обострит наши внутренние проблемы, в том числе растущую ссудную задолженность перед банками, и не позволит сельхозтоваропроизводителям без принятия необходимых компенсационных мер конкурировать на мировом рынке.

Учитывая эти условия, следует срочно разработать и реализовать стратегию снижения затрат на производство продуктов питания по всей техно-

логической цепочке — от обработки земли, использования техники и энергоресурсов до реализации продовольствия.

Единственный возможный выход из сложившегося положения — переход экономики АПК на инновационную социально ориентированную модель развития, что подчеркнуто в Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 г. и в Государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013—2020 годы.

Будущее АПК в решающей мере будет зависеть от того, сохранится ли действующая в стране система управления или будут найдены более эффективные ее варианты.

К сожалению, сложившаяся ныне организация управления аграрным сектором имеет крайне уродливые формы. Это даже не система управления, а ее квазирыночный гибрид, вобравший в себя худшие черты директивной и рыночной экономики; ибо после 1990-х годов в России утвердятся точка зрения, что планирование — это атрибут социалистического производства. Хотя планирование и прогнозирование характерны для любой общественно-экономической формации.

Недостаточное использование системы планирования привело к разрыву производственно-экономических связей по изготовлению конечной продукции, что пагубно отражается на выработке и обеспечении продовольственной безопасности страны.

В этой связи полезно напомнить, что в 1965 г. Президент США издал специальное распоряжение об использовании в ведомствах системы планирования — программирования и бюджетирования. Сюда надо добавить еще один элемент — прогнозирование, так как без него невозможно разрабатывать стратегию развития отрасли. Эта система для нас должна звучать так — прогнозирование, планирование, программирование, финансирование.

Сложившаяся в ходе рыночных реформ система управления с точки зрения ее влияния на социально-экономическую эффективность агропромышленного производства, на его структурную перестройку позволяет говорить о том, что нынешние кризисные явления в АПК во многом являются следствием потери управляемости.

Справедливо критикуя административно-командную систему управления, ставшую тормозом саморазвития экономики, следует констатировать, что в начале реформирования были допущены крайности в процессе ее демонтажа. *Во-первых*, распалась организационная структура агропромышленного комплекса, а следовательно, и система управления им как единым объектом. Произошло рассогласование интересов не только за пределами, но и внутри комплекса между сельхозтоваропроизводителями, переработчиками и агросервисными структурами. *Во-вторых*, многие функции государственного управления АПК необоснованно утрачены и рассредоточены между различными министерствами и ведомствами; при этом не удалось избежать параллелизма и дублирования в их работе.

В-третьих, нарушен принцип соответствия функций, полномочий и ответственности органов государственного управления. *В-четвертых*, неподготовленность значительной части управленческих кадров для работы в условиях рыночной экономики сдерживает формирование адекватных ей управленческих структур.

Совершенствование системы управления АПК должно определяться теми изменениями, которые являются приоритетными для функционирования агропромышленного производства на перспективу, учитывать тенденции, связанные с рыночными отношениями, многоукладностью аграрного сектора, его вхождением в мировое экономическое пространство. При этом следует руководствоваться известными общими подходами к содержанию процесса управления, который можно условно подразделить на три составные части:

прежде всего, необходимо четко сформировать образ цели, то есть определить, например, с какого и на какой уровень нужно перевести управляемую систему, объект управления;

нужно определить и научно отработать траекторию движения управляемой системы из начального в новое состояние; эта траектория должна быть ясной тому, кто осуществляет управление;

необходимо задать соответствующую скорость объекту управления по этой траектории.

При этом каждый новый шаг реформирования должен быть изучен в режиме обратной связи, только после этого можно делать следующий. Если же слишком торопиться, то даже при общей правильной философии, правильно очерченных целях невозможно добиться положительного результата. На наш взгляд, главными ошибками правительства России в 1992—1998 гг. были отсутствие ясного образа целей преобразований в АПК, неотработанность траектории движения, превышение его скорости.

В новых рыночных условиях всю систему управления следует рассматривать как совокупность государственного, хозяйственно-экономического управления и местного самоуправления с четко распределенными по горизонтали и вертикали функциями.

В основу выстраиваемой системы государственного управления сельскохозяйственной отраслью должно быть положено отношение к собственнику. На собственника земли и имущества уговорами, мерами административного принуждения практически невозможно воздействовать.

Управленческое воздействие может быть направлено только на то, что находится в ведении органов государства, региона (области) и муниципалитета (района, поселения). Государство является гарантом Конституции Российской Федерации, оно защищает собственность и собственника имущества. Рассматривать формы взаимодействия бизнеса возможно только через систему взаимного сотрудничества и на основе взаимной выгоды.

