

**ФГБОУ ВПО «ТВЕРСКАЯ ГОСУДАРСТВЕННАЯ
СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННАЯ АКАДЕМИЯ»**

На правах рукописи

ПАНЧИН Сергей Андреевич

**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ АПК НА РЕГИО-
НАЛЬНОМ И РАЙОННОМ (МУНИЦИПАЛЬНОМ) УРОВНЯХ**

Специальность: 08.00.05 – «Экономика и управление народным хозяйством
(экономика, организация и управление предприятиями, отраслями,
комплексами – АПК и сельское хозяйство)»

ДИССЕРТАЦИЯ

на соискание ученой степени
кандидата экономических наук

Научный руководитель –
доктор экономических наук, доцент
Глебова Анна Геннадьевна

Тверь - 2014

СОДЕРЖАНИЕ

Введение.....	3
Глава 1. Теория и методология совершенствования системы управления АПК	13
1.1. Теоретическая сущность системы управления.....	13
1.2. Методологические подходы к совершенствованию системы управления АПК	30
1.3. Организационно-методические принципы и опыт управления аграрным производством за рубежом	45
Глава 2. Анализ организации управления агропромышленным комплексом Российской Федерации	61
2.1. Состояние АПК как объекта управления и перспективы его развития в условиях реализации государственной программы.....	61
2.2. Состояние и особенности организации государственного управления АПК на региональном уровне	88
2.3. Состояние и особенности формирования органов управления районным (муниципальным) АПК	106
Глава 3. Методические подходы к развитию системы управления региональным и муниципальным АПК	117
3.1. Рекомендации по развитию системы управления АПК в субъектах Российской Федерации.....	117
3.2. Рекомендации по усовершенствованию системы управления агропромышленным комплексом муниципального района	138
Заключение	151
Список использованных источников	155

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. В агропромышленном комплексе Российской Федерации в конце XX-начале XXI вв. произошли изменения, разрушившие и государственную вертикаль управления АПК, и его материально-техническую базу. Падение производства аграрной продукции было таким значительным, что его можно было сравнить только с результатами длительных войн и революций.

Начиная с 2002-2003 гг. в стране, тем не менее, обозначился некоторый подъем активности в работе сельхозтоваропроизводителей, а с 2006 г. – с начала осуществления ПНП «Развитие АПК» - темпы роста аграрной сферы АПК заметно оживились и стали к настоящему времени уже значительными.

Тем не менее, в сложной системе отечественного АПК и к 2014 году рациональной структуры управления разработано пока не было, а регионы, из-за воздействия как внутренних, так и внешних факторов, продолжали терять управляемость и нести значительные потери: и экономические, и социально-демографические.

Причинами, приведшими АПК России к коллапсу в период 1992-1998 гг., а также обеспечивающими лишь слабый и неустойчивый, определяемый только погодными условиями, рост в ходе осуществления ПНП «Развитие АПК» и Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008-2012 годы, являются отсутствие в нем рациональной организационной структуры управления и оптимальной соподчиненности органов власти на всех уровнях, а также несовершенство механизмов реализации уже принятых Законов и подзаконных актов, призванных обеспечить рациональное функционирование всех отраслей АПК в рыночных условиях, заметно осложняемых членством России в ВТО и обострением политических отношений с Евросоюзом.

Наряду с отмеченными факторами, имеет место также несовершенство нормативно-правовой базы, а также значительный дефицит необходимых финансово-экономических ресурсов и кадров всех категорий.

Таким образом, задачи и функции управления на многих аграрных предприятиях в текущий период направлены не на обеспечение роста производства продукции и конкурентоспособности на продовольственном рынке, а на решение финансовой задолженности и других текущих задач.

Государственное управление АПК все еще оторвано от государственного экономического регулирования и опирается во многом на прежние методы предписаний и административного распорядительства, хотя уже давно и кардинально изменились отношения собственности. Требуется совершенствование и современное управление государственным имуществом АПК, и улучшения организации работы, взаимосвязей и отношений органов государственного управления АПК на всех уровнях.

В целом необходимо проведение крупных исследований по научному обоснованию развития систем управления агропромышленным комплексом страны в условиях многоукладной рыночной экономики с учетом конкретных региональных особенностей.

Следует отметить, что само по себе развитие системы управления, кроме приобретения технических средств управления и обучения кадров, не требует значительных дополнительных финансовых и материальных ресурсов. В то же время развитие системы управления агропромышленным комплексом конкретного региона является сейчас сложным организационно-правовым и трудовым процессом. Поэтому научно обоснованное развитие системы управления региональным и муниципальным АПК является важной и актуальной научной проблемой и имеет большое практическое значение.

Состояние изученности проблемы. В ретроспективном плане, а также в текущий период значительное внимание теоретическим и методическим разработкам в исследуемой области посвятили такие отечественные ученые, как Адуков Р.Х., Баклаженко Г.А., Боровик В.А., Будылкин Г.И., Бузилов Ю.Т., Глебова А.Г., Козина А.М., Костяев А.И., Милосердов В.В., Михалев А.А., Романов А.Е., Петриков А.В., Тихонов В.А., Узун В.Я., Ушачев И.Г., Фаринюк Ю.Т., Шутьков А.А. и ряд других.

Проблемам управления производством посвящены также труды таких зарубежных ученых, как Л.Д.Александр, И.Ансофф, С.Л.Брю, Дж.К.Гелбрейт, П.Грегори, Э.Денисон, Р.Дорнбуш, П.Друкер, Дж.М.Кейнс, В.В.Леонтьев, К.Р.Макконнелл, Г.Минцберг, Г.Мюрдаль, М.Е.Портер, П.Самуэльсон, С.Фишер, П.Хаукен, А.А.Томпсон, Ф.Тейлор, А.Файоль и др.

Тем не менее, многие аспекты проблемы развития системы управления конкретно агропромышленным комплексом разработаны пока недостаточно и не находят ответа как в отечественной, так и в зарубежной литературе по исследуемой теме. Прежде всего – это аспекты идентификации АПК как субъекта управления; методические подходы к совершенствованию структур и методов управления АПК и его аграрной сферой в условиях глобализации экономики; проблемы формирования региональных и муниципальных органов управления агропромышленным комплексом, а также методологические аспекты моделирования прогрессивных структур управления, рассчитанных на инновационные преобразования и модернизацию аграрной сферы. Осуществление исследований по данным важным направлениям даст возможность разработать как методические, так и практические подходы к совершенствованию управления агропромышленным комплексом РФ на региональном и районном (муниципальном) уровнях. Именно необходимость решения данных проблем легла в основу выбора темы настоящего исследования.

Цель и задачи исследования. Основная цель исследования заключается в разработке теоретических положений и методических рекомендаций по совершенствованию системы управления АПК на региональном и районном (муниципальном) уровнях применительно к регионам ЦФО России.

В работе, в соответствии с обозначенной целью, были поставлены и решены следующие задачи:

- изучены существующие в науке взгляды на сущность системы управления как экономической категории и сформулировано их авторское понимание;
- обобщены основные методологические подходы к совершенствованию системы управления отечественного АПК с учетом зарубежного опыта;

- исследовано состояние АПК Российской Федерации как объекта управления и выявлены последствия его недостаточного развития;
- изучена динамика и состояние развития системы государственного управления АПК на региональном уровне;
- исследовано современное состояние и особенности формирования органов управления районным (муниципальным) АПК;
- сформулированы методические подходы к развитию системы управления региональным и муниципальным АПК.

Объект исследования – система управления агропромышленным комплексом на региональном и районном (муниципальном) уровнях.

Предмет исследования – организационно-экономические отношения, возникающие при осуществлении управления АПК на его региональном и районном (муниципальном) уровнях.

Методология и методы исследования. Теоретическими и методологическими аспектами исследования послужили фундаментальные работы отечественных и зарубежных ученых, посвященные таким проблемам, как управление производством, государственное управление и регулирование в системе АПК, инновации и модернизация производства, а том числе и в аграрной сфере. Особое внимание было уделено трудам ученых, представляющих такие научные учреждения как ВНИИЭСХ, ВНИОПТУСХ, ВИАПИ и др.

Информационную базу исследований составили материалы, публикуемые Федеральной службой государственной статистики РФ, Минсельхозом РФ, а также различные нормативно-правовые акты законодательных и исполнительных органов страны по проблемам управления АПК на региональном и районном (муниципальном) уровнях. Использовались также ресурсы сети Интернет и личные разработки автора.

Исследование осуществлялось на базе системного и ситуационного подходов с использованием абстрактно-логического, монографического, расчетно-конструктивного и экономико-статистического методов, а также метода моделирования (при обосновании проектируемых структур управления) и других.

Научная новизна исследования. В ходе работы над материалами диссертации автором (а также при его прямом участии) были получены следующие результаты, имеющие научную новизну:

– автором определены основные свойства системы управления АПК, к которым могут быть отнесены следующие:

а) составляющие АПК элементы, или подсистемы, являются нечетко очерченными, что дает этим подсистемам возможность одновременно функционировать в самых разных сферах и процессах самоорганизующейся (рыночной) экономики;

б) в основе самоорганизации системы управления АПК могут лежать процессы кооперации и агропромышленной интеграции как отдельных экономических субъектов низшего уровня, так и кооперирования этих субъектов с экономическими институтами всей государственной экономической системы;

в) структура управления отдельных элементов АПК, как правило, вуалируется отношениями административной подчиненности и ими же координируется;

г) система управления АПК характеризуется значительным динамизмом и склонностью к дроблениям и интегрированию;

д) поскольку точные прогнозы и детальные расчеты в АПК затруднены, система управления агропромышленным комплексом является достаточно стохастичной;

е) как и все прочие системы управления в рыночной экономике система управления АПК представляется открытой системой.

Выделение этих свойств дает основание в практике управления агропромышленным комплексом постепенно переходить от традиционных «оптимизационных» методов к «гармонизационному» подходу, базирующемуся в основном на неокибернетическом (общесистемном) подходе – как на региональном, так и на муниципальном уровнях.

– исследован зарубежный опыт государственного управления АПК; выявлены аспекты управления, которые могут быть использованы при управлении

российским АПК; разработаны рекомендации по адаптации зарубежного опыта к российским условиям. Так, можно рекомендовать практически все описанные в диссертационном исследовании нововведения в системе управления АПК республики Казахстан. Опыт США и Канады ценен с точки зрения осуществления контроля за качеством аграрной продукции, соблюдением мер борьбы за чистоту экологии, а также схем и методов материального стимулирования сельхозтоваропроизводителей. Опыт управления АПК Китая весьма ценен во всех исследованных аспектах, но наиболее ценным для Российской Федерации могла бы стать адаптация опыта этой страны при вступлении ее в ВТО. Это в основном касается проблем защиты интересов как АПК всей страны, так и ее конкретных сельхозтоваропроизводителей перед всеми прочими игроками мирового агропродовольственного рынка.

