

ХАРАКТЕРИСТИКА СОВРЕМЕННОЙ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ ТЕРРИТОРИЙ С СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОЙ СПЕЦИАЛИЗАЦИЕЙ

Н.И. ТЕТЕРИН,

кандидат экономических наук, Российская академия государственной службы при Президенте РФ, г. Москва

Ключевые слова: индустриализация, система управления, государственная политика, компетенции органов власти.

Социально-экономические процессы, происходящие как на уровне Российской Федерации, так и на уровне ее субъектов, требуют сбалансированных целенаправленных управленческих воздействий.

Саморазвитие и саморегулирование системы рыночных отношений в регионах необходимо сочетать с активной управленческой деятельностью [1, 2].

Управленческая деятельность, несущая в себе накопленный с годами опыт, выступает своеобразным фактором, позволяющим не допустить стихийности социально-экономического развития регионов в ходе трансформационных процессов.

Стремление сократить процессы стихийного развития сегодня действует на всех уровнях структурной организации социально-экономических систем [3, 4]. На уровне национальной и мировой экономики происходят процессы поиска новых форм и совершенствования существующих методов государственной внешней и внутренней политики.

В современных условиях хозяйствования ни в одной стране мира не существует чисто рыночных отношений.

Это означает, что чисто рыночные критерии и механизмы сочетаются с многообразием форм собственности и видов предпринимательства, а также с различными видами государственного регулирования.

На современном этапе развития государственное регулирование объективно диктуется также наличием государственных предприятий, производственной и социальной инфраструктуры, необходимостью сохранения экологического равновесия, социальными потребностями перераспределения национального дохода через бюджет, большими затратами на науку, развитием НТР.

Все указанное выше в той или иной степени относится к аграрно-индустриальным регионам. Однако есть дополнительные причины, которые

обуславливают необходимость государственного регулирования сферы АПК региона.

1. Возможности развития АПК сильно зависят от природно-климатических условий, что требует создания различного типа фондов (страховых, резервных).

2. Существует дифференциация между инфраструктурой города и деревни, что негативно сказывается на уровне развития сельских жителей.

3. Земля – общее достояние, которое требует средств для сохранения ее ландшафтов, а также экологического равновесия.

4. Производство продукции АПК – очень важная стратегическая задача, а продовольственная безопасность – один из основных элементов безопасности страны.

Развитые страны мира, понимая, что сельское хозяйство неконкурентоспособно по отношению к другим отраслям, уже давно применяют государственное регулирование в области АПК и проводят протекционистскую политику, осуществляя поддержку фермеров. Эта политика основана на опыте функционирования социальной рыночной экономики в современных условиях.

Наиболее широко применяется государственное регулирование в странах Западной Европы и Японии. Экономическое сотрудничество играет важную роль в проведении единой сельскохозяйственной политики и создании единого регулируемого аграрного рынка стран-участниц. В ЕС на это тратилось в разное время от 50 до 90% общего бюджета, в то время как такие страны, как США, Канада, Новая Зеландия, Австралия стремятся к некоторому сокращению регулирования поддержки сельхозпроизводителей, выступая за осуществление свободной торговли на мировых рынках. В частности, это является одним из условий присоединения России к ВТО, а также связано с тем, что эти страны имеют более благоприятные природно-климатические условия и являются основными экспортерами сельско-



хозяйственной продукции.

Общие проблемы становления и развития форм хозяйствования в условиях многоукладной рыночной экономики получили освещение в фундаментальных трудах Н.Д. Кондратьева, М.И. Туган-Барановского, А.В. Чаянова [5, 6].

Отдельные аспекты государственного и рыночного развития форм хозяйствования в АПК в современных рыночных условиях отражены в работах В.В. Кузнецова, В.В. Бакушева, Т. Шанина [7, 8].

Объективные основы формирования различных форм хозяйствования, теория и практика регулирования развития многообразия форм хозяйствования в аграрном секторе подробно разбираются в работе В.Д. Руднева и В.Н. Боброва [9].

Проблемы развития аграрно-индустриальных регионов в основном сводятся к вопросам управления. Управление аграрно-индустриальными регионами необходимо рассматривать в комплексе, применяя системный подход.

Применение системного подхода к социально-экономическому развитию региональных и городских систем находит отражение в работе Е.Г. Яковенко [10]. В своих работах ученые рассматривают подходы к поиску инструментов для управления городскими и региональными системами, а также их взаимодействие внутри региона.