Министерство сельского хозяйства Российской Федерации лишилось многих функций государственного управления практически по всем важ-

нейшим направлениям функционирования АПК: в области контроля за реализацией аграрной политики и соблюдением федеральных законов; по применению экономических рычагов в ценообразовании, финансировании и кредитовании агропромышленного производства; по созданию условий для гарантированного сбыта товаропроизводителями сельхозпродукции и продовольствия; по организации использования достижений научно-технического прогресса и т.д., а Министерство экономического развития Российской Федерации, пользуясь своим статусом, выступает при этом оппонентом Минсельхоза России.

Особенность нынешней модели государственного управления АПК заключается в том, что более 50% наиболее значимых функций выходит за пределы компетенции Минсельхоза.

На наш взгляд, центром государственного управления АПК должно оставаться существенно преобразованное Министерство сельского хозяйства Российской Федерации. Оно должно быть не столько органом управления текущими экономическими процессами, сколько центром разработки правил «рыночной игры» и стратегии аграрного развития страны.

Необходимо существенно повысить роль данного органа в реализации единой аграрной политики, государственном регулировании продовольственных рынков, организации механизмов стимулирования освоения научно-технических достижений в АПК.

Министерство сельского хозяйства Российской Федерации должно обеспечивать организацию специального образования и повышения квалификации работников отрасли (при этом следует вернуть в систему Минсельхоза России средние специальные учебные заведения); преодоление разрыва в уровне жизни сельского и городского населения страны; осуществление гибкой и эффективной внешнеторговой политики и др.

Неудовлетворительное состояние сельской экономики во многом объясняется слабой ориентированностью системы государственного управления на инновационное развитие отрасли. Вот почему стержнем государственной системы управления должна стать инновационная отраслевая вертикаль, охватывающая федеральный, региональный и районный уровни, которая должна представлять собой инновационный блок системы управления АПК.

Основными функциями указанного блока, на наш взгляд, должны быть следующие: разработка стратегии, политики и программ инновационного развития сельского хозяйства; экономическое стимулирование внедрения инноваций в предприятиях отрасли (предоставление льготных кредитов на реализацию инновационных проектов, льготное налогообложение в период их освоения, страхование данных проектов на льготной основе); организационная, правовая, информационная и консультационная поддержка потребителей инновационной продукции; всесторонняя пропаганда инноваций (организация выставок, семинаров и др. мероприятий); формирование банка инновационных ре-

сурсов и обеспечение доступа потребителей к нему на безвозмездной основе; подготовка кадров; развитие науки, семеноводства и племенного дела.

Для координации деятельности данной сети и осуществления единой инновационной политики целесообразно сформировать федеральный научно-производственный холдинг «Росагроинновация» в виде акционерного общества со 100%-ным государственным капиталом, ориентированный на выполнение конкретных задач, поставленных перед ним в плановом порядке Минсельхозом России.

Следует отметить, что важным моментом является усиление вертикали государственного управления в АПК, в том числе по осуществлению контрольных функций, реализации федеральных целевых программ, информационному обеспечению рынков сельхозпродукции, сырья и продовольствия, развитию материально-технической базы.

Один из признаков неупорядоченности и разрыва вертикали системы государственного управления АПК — разницей в названиях органов управления в субъектах Федерации и неравный их статус. В настоящее время функционируют 44 министерства сельского хозяйства, 21 департамент сельского хозяйства и продовольствия, 2 главных управления сельского хозяйства, 7 управлений сельского хозяйства, 7 комитетов сельского хозяйства.

Причина такой неразберихи — в отсутствии единого методического подхода к формированию структуры и численности аппарата управления, хотя они должны вытекать из объективных функций. Исходя из основных задач, стоящих перед региональным АПК, должны быть сформированы 4—5 блоков структурных подразделений по его управлению, выполняющих следующие функции:

- стратегия развития АПК на территории данного субъекта и формирование региональной политики;

- государственная научно-техническая политика в проведении аграрной реформы и государственное регулирование агропромышленного производства;

- структурная перестройка агропромышленного производства и развитие предпринимательства;

- содействие интеграции науки, образования и производства;

- продовольственное обеспечение данного субъекта.

Как показала практика, регулировать рыночные отношения значительно сложнее, чем управлять производством в условиях планово-распределительной системы.

В целях коренного улучшения управляемости агропромышленным производством необходимо, прежде всего, четко определить состав АПК как объекта государственного управления и регулирования.

Наибольшая неразбериха в управленческой системе — на районном уровне. Обусловлено это тем, что Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом «Об общих принципах организации местного са-

моуправления в Российской Федерации» и другими нормативными актами предусмотрены, во-первых, три уровня территориального управления — Федерация, субъекты Федерации и местное самоуправление, во-вторых, недопущение осуществления местного самоуправления органами государственной власти. Парадокс состоит в том, что районные управления сельского хозяйства, являясь, согласно законодательству, органами местного самоуправления, выполняют функции, отнесенные к компетенции государства (ростехнадзор, ветеринарная служба и др.).