– разработаны методические подходы к развитию системы управления и формированию рыночно ориентированных моделей управления региональным АПК, которые включают:

а) авторское определение организационно-экономической модели управления АПК как совокупности элементов системы государственного, муниципального и хозяйственного управления, обеспечивающих соответствующее использование ресурсов в сфере АПК с учетом целей всех участвующих в этом процессе субъектов. Данное определение позволяет разработать алгоритм формирования модели управления региональным АПК

б) авторский алгоритм разработки конкретных моделей управления региональным АПК, который включает в себя анализ фактически существующих моделей, разработку усовершенствованной модели, корректировку разработанных моделей в ходе их производственной адаптации, разработку и внедрение четких откорректированных, усовершенствованных моделей;

в) предложены мероприятия, направленные на преобразования в системе управления АПК и налогообложения предприятий АПК Российской Федерации;

– в работе доказано, что для обслуживания производителей сельхозпродукции и продовольствия необходима единая государственная система аграрного маркетинга, состоящая из типовых региональных блоков. Такой подход позволит осуществлять эффективное формирование маркетинговых информационных потоков, решение иных актуальных проблем, направленных на упорядочение маркетинговой деятельности в аграрной сфере АПК. Автором предложена и обоснована вертикальная структура Управления агромаркетинга и развития рынка, включающая подразделения Минсельхоза РФ, Минсельхозов регионов и районных управлений сельского хозяйства с функциями планирования, контроля качества, организации продаж, развития инфраструктуры рынка и структуры АПК.

– разработана общая схема формирования усовершенствованной структуры управления региональным АПК как базового элемента системы управления агропромышленным комплексом региона, которая включает: а) обоснованное выделение и группировку факторов, влияющих на структуру; б) установление взаимосвязи между отдельными факторами; в) точную и полную количественную и качественную характеристику этих связей; г) раскрытие направленности воздействия каждого вида управленческих связей на отношения между линейными и функциональными звеньями; д) распределение полномочий между работниками управления. Научно обоснованная структура управления АПК позволит повысить эффективность управления при минимальных издержках.

– разработаны рекомендации по усовершенствованию системы управления АПК муниципального района, в которые автор включил два раздела:

а) методические подходы к развитию системы управления и формированию рыночно ориентированных моделей управления муниципальным АПК;

б) алгоритм разработки усовершенствованной структуры управления агропромышленным комплексом на уровне района как базового элемента системы управления муниципальным АПК.

Разработанная и рекомендуемая автором структура районного (муниципального) органа управления содержит необходимые элементы для непосредст-

венного контакта со всеми хозяйственными субъектами агропромышленного комплекса, которые могут эффективно, различными методами, в т.ч. экономическими, воздействовать на механизм хозяйствования с учетом решения наиболее актуальных проблем села. Но для реализации на этой основе единой аграрной политики целесообразно вернуть районные (муниципальные) управления сельского хозяйства в вертикальную систему органов государственного управления. Предложенная районная структура управления АПК является лишь одним из возможных вариантов на ближайший период; безусловно, в каждом районе она будет иметь свои особенности.

Практическая значимость и реализация результатов исследования.

Практическая значимость результатов осуществленного исследования заключается в том, что они могут успешно использоваться в практике управления АПК на региональном и районном (муниципальном) уровнях в областях ЦФО РФ. Реализация предложенных автором методических подходов и рекомендаций по усовершенствованию организационных структур и методов управления АПК, а также внедрение разработанных им схем и моделей управления агропромышленным производством будет способствовать повышению эффективности аграрного производства и оживлению начавшихся процессов устойчивого развития сельских территорий. Результаты исследования находятся в такой степени готовности, что могут с успехом использоваться в системе дополнительного профессионального образования Минсельхоза РФ по тематикам «Управление региональным АПК» и «Организационно-экономический механизм управления АПК на уровне муниципального района».

Апробация результатов исследования. Выводы и предложения, сделанные автором в рамках проведения исследования, использовались при разработке ряда нормативно-правовых актов и рекомендаций по организации программно-целевого подхода в управлении АПК Тверской области.

Итоги исследования докладывались автором на международных, всероссийских и региональных конференциях, посвященных организации управления АПК.

Публикации. Основные положения и результаты изложенного в диссертации исследования нашли отражение в 12 научных работах общим объемом 3,31 печ. л., в том числе авторский вклад – 2,6 печ. л. Из общего количества авторских научных работ 4 опубликованы в журналах, рекомендованных ВАК Минобрнауки России для соискателей ученых степеней.

Структура диссертационной работы. Диссертация состоит из введения, трех глав, выводов и предложений, списка использованных источников литературы и приложений. Основное содержание работы изложено на 164 страницах компьютерного текста, включает 13 таблиц и 10 рисунков.

Во введении раскрыта актуальность темы исследования, сформулированы его цель, задачи, объект, предмет, научная новизна и практическая значимость полученных результатов.

В первой главе – «Теория и методология совершенствования системы управления АПК» - рассматривается теоретическая сущность системы управления, излагаются методологические подходы к совершенствованию системы управления АПК, а также организационно-методические принципы и опыт управления аграрным производством за рубежом.

Во второй главе – «Анализ организации управления агропромышленным комплексом Российской Федерации» - автор интерпретирует результаты исследования состояния АПК страны как объекта управления и перспективы его развития в условиях реализации Государственной программы развития сельского хозяйства на период до 2020 года, а также рассматривает результаты исследования состояния государственного управления АПК РФ на региональном и районном (муниципальном) уровнях.

В третьей главе – «Методические подходы к развитию системы управления региональным и муниципальным АПК» - автором предлагаются Рекомендации по развитию системы управления АПК в субъектах Российской Федерации, а также Рекомендации по совершенствованию системы управления агропромышленным комплексом муниципального района.

В выводах и предложениях формулируются основные положения и материалы результатов исследований, а также приводятся рекомендации по совершенствованию системы управления АПК на региональном и муниципальном уровнях.

ГЛАВА 1. ТЕОРИЯ И МЕТОДОЛОГИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ АПК

1.1. Теоретическая сущность системы управления

Исследователи [10, 46, 47, 56] считают, что в ходе многовековой эволюции, осуществлявшейся последовательно в ходе развития и отмирания различных цивилизаций, управление как экономическая категория прошло шесть обособленных этапов, которые получили название «управленческих революций». При этом под управлением люди всегда понимали любую регулирующе-организовывающую деятельность коллективов людей в политической (установление порядка, правил, законов), экономической (производство и распределение благ), оборонительной (защита от природных катаклизмов или от врагов) и некоторых других сферах. Поэтому термин «управление» стали понимать как функцию биологических, социальных, технических и организационных систем, обеспечивающую и сохранение структуры этих систем, и необходимый режим их жизнедеятельности. Таким образом, под управлением автор данного исследования предлагает понимать элемент, функцию организованных систем самой различной природы – биологических, социальных, технических, - обеспечивающую сохранение их определенной структуры, поддержание режима деятельности, а также реализацию их программ, планов, целей и задач.

Итак, первый класс управления – это управление в технических системах: механизмами и инструментами, системами машин и различными по сложности технологическими процессами.

Второй класс управления – это управление биологическими системами, т.е. процессами, протекающими в природе.

Третий класс управления – это управление в социальных системах, т.е. управление отдельными людьми и целыми коллективами людей, объединенных в группы, преследующих определенные социальные цели и задачи.

Социальное – или разумное – управление возможно только в человеческом обществе; оно возникло и стремительно развивалось с появлением и развитием процессов разделения труда.

Исследователь Э.А.Уткин [108] отмечает, что накопленный веками опыт управления обобщался и воспринимался последующими поколениями до тех пор, пока его методы и приемы не устаревали и не становились своеобразным тормозом развития общества и производства. Затем необходимо было осуществлять поиск новых форм и подходов в социальном управлении, способных обеспечить новые, значительно возросшие потребности общества.

Первая управленческая революция, по мнению ряда исследователей истории менеджмента, носила религиозно-коммерческий характер. Она имела место около 7 тысяч лет назад и была порождена формированием рабовладельческих государств Древнего Востока. В тех условиях шумерские жрецы, обладающие письменностью, умели записывать результаты сделок вести на их основе своеобразный экономический анализ. Таким образом в Шумере, Аккаде и Египте произошла трансформация касты сугубых священников в касту полурелигиозных функционеров-коммерсантов, явивших собой упрощенный образ бизнесменов древнего мира. Необходимо отметить, что приемы и методы ведения деловой документации и бухучета того периода развития социального управления принципиально не намного отличаются от тех, которые осуществляются функционерами бизнеса и в наше время.

Вторую управленческую революцию принято увязывать с жизнедеятельностью величайшего администратора древности вавилонского царя Хамураппи (1792-1750 гг. до н.э.), который разработал свод законов, регулирующих правовые основы управления государством, обществом и экономической деятельностью. Все 285 Законов Хамураппи стали величайшим нововведением для его современников и ознаменовали появление светского подхода в управлении, заключавшегося в появлении формальной системы организации и регулирования отношений людей, зарождение основ так называемого лидерского стиля управления, основанного на проявлении не только административной власти, но и

социально-экономической мотивации поведения исполнителей – членов любого социума.

Третья управленческая революция обычно увязывается с результатами правления еще одного вавилонского царя – Навуходоносора II (605-562 гг. до н.э.), ставшего инициатором строения Вавилонской башни и «висячих садов». Но наиболее значительным нововведением этого правителя Древнего Востока стала система производственного контроля на текстильных предприятиях того времени и в зернохранилищах. Благодаря этой системе создавались благоприятные условия для учета результатов труда и заметного повышения его производительности. Третью управленческую революцию принято называть «производственно-строительной» [56].

Четвертая (индустриальная) управленческая революция по времени увязывается с великой индустриальной революцией XVIII-XIX веков; она стала базовой основой в развитии капитализма в Западной Европе. В 80-е годы XIX века промышленная революция переметнулась и в Северную Америку, обеспечив этой части цивилизованного мира невиданный до этого экономический рост. Именно в этот период начал осуществляться переход от ремесленных мастерских к крупному машинному производству [108]. Поскольку в этот период времени происходила радикальная смена правил и методов управления во всех сферах общественной жизни, цитируемые исследователи склонны считать этот отрезок исторического процесса начальной точкой отделения профессионального менеджмента от капитала (собственности) и становления института «профессионального управления», т.е. профессионального менеджмента.

Периодом наступления пятой управленческой революции принято считать конец XIX – начало XX века. Эту управленческую революцию называют «бюрократической», поскольку она способствовала превращению менеджеров в новый социальный класс, отделившийся от капиталистов. Следовательно, как утверждают исследователи А.И.Кравченко [46] и А.И.Кредисов [47], теоретической базой пятой управленческой революции стала концепция «рациональной бюрократии», для которой характерно формирование крупных иерархиче-

ских структур, разделение труда, внедрение норм и стандартов, формализация должностных обязанностей и ответственности менеджеров.

По мнению цитируемых авторов итогами пятой управленческой революции стали:

- превращение менеджеров в социальный класс, отделенный от капиталистов;
- формирование и развитие концепции «рациональной бюрократии»;
- формирование крупных иерархических структур, разделение управленческого труда, внедрение норм и стандартов, формализация должностных обязанностей и ответственности менеджеров.

Таким образом, изменения, произошедшие с конца XIX века в развитии теории и практики менеджмента, по сути, представляют классические школы менеджмента:

- концепция научного управления (1885-1920 гг.);
- концепция административного управления (1920-1950 гг.);
- управление с позиции человеческих отношений (1930-1950 гг.);
- управление с точки зрения количественных методов (1950-1970 гг.)