Для исследования систем государственного управления и поддержки социально-экономического развития аграрно-индустриальных регионов необходимо:

1) рассмотреть структуру системы управления аграрно-индустриальными регионами в РФ, а также разграничение компетенций управления в области АПК;

2) выявить проблемы и предложить пути совершенствования управления социально-экономическим развитием аграрно-индустриальных регионов.

Перед Россией встает проблема, как строить систему государствен-

Industrialization, control system, state policy, the competence of government bodies.

ного управления в области АПК в новых условиях постиндустриального общества.

Для изучения данной проблемы рассмотрим структуру системы управления аграрно-индустриальными регионами в РФ, а также выявим непосредственных участников процесса управления и разграничим их компетенции в области управления АПК.

К настоящему времени в России система государственного регулирования в АПК еще не сложилась. Государственному регулированию не присущ комплексный характер. Оно направлено на решение текущих задач [11-13].

Наиболее общие цели государственной политики в АПК определяются президентом и Федеральным Советом.

Согласно Федеральному закону «О государственном прогнозировании и программах социально-экономичес-

кого развития РФ» от 20 июля 1995 г. №115-ФЗ [14, 15], президент РФ в своем ежегодном послании освещает основные приоритетные направления развития России на предстоящий год. В частности, в послании рассматривается формирование и осуществление федеральной политики в области АПК.

Структура системы управления аграрно-индустриальными регионами в РФ, ее уровни управления, а также разграничение компетенций управления в области АПК представлены в таблице 1.

В таблице 1 охарактеризованы функции непосредственных участников процесса управления социально-экономическим развитием регионов с сельскохозяйственной специализацией на федеральном уровне и уровне субъекта Федерации, а также разграничены компетенции органов власти в области АПК. В результате

анализа компетенции органов власти в сфере разграничения их управленческих полномочий выяснилось, что основными проблемами являются несогласованность законодательной базы в области АПК на региональном и федеральном уровне, отсутствие взаимоувязанности региональных программ развития АПК с общегосударственными целями, отсутствие поддержания устойчивого спроса на сельскохозяйственную продукцию, недостаток финансирования научных исследований в области АПК, несовершенство системы инструментов государственной поддержки сельского хозяйства и АПК, посредством которых государство осуществляет свое регулирование социально-экономических процессов аграрно-индустриальных регионов.

В ходе анализа действующей системы инструментов государственного регулирования приходим к выводу о необходимости уточнения действующих критериев классификации и предлагаем их классификацию по основным сферам применения, а именно: правовой, денежно-кредитной, бюджетной, научно-образовательной, внешнеэкономической, развития рыночной инфраструктуры и политической. Содержание данной классификации приведено в таблице 2.

Критически анализируя представленную в таблице 2 существующую систему инструментов государственной поддержки территорий с преобладанием в структуре экономики сельского хозяйства и АПК, делаем вывод о явном преобладании инструментов внешнего директивно-перераспределительного характера, несогласованности инструментов, применяемых на уровне Федерации и выработанных внутри региона, ориентации системы инструментов на решение текущих, а не долгосрочных задач.

Выявленные проблемы позволили наметить направления совершенствования системы государственного регулирования развития сельскохозяйственных регионов, а именно: создание целостной системы не противоречащих друг другу законодательных и нормативно-правовых актов, формирование конкурентной среды на всех аграрных рынках, создание условий для адаптации товаропроизводителей к рыночным условиям, поддержание устойчивого спроса на продукты питания и сельскохозяйственное сырье, проведение политики разумного протекционизма, обеспечение продовольственной безопасности страны, формирование благоприятного инвестиционного климата, финансирование ключевых направлений научных исследований в сфере АПК и т.д.