В отношении хозяйственно-экономического управления следует констатировать, что оно в качестве системы в аграрном секторе России практически не сложилось. Сформировавшиеся здесь многочисленные отраслевые и функциональные коммерческие структуры преимущественно в виде акционерных обществ, действующих в сферах материально-технического снабжения, переработки, агросервисного обслуживания, торговли, преследуют в основном одну цель — получение прибыли, а отнюдь не отстаивание интересов сельхозтоваропроизводителей, которые нередко даже и не представлены в органах управления этих АО. Между тем мировой опыт свидетельствует, что практически во всех странах с рыночной экономикой сформировалась и эффективно работает система хозяйственного управления, основанная на кооперативных принципах.

Вот почему можно только приветствовать решение Минсельхоза России о проведении Первого съезда сельских кооператоров. С этой целью уже готовится Концепция сельскохозяйственной кооперации, на базе которой будет разработана федеральная программа развития кооперативного движения.

Начиная с 1996 г. вышло уже несколько федеральных законов, касающихся развития общественных формирований: «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности», «О российской трехсторонней комиссии по урегулированию социально-экономических отношений», «Об объединениях работодателей» и ряд других. Они ориентируют производителей сельхозпродукции на объединение в союзы (ассоциации), в первую очередь в союзы работодателей, чтобы совместными усилиями отстаивать интересы сельскохозяйственной отрасли.

Федеральным законом «О развитии сельского хозяйства» (2006 г.) многие важные функции управления государством передало общественным некоммерческим организациям, защищающим интересы предпринимательства, в первую очередь союзам (ассоциациям) сельскохозяйственных товаропроизводителей.

В аграрном секторе экономики образованы и официально зарегистрированы 75 союзов и ассоциаций, относящихся к некоммерческим объединениям. Однако их деятельность пока не оказывает сколько-нибудь существенного влияния на сельскую экономику, поскольку они разобщены между собой, не имеют своих представителей в регионах. Как правило, их дело ограничивается разработкой разрозненных программ вербального характера, которые не оказывают сколько-нибудь серьезного воздействия на

законодательные и исполнительные органы власти и естественно не находят поддержки в крестьянской среде.

Представляется необходимым провести консолидацию этих общественных организаций и выстроить вертикальную структуру, объединив их на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, разграничив при этом функции, полномочия и ответственность по иерархии. Таким формированием на национальном уровне может стать Общероссийское агропромышленное объединение работодателей. В этом случае оно сможет обеспечить координацию работы, наладить взаимодействие не только региональных структур исполнительной и законодательной власти, но и с правительством страны, Минсельхозом России, Российским союзом промышленников и предпринимателей, профсоюзами.

Организационно-юридической формой такого партнерства и управления могут стать трехсторонние соглашения, заключаемые между властью, бизнесом и профсоюзами.

В качестве положительных моментов в системе управления следует отметить создание при Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации Общественного совета по вопросам АПК, который уже начал консолидировать деятельность союзов и ассоциаций, включая экспертное сообщество.

Естественно, что для полноценного выполнения возложенных на ту или иную организацию функций необходимо иметь соответствующее количество персонала. Без учета данного требования орган управления не способен оказать необходимый объем услуг высокого качества, так как при нехватке исполнителей останется невыполненной та или иная функция управления, что сейчас и происходит. С самого начала аграрной реформы в России в целях снижения затрат в отрасли последовательно, поэтапно реализуется политика сокращения численности персонала в органах государственного управления АПК. Например, в большинстве субъектов Российской Федерации районные управления сельского хозяйства ликвидированы или минимизированы по численности (в среднем это 5—7 человек). Суммарная численность работников органов государственного управления АПК России (без учета системы Россельхознадзора) составляет 19042 человека. Для сравнения: Минсельхоз США является крупнейшим ведомством социально-экономического комплекса страны, число его работников достигает 100 тыс. человек. В среднем на 1 штат здесь приходится около 2000 человек, тогда как в нашей стране 226 человек на 1 субъект Российской Федерации.

С учетом регионального звена в США в среднем на каждое такое звено приходится 100 работников государственного управления АПК, в России — 10. Разница в кадровом потенциале органов управления АПК в названных странах, как видим, огромная.

Из отмеченного следует, что действующая в России модель управления отраслью спроектирована без должного учета функциональных требований, а это негативно сказывается на экономике страны.

В системе управления агропромышленным производством особая роль отведена местному самоуправлению, которое формируется исключительно по территориальным признакам. Без развития местного самоуправления нельзя успешно осуществлять земельную и аграрную реформу, в частности, обеспечить политическую защиту свободы деятельности сельхозпредприятий различных форм собственности, соблюдение прав сельских предпринимателей, арендаторов, совладельцев и наемных работников предприятий, эффективное функционирование в новых экономических условиях социальной инфраструктуры.