Краткая характеристика каждой из школ менеджмента в хронологической последовательности выглядит следующим образом.

Школа научного управления. Основателями школы и целого направления являлся Ф.У. Тейлор (1856-1915) - инженер-технолог, менеджер. Основные принципы (правила) научного управления сформированы Ф. Тейлором в основном его труде «Принципы научного управления» (1911 г.).

1) Научный отбор работника. Подбор, обучение и расстановка работников на те рабочие места, где они могут принести наибольшую пользу.

2) Научное изучение труда на основе разработки рациональных методов осуществления измерения затрат времени с помощью «единиц времени» с целью обоснования научного нормирования труда и стандартизации рабочих операций.

3) Специализация работы и функций как в производстве, так и в управле-

нии. Каждый управленец и рабочий должен знать, за какую функцию он несет ответственность.

4) Выделение планирования в качестве специализированной функции управления.

5) Введение оплаты по результатам труда и дополнительной оплаты за перевыполнение труда, стимулирующей рост выработки.

6) Отделение управленческой работы от производственной и превращение ее в определенную специальность.

7) Тесное сотрудничество администрации и рабочих, и равная ответственность за результаты работы.

Ф. Тейлор смотрел на управление и на рабочих как на машину и стремился подбирать рабочих к созданной машине. Под научным управлением Ф. Тейлор понимал творческую предпринимательскую деятельность менеджера, направленную на соединение материальных ресурсов, труда и технологии производства в единый процесс, обеспечивающий повышение производительности труда, эффективности производства и достижение целей предприятия.

Основные положения научного управления актуальны и сегодня применительно к условиям современной мировой экономики.

Замыслы Ф. Тейлора получили дальнейшее развитие в трудах его выдающихся учеников, таких как Г. Гантт, супруги Гилберт, Г. Эмерсон, Г. Форд и др.

Административная (классическая) школа. Основоположником классической школы управления является Анри Файоль - француз и руководитель крупной горнодобывающей и металлургической компании «Комамбо». А. Файоль (1841-1925 г.) на основе многолетних наблюдений создал «теорию администрирования». Является автором книги «Общее и промышленное управление» (1916 г.). Если представители школы научного управления занимались вопросами рационализации труда отдельного работника на уровне заводского цеха, то практики и теоретики административной школы обобщили принципы и искусство управления администрации предприятия в целом. Поэтому с именем А.

Файоля связано возникновение современного менеджмента. В переводе с латинского «администрирование» означает деятельность государства по управлению, т.е. совокупность государственных органов, занимающихся функцией управления.

Термин «администрация» по европейским понятиям относился к высшему звену управления, руководящему персоналу организации и означает власть должностных лиц, но не предпринимателей-менеджеров.

А. Файолем были сформулированы основные функции менеджмента и эти разработки были настолько актуальными, что они изучаются в настоящее время во всех учебниках по менеджменту. На мобилизацию внутренних резервов повышения эффективности деятельности предприятия были нацелены принципы управления А. Файоля.

Вот как они звучат в интерпретации автора применительно к деятельности высшего звена управления: разделение труда; власть и ответственность; дисциплина; единоначалие; единство руководства; подчинение частных интересов общим; вознаграждение; централизация, скалярная цепь; порядок; справедливость, инициатива, корпоративный дух.

Заметный вклад в формирование и развитие административной школы внесли не только французские исследователи, но и английские ученые Л. Урвик, Л. Гьюлик (30-50 г.г. XX века), немецкий представитель - Макс Вебер и др.

Макс Вебер - профессор экономики, социолог, юрист (1864-1920 г.) - один из самых авторитетных знатоков организационной структуры. В истории менеджмента известен как создатель классической теории построения «идеальной» (бюрократической) организации. Слово «бюрократия» обычно ассоциируется с канцелярской волокитой, многочисленными ожиданиями при получении оправок и т.д. Однако это не имеет ничего общего с понятием «бюрократической организации» М. Вебера.

Идеальный (бюрократический) тип организации по М.Веберу основан на специальном разделении власти, где руководителю принадлежат функции ли-

дера. В идеальном типе организации исключается личная зависимость работника от лидера или бесправие исполнителя.

Анализ принципов построения «идеальной организации» М. Вебера показывает, что они находят широкое применение и в настоящее время.

Школа человеческих отношений. У представителей классической школы человеческий фактор оказался второстепенным, хотя и говорили о нем постоянно, но между делом. Вдохновители школы «человеческих отношений» второстепенную проблему превратили в ранг важнейшей, сделав ее ведущим пунктом своей теории.

В практике управления постепенно стало формироваться представление о том, что решающее влияние на рост производительности труда рабочего оказывает не столько материальные, сколько психологические и социальные факторы. Обращение к человеческому фактору - это новый качественный виток в развитии теории управления, в философии менеджмента.

Видным представителем школы «человеческих отношений» является социолог М.П. Фоллет (1868-1933). В круг интересов данной школы входили исследования таких категорий, как «делегирование полномочий», «авторитет», «власть», «участие рабочих в управлении». Это были принципиально новые подходы к науке управления Запада. Одной из первых М. Фоллет рассматривала конфликт как «нормальный процесс» в деятельности организации. По современным американским представлениям считается, что если в организациях не бывает конфликтов, то это значит, что в менеджменте организации что-то не в порядке.

Вторым и более крупным авторитетом в развитии школы человеческих отношений в управлении стал Элтон Мэйо (1880-1949), профессор школы бизнеса Гарвардского университета. Исходной точкой становления нового направления принято считать известные Хоторнские эксперименты, проводимые в 1927-1932 г.г. при активном участии и под руководством Э. Мэйо в 4 этапа.

Основное открытие, связанное с многолетним Хоторнским экспериментом заключалось в том, что «социальные и психологические факторы оказыва-

ют на производительность труда более сильное влияние, чем физические, при условии, что сама организация работ уже достаточно эффективна.

Школа поведенческих наук. С конца 50-х г.г. XX века школа человеческих отношений стала трансформироваться в школу поведенческих наук. Свое название эта школа получила от известных психологических терминов - бихевиа, бихевиоризм (поведение, наука о поведении). Главным образом в теории бихевиоризма было не изучение сознания, а поведение человека, реагирующего на стимулы материального и морального характера.

Основная цель концепции поведенческого аспекта менеджмента - оказать помощь работнику в осознании своих возможностей путем применения материальных и моральных моделей стимулирования к построению организации и решению управленческих проблем.

Одним из родоначальников бихевиористского направления в менеджменте стал американский психолог Абрахам Маслоу (1908-1970), который обосновал теорию иерархии потребностей, называемую в литературе как «пирамида потребностей». Эти потребности он изложил в восходящем порядке по отношению друг к другу: от низших (материальных) до более высоких (духовных):

Таким образом, А.Маслоу считал, что мотивами поступков работников являются не экономические факторы, а различные потребности социального, престижного и духовного характера, которые не всегда могут быть компенсированы с помощью денег. Следовательно, удовлетворяя потребности работников, можно заставить их работать более производительно.

Поведенческая школа на современном этапе развивающегося менеджмента занимает важное место, а в Японии основные ее принципы возведены в ранг государственной политики.

Школа науки управления (количественная школа). Применение количественных методов при решении управленческих проблем, основанных на использовании математики, инженерных наук, компьютеров, послужило становлению в 50-60 г.г. 20-го столетия новой школы - школы «науки управления», которая успешно функционирует и в первой четверти XXI века. Современ-

менная школа «науки управления» представлена различными течениями, концепциями. Но можно выделить два основных направления:

а) исследования современного производства как социальной системы с использованием процессного (с конца 50-х г.г. XX века), системного (с середины 70-х г.г.) и ситуационного (80-е г.г. XX века) подходов к управлению;

б) разработка проблем управления на основе системного анализа и применения экономико-математических методов.

Первое направление школы науки управления получило название «эмпирической школы», второе - «новой школы».

Представители «эмпирической школы» сочетают теоретические исследования с практической деятельностью. Они считают, что главная задача теоретиков - это получение, обработка и анализ практических результатов и разработка на этой основе эффективных управленческих рекомендаций с целью выдачи их менеджерам. Сторонники «новой школы» обосновывают необходимость внедрения в сферу управления современных количественных методов, связанных с применением точных наук и компьютеров.

Количественные методы, известные под названием «исследование операций», позволили конструировать экономико-математические модели, упрощая сложную реальную проблему и сокращая число переменных до управляемого количества.

Процессный подход как концепция управленческой мысли в теории и практике школы науки управления рассматривает функции менеджмента как единый процесс воздействия на организацию. Процесс менеджмента состоит из 6-ти взаимосвязанных функций: планирование (прогнозирование), организация, мотивация, маркетинг, контроль, учет и анализ, которые связывают в единый процесс управленческие решения и коммуникации. Каждая из функций менеджмента сама по себе является процессом. К постоянным управленческим процессам можно отнести: проведение маркетинговых исследований, подбор персонала, ведение переговоров и т.п.

Системный подход открыт на рубеже 70-х г.г. XX века. Данный подход рассматривает организацию как систему, состоящую из взаимосвязанных частей. Греческое слово «система» означает «целое, составленное из частей». Любая организация в управлении рассматривается как система, работающая по своим целям. Представителями системы являются орган управления и руководитель организации. Они определяют общие цели системы и конкретные задачи каждого элемента, входящего в систему.

Ситуационный подход и процесс управления разработан в Гарвардской школе бизнеса США, характерен для эмпирической школы в управлении и связан с процессным и системным подходами, расширяя тем самым их применение на практике. Ситуационный подход дал возможность приложить принципы управления, разработанные традиционными школами управления, к конкретным условиям и ситуациям.

Количественный подход, получивший название «новой школы», связан с развитием точных и инженерных наук. Он заключается в переходе от качественных оценок к количественным, экономико-математическим методам, экспертных оценок, моделей и др.

Таким образом, эволюция менеджмента продолжается и в современных условиях, что подтверждает жизненность практических рекомендаций науки управления при разработке новых форм и методов организации хозяйственной деятельности предприятия.

При этом следует отметить, что каким бы прогрессивным ни был зарубежный опыт менеджмента, ценность его может иметь место только в том случае, если руководители сумеют его творчески применять к условиям российской действительности с учетом особенностей переходной экономики и национальной специфики.

Возникшие на рубеже 50-х-60-х годов XX века новые школы системного и ситуационного подходов, легли в основу **шестой («тихой») управленческой революции**. В системном и ситуационном подходах главным было взаимодействие и взаимосвязанность всех компонент организации, выявление и учет си-

туационных переменных окружающей среды [94].

В связи с этим автор отмечает, что управление характеризуется наличием системы, под которой принято понимать определенную устойчивую совокупность взаимосвязанных и взаимодействующих элементов, образующих целое, обладающее свойствами, не присущими ее отдельным элементам. Наряду с этим управление характеризуется: наличием причинной связи между всеми элементами системы; наличием управляемой и управляющей подсистем; динамическим характером и способностью к саморазвитию и саморегулированию; наличием в системе управляющего параметра; наличием иерархичности в построении системы управления, а также наличием целого ряда прочих элементов и связей.

Ниже приводится почерпнутая автором из литературных источников так называемая «кибернетическая схема управления» (рис.1.1.) [111].