В экономике инструменты управ-

Таблица 1

Система управления аграрно-индустриальными регионами в РФ

Уровни системы управления	Непосредственные участники формирования государственной политики в области АПК	Компетенция органов власти в области АПК
Федеральный	<ol style="list-style-type: none"> 1. Президент 2. Правительство РФ 3. Государственная дума 4. Министерство экономического развития и торговли РФ 5. Министерство сельского хозяйства РФ 6. Министерство финансов РФ 7. Государственный антимонопольный комитет РФ 8. Министерство науки и образования РФ 9. Министерство природных ресурсов РФ 10. Министерство промышленности РФ 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Формирование и осуществление федеральной политики в области АПК 2. Правовое регулирование отношений в области АПК в пределах своей компетенции 3. Разработка и реализация федеральных и международных программ развития с учетом особенностей развития аграрно-индустриальных регионов 4. Установление налоговых льгот, стимулирующих развитие АПК 5. Установление таможенных барьеров на пути импорта сельскохозяйственной продукции 6. Издание нормативных документов в пределах своей компетенции 7. Прямое финансирование специфических программ развития АПК 8. Установление и присвоение государственных наград и почетных званий в области АПК 9. Контроль исполнения законодательства РФ в области АПК
Региональный	<ol style="list-style-type: none"> 1. Губернатор 2. Правительство области 3. Областная дума 4. Департамент экономического развития и инвестиций 5. Департамент сельского хозяйства 6. Департамент промышленности 7. Финансовое управление области 8. Антимонопольный комитет 9. Управление образования 10. Управление природных ресурсов области 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Определение и осуществление политики в области АПК, не противоречащей политике РФ 2. Законодательство субъектов РФ в области АПК 3. Разработка региональных программ развития АПК 4. Формирование бюджетов субъектов РФ в части расходов на АПК 5. Предоставление льгот по налогообложению сельскохозяйственных производителей в части налогов, формирующих бюджет субъекта РФ 6. Информационное обеспечение АПК в пределах своей компетенции 7. Обеспечение соблюдения законодательства РФ в области АПК 8. Разработка нормативных документов в пределах своей компетенции

ления выполняют следующие функции: информационную, трансформационную, системообразующую, контролирующую.

Функции в определенный период могут выступать в комплексе, в другой момент могут не удовлетворять субъекта, а значит, нуждаются в постоянном дополнении и изменении системы инструментов. Очевидно, что современный подход к управлению социально-экономическим развитием аграрно-индустриальных регионов обуславливает и такие функции, как стимулирующую, синергетическую и интегрирующую.

В современный период трансформационных изменений инструменты могут изменяться весьма часто. Это связано с постоянным изменением внутренней и внешней среды. Для своевременного применения того или иного инструмента необходимо вести регулярный мониторинг вышеуказанных сред.

Разработка инструментария включает в себя два аспекта.

1. Адаптация существующих инструментов к социально-экономическому развитию регионов.
2. Поиск специфических инструментов.

Адаптация существующих инструментов управления происходит на основе апробированных результатов, накопленных в процессе эволюционного развития национальных экономик. Данные инструменты рассматриваются в основном как внешние, поскольку их применение происходит со стороны центральной власти (льготное кредитование, налогообложение, дотации на 1 га сельхозугодий и т.д.).

Поиск специфических инструментов невозможно заимствовать извне. Они рождаются внутри

системы и являются внутренними. Разработкой и применением внутренних инструментов управления социально-экономическим развитием региона, не противоречащих политике центральной власти, занимаются местные органы власти.

Формирование методологических основ управления и поиск инструментов, регулирующих социально-экономическое развитие регионов в трансформационный период, еще не закон-

чен. Это развивающиеся системы, требующие постоянного мониторинга и совершенствования.

Особенно важен анализ систем управления в депрессивных регионах, большинство из которых составляют аграрно-индустриальные.

На наш взгляд, источником депрессии аграрно-индустриальных регионов послужило преобладание внешних инструментов управления над внутренними. Слишком много вне-