Современная система управления местных органов не направлена на поиск наиболее прибыльных видов производственной деятельности. К тому же в законе об общих принципах организации местного самоуправления не затронута проблема финансирования этих органов, нет четкой определенности в вопросах распределения функций управления экономикой сельской территории, не сформулирована ответственность этих органов за состояние агропромышленного производства.

Следует помнить, что роль местного самоуправления чрезвычайно важна для инновационного развития АПК и сельских территорий. Однако до сих пор в России не создан дееспособный институт местного самоуправления. Действующая его модель не имеет необходимой финансовой базы, организационной и экономической самостоятельности, в связи с чем она не может быть эффективной. Мы исходим из того, что для России целесообразна одноуровневая модель местного самоуправления, наделенная крепкой экономической базой, сформированной за счет собственных доходов не менее чем на 75%. Причем доля доходов местных бюджетов должна составлять не менее 20% в консолидированном бюджете России. Такая модель местного самоуправления будет способствовать ускоренному социально-экономическому развитию сельских территорий.

Говоря о проблемах информационного обеспечения системы управления отраслью, следует подчеркнуть, что оно является базой для принятия оптимальных управленческих решений, при этом оставаясь самой чувствительной, сложной и трудноразрешимой задачей. Попытки ее решения в прошлом за счет вновь поступающих поколений ЭВМ приводили к огромным и, как показала практика, неэффективным затратам труда и средств.

В настоящее время рассматриваются геоинформационные системы сбора и обработки информации по сквозной вертикали вместе с интеллектуальными информационно-советующими системами. К сожалению, требуемый уровень технического и программного обеспечения могут позволить себе только крупнейшие холдинги и некоторые министерства, поскольку это связано с серьезными затратами денежных средств.

В связи с чем хотелось бы обратить внимание на необходимость серьезно относиться к оптимизации наборов наблюдаемых показателей и периодичности их актуализации, сосредоточиваясь только на самых важных.

Конкретно можно привести всего один пример выполнения задания, предусмотренного указом президента Российской Федерации «О мониторинге состояния продовольственной безопасности Российской Федерации». Разработка самой Доктрины продовольственной безопасности (вместе с министерствами и ведомствами) заняла два года и потребовала 2 млн руб., системы мониторинга длится уже более трех лет. Только на 2012 г. на эти цели было выделено 200 млн руб., что, возможно, во многом объясняется существенной избыточностью набора показателей и частотой их актуализации.

Таким образом, даже краткий перечень проблем трех основных типов управления агропромышленным комплексом показывает, что для эффективного руководства аграрным сектором в условиях рыночной экономики необходима специальная концепция (федеральная программа) развития единой системы управления АПК, которая должна включать в себя и отражать конкретные цели, задачи и функции как федерального, так и территориального уровней, систему субъектов и объектов государственного хозяйственно-экономического управления в АПК и местного самоуправления, взаимосвязи и соподчиненности разных организационных структур; сочетать отраслевые и территориальные принципы управления.

Реализация рассмотренных проблем даст возможность сформировать стройную адаптивную систему управления АПК, что, в свою очередь, обеспечит расширенное воспроизводство его отраслей и продовольственную безопасность и независимость страны.

РЕЗЮМЕ. Проанализирована сложившаяся к настоящему времени в России система управления агропроизводством, вскрыты основные ее недостатки, вызванные как организационно-структурной перестройкой, так и несоответствием функций, полномочий и мерой ответственности органов государственного управления. Показано, что стержнем государственной системы управления должна стать инновационная отраслевая вертикаль. Предложено усилить ее контрольные функции, в том числе по реализации федеральных программ, информационному обеспечению рынков, развитию материально-технической базы. Критически оценивается практика необоснованного сокращения численности персонала в органах государственного управления АПК, особенно на районном уровне, а также деятельность системы управления местных органов на сельских территориях.

ABSTRACT. The management system of agriproduction, existing at present in Russia, has been analyzed, revealing its main shortages, caused by organizational-structural refurbishing and inconformity of functions, authority and responsibility rate of state management organs. It is shown, that the core of state management system must be the innovative branch vertical. It is suggested to enforce its control functions, including those on implementation of federal programs, information coverage of markets and development of material-technical base. Critically evaluated is the practice of unfounded cuts of personnel in state management organs of the AIC, especially at district level, as well as the activity of local management system organs in rural areas.

Контактный адрес. Ушачев Иван Григорьевич, 123007, Москва, Хорошевское шоссе, д. 35, корпус 2, тел. 8(499)195-60-16, e-mail:info@mail.ru