Рис.1.1. Кибернетическая схема управления

Важнейшим признаком системы управления является ее многогранность. Она многофункциональна, так как посредством ее формируется структура управления, которая осуществляет целенаправленные действия, регулирование отношений и процессов производства, хозяйственное руководство, учет, отчетность, планирование и взаимодействие с другими структурами. Наиболее жиз-

недеятельными являются структуры, где происходит последовательная организация их элементов, на основе которых создается состояние упорядоченности. Вместе с тем, организации управления всегда противостоит дезорганизация, создающая противоречия и проблемы, решение которых опять-таки осуществляется на основе организации. Возникающие как организационные, так и дезорганизационные факторы находятся в состоянии движения. Организационная структура управления, если она адаптирована к социально-экономическим изменениям, способна к непрерывному разрешению и преодолению противоречий.

В этой связи в текущий период у исследователей [6, 12, 95, 112, 124] выявились и дискутируются два подхода к управлению вообще, и к управлению АПК в частности: «кибернетический» (т.е. классический) и «неокибернетический» (т.е. общесистемный). При этом цитируемые исследователи полагают, что классический подход предполагает наличие в системе только «активного» и «пассивного» элементов. Механизм же управления (или «процесс» управления) характеризуется целенаправленным – т.е. властным – воздействием активного элемента (управляющей системы) на пассивный элемент (управляемую систему).

Что касается общесистемного – т.е. «неокибернетического» подхода - согласно которому любая управляемая система представляет собой особую совокупность ряда элементов, характеризующихся способностью самостоятельно регулировать (т.е. управлять) собственную деятельность, - то в понятиях этого подхода АПК предлагается рассматривать в качестве значительной по размерам самоорганизующейся и самоуправляемой социально-экономической системы с объективно сложившимся числом вполне самостоятельных и в значительной степени активных элементов, способных формулировать и добавляться достижения собственных целей.

Таким образом, автор данного исследования считает, что к основным (т.е. определяющим) характеристикам (или свойствам) системы управления АПК могут быть отнесены следующие:

а) составляющие АПК элементы, или подсистемы, как правило, не имеют четко очерченных организационно-экономических границ, что дает этим элементам (подсистемам) возможность одновременно функционировать в самых разных сферах и процессах самоорганизующейся (рыночной) экономики: характерно, что эти нечетко очерченные подсистемы представляют собой одновременно и саморегулирующиеся самостоятельные системы и окружающую среду более крупных систем;

б) в основе самоорганизации системы управления АПК могут лежать процессы кооперации и агропромышленной интеграции как отдельных экономических субъектов низшего уровня, так и кооперирования этих субъектов с экономическими институтами всей государственной экономической системы;

в) структура управления отдельных элементов АПК, как правило, вуалируется отношениями административной подчиненности и ими же координируется;

г) система управления АПК характеризуется значительным динамизмом и склонностью к дроблениям и интегрированию;

д) поскольку точные прогнозы и детальные расчеты в АПК затруднены, система управления агропромышленным комплексом является достаточно стохастичной;

е) как и все прочие системы управления в рыночной экономике система управления АПК представляется открытой системой.

Исследователи Адуков Р.Х. [5, 6], Баклаженко Г.А. [19], Щетинина И.В. [125], Шутьков А.А. [123] и другие считают, что в связи с особенностями функционирования системы управления АПК, смоделировать и учесть в ходе планирования интересы всех его элементов (участников) в критериях и ограничениях для оптимизирующей экономико-математической задачи чрезвычайно сложно. Поэтому автор предлагает в практике управления агропромышленным комплексом как на региональном, так и на муниципальном уровнях, постепенно переходить от традиционных «оптимизационных» методов к «гармонизаци-

онному» подходу к управлению АПК, базирующемуся в основном на некибернетическом (общесистемном) подходе.

На основании проведенного исследования автор констатирует, что основными требованиями системного подхода к управлению можно считать:

а) соответствие системы управления принятым и отработанным практикой организационным формам производства;

б) необходимость осуществлять рациональное сочетание отраслевой, территориальной, хозяйственной и других систем управления как на региональном, так и на муниципальном уровнях;

в) необходимость учитывать то обстоятельство, что все элементы системы управления АПК взаимозависимы и взаимосвязаны, а это предполагает обязательное воздействие изменений в одном элементе на цепь изменений в других элементах;

г) необходимость четко разграничивать цели, задачи, права, обязанности функции и ответственность как между органами, так и между конкретными работниками аппаратов управления;

д) обязательную ориентацию (если не имеется другой цели и других задач) организационно-экономического механизма управления системой региональных и муниципальных АПК на достижение высоких конечных результатов, сопоставимых с показателями мирового уровня.

В связи с вышеизложенным автор данного диссертационного исследования сводит процесс государственного управления АПК к целенаправленной деятельности государственных органов власти по достижению эффективного функционирования системы АПК в плане надежного продовольственного обеспечения страны в основном за счет отечественных сельхозтоваропроизводителей, в условиях устойчивого развития сельских территорий.

Административно-организационные структуры управления в виде линейных, функциональных, линейно-штабных и матричных основаны на установленных связях между руководителями и подчиненными, а также подразделениями, постоянными или мало изменяющимися во времени и представляющими

ми собой нечто статическое. Развитие организационных процессов и уровень «мышления» персонала структур управления находится не только под воздействием сил, им присущих, на них влияют внешние силы, окружающая среда. При этом в неблагоприятной среде структура управления может действовать двояко: либо оказывать сопротивление во имя устоявшихся связей, стиля, методов руководства, либо находить пути высшей организованности подразделений, персонала, своевременно реагировать на среду и принимать новые решения проблем, поставленных перед структурой и ее элементами. При этом возможен количественный рост, качественное совершенствование структуры и возникновение новых структур с определенной организацией.

Следует отметить, что поиски научного подхода к развитию структур управления в России появились давно. Так, в результате исследований в начале XIX века коллегии были заменены министерствами, в состав которых входили департаменты, состоящие из отделений. Согласно регламентам царь издавал манифесты, рескрипты, высочайшие указы и повеления; сенат - указы и предписания; министры и руководящие чины министерств направляли нижестоящим органам предложения, циркуляры, запросы.

Практический опыт управления изучали, анализировали и описывали в своих работах Н.Г. Чернышевский, В.И. Ленин, М.А. Бакунин, П.А. Кропоткин, Г.В. Плеханов и др. Однако, как и ученые Запада, они не смогли раскрыть его механизм. Вопросам совершенствования управления были посвящены работы В.И. Ленина, О.Е. Ерманского, А. А. Богданова, А.К. Гастева, П.М. Керженцева, В.В. Куйбышева, Е.Ф. Розмировича, Н.Д. Кондратьева, А.В. Чаянова, А.Н. Челинцева, С.Г. Струмилина, В.В. Леонтьева, Л.В. Канторовича, В.М. Глушкова и др. [по 111].

Так, А.К. Гастев управление производством делил на два вида - управление вещами и управление людьми, сформулировав правила повышения производительности труда для работников от директора до рабочего. П.М. Керженцев выделил ряд общеорганизационных признаков: выработка плана, руково-

дство его выполнения, учет, контроль, четкое распределение задач, прав, обязанностей и ответственности внутри организации и др.

В.В. Куйбышев считал, что важнейший вопрос управления - существенное расширение самостоятельности органов управления на местах, в нижнем звене за счет передачи им значительной части прав от центральных органов власти. Ему принадлежат разработки вопросов о правовом регулировании производственных отношений, дифференцированном подходе к формированию структур управления и др.

А.А. Богданов ввел и обосновал понятия «управляющая и управляемая системы», «обратная связь» и др., без которых немислимы современная наука и практика управления. В своих работах он предвосхитил многие идеи современной общей теории систем.

Н.Д. Кондратьев и А.В. Чаянов разработали систему управления сельскохозяйственными предприятиями, их структуры управления, порядок взаимоотношений с вышестоящими органами, механизм применения экономических методов управления в сельскохозяйственном производстве, определили приоритет человека и первичного трудового коллектива, признали необходимость оптимизации управленческих решений и др.

В 60-80-х годах прошлого века в СССР не произошло существенных изменений в теоретических и методологических исследованиях по управлению. Но был сделан упор на научную организацию труда. Основными представителями (руководителями коллективов) этого направления были: Г.Э. Слезингер (НИИ труда - научная организация инженерно-управленческого труда, труд в управлении, нормативы управленческого труда); О.В. Козлова (ГУУ - теория управления социалистическим производством); В.А. Тихонов (ВНИЭТУСХ - организация управления социалистическим сельскохозяйственным производством) и др.

Необходимо отметить, что за последние 20 лет широкую известность в США и Европе получили работы М.Э. Портера, профессора в области управления торгово-промышленной деятельностью. Портер М.Э. по праву считается

одним из самых авторитетных экспертов XX века в области стратегического планирования. Его идеи и концепции (наиболее известные из которых «пять сил Портера», «цепочка создания ценностей», «теория кластеров») стали поистине хрестоматийными и широко используются менеджерами ведущих корпораций и специалистами по управлению. Базируясь на концепции, разработанной М.Э. Портером, множество развитых стран приступили к реализации так называемой «кластерной политики», главная идея которой - переход к реализации новой фазы процесса повышения конкурентоспособности, созданию сильного макроэкономического фундамента национальной экономики. Повышение конкурентоспособности посредством кластерных инициатив становится базовым элементом стратегий развития большинства стран.

В целом автор считает, что категорию управления можно представить как целенаправленный организационно-технологический и социально-экономический процесс воздействия на человеческую деятельность методами влияния субъектов управления на объекты управления с целью достижения высоких конечных показателей. Таким образом, из классических трудов ученых-экономистов следует, что государственное управление АПК - это процесс целенаправленного непрерывного воздействия управляющей системы на управляемую, направленный на эффективное достижение поставленных конечных целей, связанных с деятельностью персонала государственных органов управления АПК.

Следует констатировать, что в пореформенный период в России снизился интерес к теории и практике развития управления агропромышленным комплексом в условиях перехода к рыночным отношениям. Это явно ненормальное положение должно быть исправлено. Исследователь Ушачев И.Г. [112] считает, что обязательным условием возобновления научных исследований по управленческой тематике является восстановление в Минсельхозе России подразделения, занимающегося исследованиями методологии и методов организации управления в АПК и его совершенствованием.

1.2. Методологические подходы к совершенствованию системы управления АПК

В силу своего потенциала и исторически сложившегося положения в системе общественного разделения труда сельское хозяйство России - это особый вид экономической деятельности, проблемы которого затрагивают интересы всего государства и выходят далеко за ее пределы.

Россия обладает огромным сельскохозяйственным потенциалом. В стране сосредоточено 9% мировой пашни, 2,6% пастбищ, 20% запасов пресной воды, производится 8,3% минеральных удобрений и только 2% мирового населения. В 150 тыс. сельских населенных пунктах проживает более 38 млн. человек, или 27 % населения страны, а в предприятиях АПК работает по разным оценкам до 7 млн. человек.

В сложившейся ситуации агропродовольственный комплекс является одним из объектов общего кризиса народного хозяйства России, поэтому возрождение сельского хозяйства - это общенациональная задача, которую необходимо решать совместными усилиями государственной власти, науки, предприятий и всего населения.