Таблица 2

№ п.п.	Сферы применения инструментов	Инструменты
1.	Правовая	1. Антитрестовское, антимонопольное законодательство в области АПК 2. Антидемпинговая политика государства как средство для развития свободной конкуренции в АПК 3. Нормы, стандарты в агропромышленном комплексе 4. Принятие недостающих законодательных актов в сфере сельского хозяйства региона 5. Создание целостной системы не противоречащих друг другу взаимосвязанных нормативно-правовых актов в области АПК
2.	Денежно-кредитная	1. Регулирование учетной ставки на производствах АПК 2. Выдача лицензий на право деятельности перерабатывающей промышленности продукции АПК 3. Установление и изменение минимальных размеров фондов АПК (страховых и резервных) 4. Государственная гарантия кредитов сельхозпроизводителям 5. Льготное кредитование производств АПК
3.	Бюджетная	1. Государственный бюджет (доходы и расходы центральных властей и местного самоуправления) в сфере АПК 2. Финансирование государственного сектора в сельской местности 3. Льготное налогообложение сельхозпроизводителей 4. Государственные инвестиционные программы, направленные на социально-экономическое развитие АПК 5. Финансирование социальных федеральных и региональных программ для преодоления дифференциации уровня жизни жителей сельской местности 6. Прямые дотации в регионах с рискованным земледелием на 1 га сельхозугодий 7. Государственные закупки сельхозпродукции 8. Установление системы гарантированных цен на закупаемую сельхозпродукцию 9. Долевое финансирование при производстве качественно новой техники и внедрение ключевых технологий в области АПК 10. Поддержка кооперативов, МТС в приобретении новой техники 11. Природоохранная деятельность государства в сфере АПК
4.	Науки и образования	1. Финансирование ключевых направлений науки по проблемам устойчивости АПК 2. Финансирование затрат на воспроизводство научных кадров в сфере сельского хозяйства 3. Финансирование затрат на разработку ключевых технологий и техники в области АПК на инвестиционной основе, отвечающей мировым стандартам 4. Стимулирование заказов на наукоемкую продукцию 5. Финансирование научно-методического консультирования предприятий агропромышленного комплекса 6. Безналоговая и льготная система вложений предпринимательских формирований в научное обеспечение устойчивости воспроизводства АПК 7. Организация системы государственной подготовки и повышения квалификации кадров для АПК
5.	Внешнеэкономической деятельности	1. Защита собственного производителя от импорта дешевого продовольствия (квоты, таможенные тарифы, запрет на продажу товаров по цене ниже, чем аналогичная продукция собственного производства) 2. Маркетинговое обслуживание сельхозпроизводителей для выхода на внешний рынок в качестве экспортеров, нахождение стратегических зарубежных инвесторов 3. Государственные гарантии для иностранных кредиторов при импорте передовой техники и технологий для АПК 4. Демпинговая политика при экспорте конкурентоспособных сельскохозяйственных товаров на международном рынке
6.	Развития рыночной инфраструктуры	1. Создание системы оптовых и розничных рынков, бирж, проведение сельскохозяйственных ярмарок 2. Создание системы земельных, инвестиционных банков 3. Внедрение механизма лизинга на селе
7.	Политическая	1. Формулировка долгосрочных целей в области финансовой поддержки сельского хозяйства

шних инструментов управления усиляет внутреннюю систему, что противоречит принципам конкуренции. Наоборот, появление большего количества внутренних инструментов будет являться показателем роста социально-экономического развития

данного типа регионов.

Поиск внутренних инструментов управления социально-экономическим развитием аграрно-индустриальных регионов – основная задача региональных администраций. Ее решение есть движение региона вперед.

Таким образом, намечается широкое поле для разработки системы инструментов управления в ходе взаимодействия федеральных, региональных и субрегиональных органов власти на основе научного подхода в области территориального государственного управления.

Литература

1. Гладкий Ю. Н., Чистобаев А. И. Основы региональной политики. СПб. : Изд-во Михайлова В. А., 1998. 659 с.
 2. Жихаревич Б. С. Современная экономическая политика городских и региональных властей. СПб. : Наука, 1995. 133 с.
 3. Албегова И. М., Емцов Р. Г., Холопов А. В. Государственная экономическая политика. М. : ДиС, 1998. 320 с.
 4. Кузнецов В. В. Рыночная экономика: вопросы теории и практики. Ростов н/Д, 1997. 211 с.
 5. Туган-Барановский М. И. Социальная теория распределения. СПб., 1913. 114 с.
 6. Чаянов А. В. Крестьянское хозяйство : избр. тр. М. : Экономика, 1989. 113 с.
 7. Бакушев В. В. Агрореформирование в России: социально-политический генезис. М. : Луч, 1994. Ч. 1 : Истоки и начало политики агрореформирования в России. 187 с.
 8. Шанин Т. Великий незнакомец. Крестьяне и фермеры в современном мире. М., 1992. 313 с.
 9. Руднев В. Д., Бобров В. Н. Государственное и рыночное регулирование форм хозяйствования в аграрном секторе экономики. М. : Гном и Д, 2000. 325 с.
 10. Яковенко Е. Г. Циклы жизни экономических процессов, объектов и систем. М. : Наука, 1991. 192 с.
 11. Аткинсон Э., Стиглиц Д. Лекции по экономической теории государственного сектора. М. : Аспект Пресс, 1995. 832 с.
 12. Волгина Н. А., Кушлина В. И., Фоломеева А. Н. Государственное регулирование рыночной экономики. М. : РАГС, 1998. 319 с.
 13. Романова О. А. Экономика региона: самостоятельность и государственное регулирование. Пермь : Изд-во Перм. ун-та, 1994. 241 с.
 14. О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации : федер. закон Рос. Федерации от 20 июля 1995 г. № 15-ФЗ // Собр. законодательства Российской Федерации. 1995. № 35. Ст. 3506.
- Штульберг Б. М. О совершенствовании регионального прогнозирования. Региональное прогнозирование в условиях переходного периода : доклад на парламентских слушаниях в Государственной думе Российской Федерации от 27 сентября 1999 г. // Консультант Плюс.