Социально-экономические преобразования в агропромышленном комплексе конца XX - начала XXI века можно разделить на два этапа. Первый - разрушение сложившихся организационно-правовых основ ведения агропромышленного производства и его управления, либерализация рынка сельскохозяйственной продукции и продовольствия, спад производства, резкое ухудшение финансового состояния отрасли, деградация социальной сферы села. Вторым этапом, который начался после дефолта 1998 г., когда возросла востребованность в отечественной сельскохозяйственной продукции, характеризовался относительно высокими темпами прироста продукции. Началось оживление в птицеводстве, свиноводстве и свекловодстве, главным образом, за счет прихода в эти отрасли внешних инвесторов.

В то же время продолжалось снижение поголовья скота и в целом ухудшилось состояние производственного потенциала, так как большая часть сель-

скохозяйственных товаропроизводителей не располагала финансовыми ресурсами для ведения нормальной хозяйственной деятельности; осложнилась демографическая ситуация в сельской местности.

Замедление экономического роста, отсутствие условий для альтернативной занятости на селе, исторически сложившийся низкий уровень развития социальной и инженерной инфраструктуры обусловили обострение социальных проблем села. Приобретают угрожающие размеры обезземеливание части крестьянства, на российских географических картах исчезли сотни поселений. Закрылись почти повсеместно ранее существовавшие так называемые «колхозные рынки», где продавалась продукция сельхозтоваропроизводителями по доступным ценам без многочисленных посредников.

Автор считает, что и в текущий период в стране продолжается процесс отстранения непосредственных сельскохозяйственных товаропроизводителей от формирования торговой инфраструктуры в условиях пассивности государства в ее создании. В результате частный посреднический и торговый капитал, зачастую иностранный, становится основным оператором в этой сфере, диктующим цены на оптовом и розничном рынках России.

Отмеченные обстоятельства привели к тому, что за последние годы резко возрос импорт продовольствия, усилились процесс банкротства сельскохозяйственных организаций и отток трудоспособного населения из аграрного сектора.

И хотя чисто визуально рынок сельскохозяйственной продукции и продовольствия к 2013 г. в стране стал достаточно стабильным, достигнута такая разрушительная стабильность только за счет высокой доли импорта ряда основных видов продовольствия, оплачиваемого за счет колоссальной суммы «нефтедолларов», поступающих в казну из-за рубежа.

Развитие сельского хозяйства уступает развитию пищевой и перерабатывающей промышленности, которая вынуждена использовать импортное сырье, объем поставок которого растет значительно быстрее, чем внутреннее производство. Кроме этого, по отношению к субсидированному импорту продоволь-

ствия продукция российских товаропроизводителей во многих случаях, оказывается неконкурентоспособной и вытесняется даже с внутреннего рынка.

Таким образом, исследования автора свидетельствуют, что в ходе реформ конца XX века (а их смысл изначально состоял в том, чтобы перейти от централизованного управления экономикой к рыночным механизмам регулирования) произошло разрушение государственной вертикали управления и необходимых связей органов государственного и хозяйственного управления с производителями сельскохозяйственной продукции на местах.

Автор считает, что за время реформ определенные перемены произошли в целях, функциях, организационной структуре, а также в сферах информационного, кадрового и правового обеспечения АПК России.

Тем не менее, несмотря на очевидную необходимость, многие нужные в современных условиях функции государственного регулирования АПК до сих пор не приведены в действие. Часть из них была необоснованно рассредоточена между различными министерствами, ведомствами и соответствующими региональными структурами, что привело к подмене многих функций Минсельхоза России, к прямому вмешательству в аграрные дела государственных органов, лишь отдаленно связанных с АПК. В работе государственных структур по руководству продовольственным комплексом в целом обозначились параллелизм и дублирование. В отношении АПК оказался также нарушен принцип соответствия прав и ответственности органов государственного управления за конечные результаты деятельности.

Государство как субъект управления самоустранилось от выполнения многих объективно необходимых функций, не сформировав современную систему управления, способную обеспечить более эффективную работу всего агропромышленного комплекса.

Политика государства в области управления сельским хозяйством характеризуется отсутствием общей стратегии ее формирования, единого подхода к разработке и реализации «правил игры», бессистемностью предлагаемых решений. Интересы федерального центра, регионов и муниципальных образований в

полной мере в сфере АПК не скоординированы, профессиональный уровень специалистов, особенно в муниципальных образованиях для работы в рыночных условиях, недостаточен.

Исследования показали, что в целом система управления АПК еще недостаточно эффективна. Цели, задачи, функции, структуры и кадры системы управления, а также формы и методы ее функционирования в настоящее время недостаточно адекватны сложившимся экономическим и социальным условиям в АПК. Что существующая система управления сельским хозяйством на федеральном, региональном уровнях и в территориях местного самоуправления не обеспечивает линейной связи и тесноты взаимодействия иерархических структур управления. А это сказывается на темпах экономического роста сельского хозяйства, снижение которых произошло за последние годы.

Одной из причин падения роста объемов сельхозпродукции является то обстоятельство, что управление агропромышленным комплексом не сконструировано для работы в условиях рынка.

В полной мере не сформированы современные системы хозяйственного управления, обеспечивающие реализацию задач агропромышленного комплекса и защиту интересов сельских товаропроизводителей.

Таким образом, в целом ситуацию в сельском хозяйстве автор данной диссертационной работы оценивает в части объемов производства как неустойчивую, - с позиций состояния системы управления, производственного потенциала и социальной сферы села.

Автор также считает, что в такой ситуации давно пора прекратить дискуссии о «целесообразности» или «нецелесообразности» активизации государственного регулирования сельского хозяйства, если, конечно, не отождествлять с ним вмешательство государственных органов в хозяйственную деятельность предприятий, в том числе воздействие искусственных административных барьеров, принудительные поборы с бизнеса и коррупцию чиновников. Государство вообще отказывается от выстраивания вертикали организационно-экономического управления агропромышленным комплексом по соображениям

ложно понимаемой экономической свободы и все продолжающейся надежды на чисто рыночное саморегулирование жизнедеятельности АПК.

Мировой опыт показывает, что преодоление «болевых точек» в сельском хозяйстве России - задача сложнейшая. Надежды на рыночное саморегулирование здесь заведомо бесполезны, так как нигде и никогда рынок не формулировал и не реализовал национальную экономическую политику в области экономики, в том числе в агропромышленном комплексе. Это обязанность государства, и только оно способно, предназначено и уполномочено реализовать общественные интересы подобного масштаба, поэтому минимизировать государственное вмешательство в экономику агропромышленного комплекса контрпродуктивно.

В Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006-2008 гг. реформирование системы государственного управления рассматривалось в качестве одного из основных условий ускорения социально-экономического развития страны. Однако в ней одной из целей являлось «прекращение избыточного государственного регулирования», что, по нашему представлению, с учетом разразившегося мирового финансового кризиса и принимаемых всеми государствами мер по его устранению не совсем верно.

Практика развитых стран свидетельствует о том, что механизм принятия организационно-экономических решений и их координация на всех уровнях законодательной и исполнительной власти приносит выгоду всем участникам хозяйственного процесса - бизнесу, потребителям и руководителям, обеспечивая не только количественный, но и качественный рост.

Таким образом, несмотря на общее желание возродить агропромышленный комплекс, перечень и глубина проблем, решение которых необходимо для обеспечения его устойчивого экономического развития, не снижаются.

Вместе с тем, существенный сдвиг в деле усиления роли государства в регулировании сельскохозяйственным производством и управлением АПК должен внести принятый 29.12.2006 г. № 264-ФЗ Федеральный закон «О развитии сельского хозяйства», в котором сформулирована государственная аграрная

политика, намечены меры по ее реализации, определены основные направления государственной поддержки в сфере развития сельского хозяйства. В исполнении этого ФЗ была разработана и принята Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008-2012 гг.; все субъекты Российской Федерации подписали с Минсельхозом России соглашения, учитывающие требования Государственной программы.

Симптоматично, что именно с 2008 г. произошел постепенный поворот в сторону признания приоритета за агропромышленным комплексом. А это, в свою очередь, потребует от агропромышленного комплекса, как и от экономики в целом, создания модели управления «обгоняющего типа», с тем чтобы в условиях глобализации рынка и изменения экономических отношений при вступлении России в ВТО быть независимыми в продовольственном отношении и конкурентоспособными.

Однако следует отметить, что вопросы совершенствования государственного управления агропромышленным комплексом в Госпрограмме и подписанных Соглашениях между Министерством сельского хозяйства Российской Федерации и исполнительными органами субъектов Российской Федерации не нашли по мнению автора данного исследования своего достаточного отражения.

По мнению известного американского экономиста П. Друкера [131], в этой ситуации следует рассчитывать на главный ресурс - на людей, в которых вложено много лет обучения: «До конца этого века и далеко за его пределами конкурентная борьба будет выигрываться производительностью труда «белых воротничков», т.е. специалистов, производящих услуги. К сожалению, понимают это далеко не все руководители органов исполнительной власти, если из года в год сокращают численность специалистов агропромышленного комплекса на всех уровнях управления.

Исследования, проведенные автором данной диссертационной работы, показывают, что многие теоретические положения, к сожалению, на практике

не находят отражение в системах и структурах управления. Это связано с тем, что управление как система экономических отношений является зависимой от властных структур. С другой стороны, система управления не всегда учитывает интересы объектов управления и необходимость социального партнерства. Речь идет, прежде всего, об интересах сельских товаропроизводителей, с одной стороны, и переработчиков их продукции и агросервисных структур, с другой. В ходе приватизации во многих случаях контрольный пакет акций перешел к перерабатывающим и агросервисным предприятиям, которые диктуют сельскохозяйственным товаропроизводителям свои ценовые услуги. Происходит ускоренное огосударствление и монополизация ресурсодобывающих структур, в продукции и услугах которых нуждаются федеральный, региональные и местные агропродовольственные рынки. Прежде всего, это топливно-энергетический комплекс, где рост цен на энергоресурсы ежегодно опережает рост цен на сельхозпродукцию в 2-3 раза.

Основной вывод, который делают исследователи [13, 111, 115], а также автор данной работы, сводится к тому, что к началу 1990-х годов начался процесс потери управляемости АПК. Этим во многом объясняются кризисные явления в агропромышленном комплексе. К этому времени органы государственного управления существенно ослабили свое регулирующее воздействие, в результате чего стали развиваться отмеченные выше негативные тенденции.

Автор констатирует, что в период реформирования экономики АПК основными причинами слабой управляемости экономическими процессами в АПК являлись:

а) устранение государства от функций регулирования, особенно от воздействия на межотраслевые отношения и эквивалентность обмена между сельским хозяйством, промышленностью и топливно-энергетическим комплексом; неадекватность фактически сложившейся системы управления требованиям рыночной экономики и региональной специфики;

б) отсутствие этапности в осуществлении преобразований в аграрном секторе, недооценка социальных факторов;

в) неадекватность структур управления целям, задачам и требованиям развития современного сельского хозяйства.

Как известно, основная цель АПК - производство с наименьшими издержками конечной продукции в объеме и ассортименте, необходимом для удовлетворения потребностей населения региона и России в целом.

В соответствии с этой целью государственное управление АПК как на федеральном, так и на региональном уровнях должно вырабатывать общие принципы проводимой аграрной политики; развивать институты прогнозирования для разработки общей стратегии развития АПК; регулировать производство и сбыт сельскохозяйственной продукции; создавать необходимый ресурсный потенциал, обеспечивая товаропроизводителей соответствующей финансовой поддержкой.

Это и есть главный целевой методологический вектор, лежащий в основе сформулированных автором данной диссертационной работы методологических подходов к совершенствованию всей системы управления АПК страны.

В условиях разделения полномочий центра и субъектов Российской Федерации на региональном уровне цели и принципы аграрной политики приобретают относительно самостоятельное значение и в какой-то мере «корректируют» общую систему государственного управления АПК с учетом местных условий и особенностей. Причем многие принципиальные управленческие решения осуществляются через постановления региональных органов исполнительной власти.

Понимая необходимость укрепления института местной власти для выхода из кризисного положения в сельских территориях, руководство страны предприняло ряд мер. Так, за период реформирования принято три федеральных закона о местном самоуправлении (в 1991, 1995 и 2003 гг.). Россия присоединилась к Европейской Хартии о местном самоуправлении, вопросы местного характера и развития сельских территорий включены в функции пяти федеральных министерств (Минэкономразвития, Минрегион, Минздравсоцразвития, Минпромторг, Минсельхоз РФ). Однако управление сельскими территориями

со стороны этих министерств не дает пока значимого экономического и социального эффекта.

В дореволюционный период на территории России существовало относительно равномерное расселение, воспроизводящее своим размещением признаки дифференциации естественных ландшафтов, с опережающим ростом сельского населения и сельских поселений. Наиболее интенсивным возникновением мелких поселений отличается период Столыпинской реформы.

За годы советской власти начался спад в динамике сельского расселения, усилилась миграция сельского населения в города. За период с 1930 по 1990 г. была ликвидирована значительная сеть мелких населенных пунктов. Перспективные (крупные) села и деревни - центры колхозов и совхозов - не решили главной задачи: стабилизации численности сельского населения. Демографические ресурсы крупных поселений были истощены ускоренной индустриализацией страны, голодомором в 1932-1933 гг. и ВОВ [111].

С 1990 года и по настоящее время в результате аграрной реформы происходит дальнейшая депопуляция межагломерационных пространств, сокращение сельского населения, исчезновение сельских населенных пунктов (около 20 тысяч) и измельчение средних и крупных сельских поселений.

Предстоит трудный и затратный путь развития социальной инфраструктуры на селе, ибо без реализации мероприятий по этому направлению достичь производственных и социальных показателей, достигнутых развитыми странами, невозможно.

Федеральным законом «О развитии сельского хозяйства» от 29 декабря 2006 г. № 264-ФЗ в ст. 5 (п.п. 2, 3) предусмотрено обеспечение устойчивого развития сельских территорий, сохранение и воспроизводство используемых для нужд сельского хозяйства природных ресурсов, что является компетенцией местного самоуправления и важнейшими его функциями. Кроме того, органы местного самоуправления должны осуществлять полномочия в области химизации и мелиорации земель, находящихся в муниципальной собственности, и ряд других функций по охране и контролю за использованием земель, однако и

здесь ощутимых результатов не получено, так как нет организационно-финансовой составляющей системы управления АПК на этом уровне.

Тем не менее, итоги вступления в силу ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 2003 года свидетельствуют о том, что очередная административная реформа не дала четких рекомендаций по управлению сельским хозяйством на районном (муниципальном) уровне. Государственная Дума внесла единственную поправку в Закон о местном самоуправлении по сельскому хозяйству на уровне муниципального района: «Создание условий для развития сельскохозяйственного производства в поселениях; расширение рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия». Для сельских поселений аналогично записано следующее положение: «Содействие в развитии сельскохозяйственного производства, создание условий для развития малого предпринимательства».

В российских регионах, по мнению автора данной работы, до сих пор не решен вопрос разграничения полномочий, а самое главное - неизвестно, каким образом будет регулироваться финансовое и имущественное обеспечение этих полномочий.

Бюджетным кодексом России проблема наполняемости и сбалансированности местных бюджетов не решена в принципе, т.е., согласно Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», с 01.01.2009 г. сельские поселения переходят на «самовыживание». В зоне ответственности районных (муниципальных) образований и администраций поселений оказалось содержание дорог, жилищного фонда, ЖКХ, культурных и социальных объектов (больницы, школы, клубы и т.п.). Степень износа муниципальных объектов весьма высока, многие из них мало пригодны для дальнейшей эксплуатации. Все это «добро» силой закона передается муниципалитетам без финансовой поддержки. Грядущие перемены больше всего ударили по сельскому населению, сельхозтоваропроизводителям, которых государственные власти «втаскивают» в подчинение местных органов.

Автору трудно судить о состоянии бюджетов всех муниципальных образований России, но публикуемые данные свидетельствуют о том, что средств на содержание в местных органах власти организаторов - муниципальных служащих структур АПК - крайне недостаточно.

Следовательно, здесь путь, по мнению автора, один - вернуть районные структуры сельского хозяйства в подчинение региональных органов АПК, так как передача вопросов развития сельского хозяйства в ведение районных (муниципальных) структур в настоящее время преждевременна.

В системе управления на региональном уровне происходит более предметное разграничение функций государственного и хозяйственного, управления, причем органы государственного управления в большей степени тяготеют к выполнению хозяйственных функций отраслевого характера и межотраслевого взаимодействия хозяйствующих субъектов.

В региональной системе управления АПК происходит конкретизация целевых программ развития отраслевого и межотраслевого характера, в формировании и реализации которых обычно сочетаются функции хозяйственного и государственного управления, хозяйственной инициативы, государственного регулирования и поддержки за счет финансовых ресурсов региона.

Особое значение в связи с этим приобретает разработка и реализация региональных моделей реформирования и функционирования АПК с адекватной управленческой структурой.

Однако в рыночных условиях уже в переходный период начинает действовать принцип разграничения по некоторым функциям и тесного взаимодействия по другим хозяйственного и государственного управления. По мере развития рынка должен усиливаться приоритет хозяйственно-экономического управления, разумеется, в сочетании с экономическими методами государственного регулирования. При этом различия между понятиями «государственное регулирование» и «государственное управление» практически нивелируются, если последнее осуществляется преимущественно экономическими методами.

На региональном уровне требуется практическое разделение функций государственного регулирования на административные и экономические (рис. 1.2.1) [111].



Рис.1.2.1. Функции государственного управления АПК на региональном уровне [111]

В связи с изложенным выше, автор считает возможным сформулировать следующий методико-методологический инструментарий, который должен быть положен в основу разработки и осуществления практических подходов к скорейшему совершенствованию системы управления АПК на региональном и муниципальном уровнях:

1) Агропромышленный комплекс как наиболее сложная система народного хозяйства, функционирование которой происходит под влиянием закономерностей экономического и социального характера, требует новой концепции организации его управления, учитывающей преобразования во всей общественно-экономической системе страны. Необходимость разработки новых подходов к теории, методологии и практике управления агропромышленным комплексом обусловлена реформированием отношений собственности, многообразием создаваемых организационно-правовых форм предприятий, переходом от централизованной планово-распорядительной экономики к рыночной.

2) Агропромышленный комплекс имеет особую социальную значимость, формируя основу жизнеобеспечения страны, ее продовольственную безопасность. Проблема продовольственной независимости является одной из основных социально-экономических целей и ценностей государственной политики, и ее решение выдвигается многими странами в качестве приоритетного наряду с военной безопасностью.

3) Утрата управляемости со стороны государства процессами, происходящими в аграрном секторе экономики, явилась одной из главных причин кризисного состояния агропромышленного производства. Произошло это вследствие быстрого демонтажа административно-командной системы, за которым не последовало продуманных мероприятий, направленных на поддержание управляемости агропромышленного комплекса как единого объекта, а эффективные координирующие структуры, необходимые для налаживания тесных хозяйственных связей и согласования интересов, так и не сформировались в недрах стихийного рынка. В значительной степени это связано с отсутствием эффек-

тивных структур управления, адекватных сложности управляемой системы, а также необходимых при этом стратегий, концепций и программ дальнейшего развития АПК.

4) Несмотря на очевидную актуальность, многие необходимые в условиях кризиса функции государственного регулирования АПК до сих пор не приведены в действие или необоснованно рассредоточены между различными министерствами, ведомствами и соответствующими региональными структурами, что привело к подмене ряда функций Минсельхоза России, прямому вмешательству в аграрные дела органов, лишь отдаленно связанных с АПК. В работе государственных структур по руководству продовольственным комплексом страны в целом властвуют параллелизм и дублирование. В отношении АПК нарушен принцип соответствия обязанностей, прав и ответственности органов государственного управления. Эти же недостатки относятся и к лесопромышленному комплексу, вошедшему в 2008 г. в состав Минсельхоза России и требующему к себе также серьезного внимания. Таким образом, под «крылом» Минсельхоза России собраны не только сельское хозяйство с землями сельхозназначения, но и пищевая и перерабатывающая промышленность, лесное хозяйство, товарное рыбоводство и охотничье хозяйство. Министерство сельского хозяйства России в этом случае должно стать по-настоящему федеральной головной структурой, обладающей всеми правами и финансовыми ресурсами, несущей полную ответственность за состояние и развитие этих ранее самостоятельных отраслей, продовольственную безопасность страны и социально-экономическое положение населения, проживающего в сельской местности.

5) Из анализа, проведенного автором данного исследования видно, что пятилетняя Госпрограмма, принятая в 2008 году, должна быть доработана из-за отсутствия в ней вопросов управления АПК и других сфер деятельности, входящих в компетенцию Минсельхоза России по следующим направлениям:

а) организационное и экономическое оформление агропромышленного комплекса и других подотраслей на всех уровнях как единого объекта управления;

б) централизация функций государственного управления агропромышленным, лесным и охотничьим комплексами в руках Минсельхоза России, преодоление параллелизма и дублирования;

в) организация хозяйственного управления на всех уровнях;

г) рациональное распределение полномочий между федеральными, региональными и районными (муниципальными) органами управления;

д) типизация статуса, структур и функционального содержания деятельности региональных и районных (муниципальных) органов государственного управления АПК, охотничьего и лесного хозяйства;

е) перевод всех специалистов сельского, охотничьего и лесного хозяйства региональных и районных (муниципальных) структур на государственную гражданскую службу;

ж) устранение противоречий, сложившихся в отношениях между сельскохозяйственной отраслью и другими видами экономической деятельности, придав Минсельхозу России статус специального уполномоченного государственного органа по обеспечению продовольственной безопасности страны, наделив его правом единоличного решения вопросов, связанных с использованием рыночных регуляторов (гарантированных цен, субсидий, квот на производство и т.д.).

б) Федеральным законом «О развитии сельского хозяйства» (2006 г.) многие важные функции управления государство должно доверить общественным некоммерческим организациям, защищающим интересы предпринимательства, в том числе, в первую очередь, союзам (ассоциациям) сельскохозяйственных товаропроизводителей. Созданное Общероссийское агропромышленное объединение работодателей и его региональные структуры должны также стать регуляторами рынка и защитниками интересов предприятий всех форм собственности (сельского хозяйства, лесного, охотничьего хозяйства и рыболовства) при активной организационно-экономической помощи государства и РСПП, как имеющие серьезный опыт в организации подобных структур. В этом случае, во всех региональных и районных (муниципальных) центрах должны

быть организованы представительства на условиях смешанного финансирования (взносы и госсубсидии) при обязательном членстве всех предприятий АПК, охотничьего, лесного хозяйства и других вне зависимости от форм собственности.

7) Назрела необходимость обратить более пристальное внимание на экономико-организационное состояние дотационных регионов в сферах, относящихся к деятельности Минсельхоза России, так как без увеличения средств федерального бюджета и без привлечения в эти регионы бизнеса на льготных условиях задача по выводу этих субъектов из кризиса проблематична.

8) Существенным, если не решающим, фактором развития отрасли на современном этапе является расширение доступа товаропроизводителей на рынки сбыта, поэтому необходима повсеместная организация постоянно действующих сельскохозяйственных региональных и районных рынков по типу «колхозных», организуемых ранее в СССР.

Доработанная таким образом в плане приведенного методико-методологического обеспечения система управления АПК может стать дополнительным фактором успешной реализации мероприятий, предусмотренных Государственной программой развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008-2012 гг. и на период с 2013 по 2020 годы.

1.3. Организационно-методические принципы и опыт управления аграрным производством за рубежом

Канада. В настоящее время федеральную политику Канады в области сельского хозяйства можно охарактеризовать как политику свободного выбора путей, форм и способов производственной деятельности частных собственников на землю, частных и кооперативных собственников капитала и основных средств производства при монопольном государственном регулировании торговли основными сельскохозяйственными продуктами (зерно, молоко, продук-

ция птицеводства) и монополии производителей на оптовую торговлю остальными продуктами (мясо, картофель, фрукты и овощи, шерсть, табак и другие).

Характер аграрной политики Канады и механизмы ее осуществления сформировались под влиянием англо-американского опыта в управлении развитием сельского хозяйства и с учетом реальных климатических условий и жесткой конкуренции со стороны США, находящихся в более благоприятной для сельского хозяйства климатической зоне, а структурная организация отрасли - еще и с учетом накопленного собственного опыта взаимоотношений производителя, переработчика, потребителя и администрации на провинциальном и федеральном уровнях и, наконец, под влиянием здравого смысла.

Сельское хозяйство Канады отличается высоким уровнем механизации, товарности и производительности труда. Основа аграрного производства - крупные фермерские хозяйства. В связи с суровыми природными условиями на большей части территории, в сельском хозяйстве используется лишь 68 млн. га земель (7,4% площади государства). Из них 60,5% занято пашней, а 39,5% - лугами, пастбищами и лесным хозяйством. Растениеводство дает 40 % стоимости продукции сельского хозяйства. Канада является одним из ведущих мировых экспортеров основных видов сельскохозяйственной продукции. Главная зерновая культура - пшеница, по экспорту которой Канада занимает третье место в мире. В плодоводстве преобладают яблоки. Развито животноводство (молочное, мясо-шерстное, птицеводство). Молочное животноводство и птицеводство характерны для юга провинций Онтарио и Квебек, юго-западной части Британской Колумбии; мясо-шерстное скотоводство - для провинций Альберта и Британская Колумбия. Ведутся крупные лесозаготовки. Важное значение сохраняет рыболовство (треска, сельдь, лососевые, палтус, крабы). Канада занимает одно из ведущих мест по экспорту мороженой рыбы.

Вся деятельность Министерства сельского хозяйства и продовольствия и федеральных сельскохозяйственных корпораций predetermined законодательными актами, часть из которых была принята парламентом страны еще в

1930-1950 гг., что свидетельствует об устойчивости организационной структуры, преемственности и последовательности всей аграрной политики [111].

Структура Министерства сельского хозяйства и продовольствия Канады адаптирована к государственному устройству страны и задачам, возложенным на министра в соответствии с законом. Особенностью министерства является наличие мощного аппарата для консультирования и согласования политики федеральных властей с позицией законодательного собрания Канады и провинциальных органов власти, развитой информационной системой, делающей доступными для общества мероприятия, проводимые министерством в интересах производителей, потребителей продовольствия и сельскохозяйственного сырья.

Министерство сельского хозяйства и продовольствия Канады занимает важное место в экономике страны: ежегодный ВВП составляет около 7% и 6% - экспорт.

Перед принятием важных документов по экономическим вопросам, где инициатор - министр сельского хозяйства и продовольствия, проходят общественные слушания, выезды министра и руководителей аграрных комитетов (Палаты общин и Сената) в провинции для встреч с бизнесменами, неправительственными организациями и т.д. В соответствии с Законом о Министерстве сельского хозяйства и продовольствия Канады, министр полностью отвечает за состояние, управление и политику в области сельскохозяйственного производства и переработки, качество продуктов питания и всю сельскохозяйственную науку.

В ведении министра находятся также вопросы развития сельской местности (через Госсекретаря по данному направлению); ему также подчинены (кроме министерства): Канадская зерновая комиссия, Национальный Совет по сельскохозяйственным продуктам, Канадская продовольственная инспекция, два частно-государственных предприятия: Канадская молочная комиссия и Канадская кредитная фермерская корпорация.

В силу своей занятости министр основной объем по решению внутренних вопросов передает своему первому заместителю, назначаемому Кабинетом ми-

нистров. Но только министр может вносить предложение в парламент, отчитываться о проделанной работе, утверждать нормативные акты и т.д. Офис министра представлен четырьмя отделами, обеспечивающими его деятельность (всего 35 чел.).

Выразителем интересов всей сельскохозяйственной отрасли в Канаде является Канадский аграрный институт. Различные комитеты этого института, избранные из представителей отдельных секторов отрасли, оценивают состояние сельского хозяйства, анализируют общую политику и представляют предложения по основным технологическим, экономическим и политическим вопросам развития сельского хозяйства, которые ежегодно рассматриваются и утверждаются на ежегодных форумах Канадского аграрного института, а затем передаются министру сельского хозяйства Канады.

Неправительственные организации и фермерские союзы ведут тщательный мониторинг ценовой ситуации на рынке топлива в целом по Канаде, по провинциям и в США, немедленно реагируя на факты резкого колебания цен. В структуре отпускной цены на дизтопливо и бензин половину составляют налоги (федеральные и провинциальные), поэтому цена на маркированное горючее для нужд фермеров составляла в рассматриваемый период в пределах 9 руб. за литр дизтоплива и 10 руб. за один литр бензина 92 (данные 2002 г.).

Правительство Канады участвует в формировании и регулировании рынка энергоносителей для перераспределения затрат между производителями и потребителями энергоресурсов.

В структуру Министерства сельского хозяйства и продовольствия Канады входит также Канадское пшеничное управление и четыре агентства, контролирующие производство и рынок птицеводческой продукции (яйцо, бройлеры, индейки и др.)- Все четыре агентства курируются Национальным советом по сельхозпродуктам.

Канадская молочная комиссия (КМК) с 1966 г. является монополистом в области покупки молока и единственным импортером сливочного масла.

Канадская молочная комиссия имеет право покупать и продавать все молочные продукты, упаковывать, перерабатывать, хранить, перевозить, импортировать и экспортировать их; осуществлять любые расследования, связанные с производством, переработкой и сбытом молочных продуктов, включая их анализ, ценообразование и др.

Канадское сельское партнерство координирует и финансирует межотраслевые и провинциальные проекты, направленные на комплексное развитие отдельных районов и поселений.

В структуре сельского хозяйства Канады центральное место занимают частные фермерские и кооперативные хозяйства.

Ассоциации производителей и кооперативные союзы в различных сферах производства - основные структуры, с которыми Федеральная и провинциальная администрации, в том числе и сельскохозяйственные, имеют дело, вступают в партнерские отношения. Через ассоциации направляются субсидии и дотации, им предоставляются гарантии министерства по кредитам, получаемые в Сельскохозяйственной кредитной корпорации или коммерческих банках.

Производство и оптовый рынок различных сельскохозяйственных продуктов контролируются 121 торговым управлением провинциального уровня.

Таким образом, в Канаде создана эффективная структура органов управления сельским хозяйством с активной поддержкой фермерских хозяйств.

Как показали исследования, опыт канадской молочной комиссии (КМК), существующей более 40 лет, может быть полезен и в российских условиях.

Российский рынок молочных продуктов в последнее время имеет постоянную тенденцию к удорожанию, большое количество продуктов поступает по импорту, в том числе в виде сухого молока; качество молочных продуктов, поступающих из-за рубежа (Китай и др.), не соответствует российским регламентам. Видимо, необходимо рассмотреть возможность концентрации всего молочного производства и его реализации в рамках некоммерческой организации, дотируемой государством.

Соединенные Штаты Америки. США - государство в Северной Америке. Занимает четвертое место в мире по территории и третье место по численности населения (304,2 млн. человек).

В США на долю материального производства (сельское хозяйство, лесное хозяйство и рыбная промышленность, добывающая и обрабатывающая промышленность, строительство) приходится 20,6% ВВП, в том числе в сфере сельского хозяйства создается около 0,9% ВВП.

В экономике США на долю государства приходится 28% ВВП, остальные 72% занимает частный сектор.

Минсельхоз США - одна из самых мощных управленческих структур американского государства, был создан в 1889 г. За последние десятилетия его штат увеличился в 2 раза и к 1980 г достиг 129 тыс. человек (с учетом численности сотрудников в периферийных отделениях), т.е. он находится по этому показателю на третьем месте в стране, уступая лишь Пентагону и Министерству финансов. По своим функциям Минсельхоз превратился за этот период из органа информации в «штаб-квартиру» разработки государственной сельскохозяйственной стратегии и ее реализации, в том числе по определению форм и мер государственного воздействия на сельское хозяйство страны, на определение его задач и методов их решения, будь то «курс на усиление рыночных элементов - обычный призыв рыночников-республиканцев или требование роста государственного вмешательства и регулирования сельского хозяйства» - требование демократов. Однако в целом политический курс Минсельхоза США в этих вопросах на протяжении последних десятилетий был достаточно определен. Именно во время таких «рыночников», как президенты Р. Рейган и Дж. Буш, в США были приняты наиболее решительные меры по защите сельского хозяйства страны от стихии рыночных отношений, по усилению административных мер воздействия на его развитие в интересах достижения намеченных целей. Позиция Минсельхоза США в эти годы характеризовалась очевидным прагматическим курсом на ужесточение государственного регулирования. Однако по своей структуре, сложившимся обычаям бюрократического подхода к

принятию и контролю решений министерство все более стало отставать от требований времени и меняющегося сельскохозяйственного законодательства.

В соответствии с этим в середине 90-х годов была проведена реорганизация Минсельхоза США. Она была санкционирована специальным решением конгресса и касалась всех его центральных и периферийных органов. Формально реорганизация преследовала две цели: первую - приведение механизма управления сельским хозяйством страны в соответствие с изменившимся законодательством и практикой его реализации и вторую - упразднение излишнего бюрократического аппарата с одновременным сокращением штата Минсельхоза до 100 тыс. человек (2007 г.). В настоящее время в Центральном аппарате Минсельхоза работает 12 тыс. чел. Фактически реорганизация определила приоритеты сельскохозяйственной политики страны. Бюджет сельского хозяйства около 94 млрд. долларов (2006 г.).

Прежде всего новая организационная структура министерства выделила шесть новых самостоятельных подразделений, возглавляемых заместителями министра, и три подразделения под руководством помощников министра. На каждое из этих подразделений и его руководителя была возложена персональная ответственность за выполнение одной или нескольких ключевых задач министерства, а также полный контроль за деятельностью агентств, подчиненных этому подразделению.

Таковы наиболее важные изменения, внесенные в организацию отдельных целевых служб Минсельхоза, ответственных за выполнение конкретных задач и государственных программ. Наряду с этим в структуре выделено 7 управлений, область полномочий и обязанностей которых распространяются на все структурные подразделения министерства. Три таких управления (Управление главного экономиста, Управление генерального инспектора и Управление главного финансового директора) подчинены непосредственно министру. Еще четыре управления подчинены помощнику министра по административным вопросам: Управление кадров, Управление гражданских прав, Управление по хозяйственным вопросам и Управление по информации.

Управление главного экономиста предоставляет министру рекомендации по вопросам политики и программам, воздействующим на американское сельское хозяйство и сельские районы.

Бюро анализа мирового сельского хозяйства определено как одно из важнейших в Минсельхозе. В нем собирается вся информация о конъюнктуре на мировых товарных рынках и прогнозы их развития.

Управление оценки риска и анализа «стоимость/выгода» отвечает за координацию всех работ, связанных с оценками риска основных регулирующих мероприятий министерства, имеющих отношение к здоровью человека и его безопасности, а также к безопасности окружающей среды.

Управление генерального инспектора было учреждено в 1962 г. после обнаружения мошенничества в структурах министерства, показавшего, что необходима лучшая координация деятельности аудиторских и следственных организаций. Управление было включено в нынешнюю структуру Минсельхоза после соответствующих изменений в законодательстве. Оно проводит и контролирует аудиторские и следственные мероприятия в отношении программ и операций министерства, рекомендует политику по предотвращению и выявлению злоупотребления и мошенничества и содействует повышению экономичности, продуктивности и действенности программ и операций Минсельхоза. Кроме того, Управление генерального инспектора обеспечивает министра сельского хозяйства и Конгресс полной информацией о проблемах и недостатках в управлении программами и операциями Минсельхоза и вносит необходимые рекомендации.

Управление главного финансового директора публикует ежегодные финансовые отчеты министерства, чтобы информировать о его финансовых операциях общественность, Конгресс и заинтересованных лиц.

Управление по соблюдению гражданских прав координирует проблемы на всех уровнях Министерства сельского хозяйства, касающиеся гражданских прав.

Министерство включает в себя около 20 агентств, в том числе: Служба охраны лесов, Служба сельскохозяйственных кооперативов, Служба стабилизации сельского хозяйства и охраны природы, Служба сельскохозяйственного маркетинга, Служба сельскохозяйственных исследований, Внешнеэкономическая служба, Служба пищевых продуктов и правильного питания, Администрация по развитию науки и образования и др.

Своим ведущим положением в мире по сельскохозяйственному производству США обязаны в первую очередь специализации своего сельского хозяйства, а появление аграрно-промышленных объединений вызвало настоящий переворот в производстве овощей, фруктов, мяса крупного рогатого скота и свиней, птицы и яиц.

Однако научно-техническая революция, развитие специализации и рост крупных агропромышленных объединений разорили огромную массу мелких и средних хозяйств. В 60-е годы в США ежегодно уходило в города свыше 100 тыс. фермеров, произошла ломка традиционной семейной фермы. На жизнедеятельность сельского населения все сильнее стали влиять промышленные, торговые и финансовые объединения.

Большое значение в США имеет деятельность кооперативов (производственных, перерабатывающих, сбытовых и сервисных (обслуживающих)).

Первичные (низовые) кооперативы создают всевозможные объединения. Двухуровневые объединения кооперативов представлены региональным и местным уровнями, где фермеры являются членами регионального кооператива, который создает для их обслуживания местные центры - собственность региональных кооперативов.

В трехуровневом объединении кооперативов фермеры являются членами местного кооператива; местные кооперативы объединяются в региональные. Региональные кооперативы объединяются, в свою очередь, в центральный кооператив, который имеет свои собственные дочерние предприятия по переработке сельхозсырья и т. д.

В смешанном типе объединения кооперативов часть его членов непосредственно обслуживается региональным кооперативом, минуя местный.

В сфере снабжения фермеров на долю кооперативного сектора приходится 27% стоимости важнейших видов поставок сельскому хозяйству. Наибольший удельный вес кооперативов - в снабжении удобрениями и известью (до 40%), топливом (до 40%), агрохимикатами (25%).

Членами федеративных ассоциаций являются кооперативы, которые управляются своими советами директоров, имеют своих менеджеров, свои производственные мощности. Каждый кооператив может иметь одного или несколько представителей в Совете директоров федерального кооператива.

Таким образом, в США главный орган управления - Минсельхоз - располагает всей необходимой структурной и штатной составляющими для эффективного управления агропромышленным производством и поддержкой фермерских хозяйств в экспортных операциях.

Китай. Проводимые реформы в АПК Китая предусматривают сохранение основных направлений агрополитики при введении систем семейного подряда, при осуществлении различных форм собственности и хозяйствования, а также организацию малых сельских предприятий. Первым годом реализации задач выведения АПК на первое место в экономической работе стал 1995 год.

Усиление внимания к сельскому хозяйству предусматривало, прежде всего, увеличение инвестиций и возобновления во многих провинциях практики обязательного участия крестьян в ирригационном строительстве и других видах земледельческих работ.

Успехи в развитии экономики сельского хозяйства способствовали стабилизации экономического положения, сокращению противоречий между общественным спросом и предложением, насыщению рынка продукцией АПК и снижению цен. В настоящее время основой АПК все еще остается земледелие: Китай занимает первое место в мире по сбору риса, одно из первых - по производству пшеницы и хлопка. Ежегодно растет производство сахара из собственного сырья.

По прогнозам, к 2020 г. число жителей в Китае достигнет 1,5 млрд. человек, поэтому поставлена задача - увеличить валовой сбор зерна на 20%, в основном, за счет повышения урожайности. Это сложная задача, так как урожай зерновых довольно высок: уже в 1999 г. урожайность риса достигла 63,5 ц/га, пшеницы - 39,5 ц/га и кукурузы - 49,5 ц/га.

Согласно условиям приема, Китай постепенно открывает свой внутренний рынок для иностранной продукции, что не может не сказаться на состоянии собственных производителей продовольствия.

Когда Китай только вступил в ВТО, тарифы на импорт сельхозпродукции были на уровне 21,2% и затем постоянно снижались: на растительные масла с 17% до 9% при полной ликвидации квоты на этот вид продукции. В результате импорт только растительного масла ежегодно составил около 9,58 млн. тонн (рост 68%), ввоз рапсового масла вырос на 200% и т.д.

Аграрным экспортом в Китае занимается 14 тыс. предприятий, но только у 367 из них экспорт превысил 10 млн. долларов США; общая доля мелких экспортеров составляет 70%.

Доступу китайской аграрной продукции на внешние рынки препятствуют так называемые карантинные и технические барьеры (санитарная обработка, упаковка и др.), поэтому китайские крестьяне вынуждены бороться за рост производительности труда и внедрять новейшие технологии, как это сделано в большой промышленности Китая. Вступление страны в ВТО способствует реформированию аграрного сектора Китая, что является положительным фактором.

В перспективе Китай планирует увеличить экспорт продуктов сельского хозяйства. В Министерстве торговли Китая разработана программа развития экспорта продуктов сельского хозяйства на период 11-й пятилетки, в которой поставлена задача увеличить к 2010 г. стоимостный объем экспорта китайских продуктов сельского хозяйства до 38 млрд. долларов США при ежегодном приросте на 7%. По данным Всемирной торговой организации, в 2007 г. Китай по объему вывоза продукции сельского хозяйства занял пятое место в мире.

В то же время правительством Китая приняты серьезные меры по оказанию помощи сельхозпроизводителям. Заместитель министра сельского хозяйства Фань Сяоцзянь 20 июня 2006 г. на 3-м Китайско-Европейском форуме по вопросам правительственного управления отметил: «...при совершенствовании политики дотаций, выделяемых сельскому хозяйству, Китай должен не только исходить из реалий страны, но и соблюдать правила ВТО. Китай намерен превратить косвенные госдотации сельскому хозяйству и крестьянам в прямые дотации и будет постепенно увеличивать их сферу и объем». По его словам, политика госдотаций - общепринятая мера поддержки сельского хозяйства и Центральное правительство намерено прежде всего расширить масштаб прямых дотаций крестьянам-зернопроизводителям, в еще большей мере распространить дотации на производство элитных сортов семян, увеличить объем дотаций на закупку сельхозтехники. С 2003 года в Китае реализуется ряд мер, стимулирующих развитие сельского хозяйства, включая госдотации. В 2004 году около 600 млн. крестьян 29 провинций, городов центрального подчинения и автономных районов получили госдотации в размере около 1,45 млрд. долл. США. В 2005 году эта сумма выросла до 2,2 млрд. долл. США, а в 2007 г. - превысила 3,7 млрд. долл. США.

С 2006 году в Китае полностью отменен сельскохозяйственный налог.

Казахстан. Республика Казахстан разделена на 14 областей и 3 города областного подчинения; на территории республики расположено 7305 сел и 39 поселков.

По состоянию на 1.05.2011 г. в Республике Казахстан проживает около 15,8 млн. человек, в том числе в городах 8,3 млн. человек и в сельской местности (аулах) около 7,3 млн. человек.

Сельское хозяйство является одной из ключевых отраслей экономики Казахстана. Уровень развития аграрного сектора всегда выступал и продолжает выступать определяющим фактором экономической и общественно - политической стабильности казахстанского общества. Являясь одним из приоритетных направлений развития экономики республики, сельское хозяйство располагает

огромным потенциалом и большими резервами. Разнообразные климатические условия Казахстана позволяют выращивать почти все культуры умеренного теплого пояса и развивать животноводство.

С целью подъема экономики села за последние десять лет были приняты государственные и отраслевые программы по развитию и поддержке АПК и села, подкрепленные солидными финансовыми ресурсами.

Успехи в увеличении производства зерна достигнуты благодаря системной работе по осуществлению диверсификации растениеводства на основе его специализации, внедрения в производство современных технологий и прогрессивных методов земледелия, роста объемов государственной поддержки сельскохозяйственных товаропроизводителей.

В пищевой и перерабатывающей промышленности конкурентоспособными видами продукции на внутреннем рынке являются преимущественно продукты с низкой степенью переработки сельскохозяйственного сырья - рис, картофель, овощи, говядина, баранина, свинина, конина, мясо птицы, яйца, молоко сырое; из продуктов питания - молочная и кисломолочная продукция, сыры и брынза, мука пшеничная, масло подсолнечное, маргариновая продукция, сахар белый, пищевая соль, кондитерские изделия, макаронные изделия, питьевые и минеральные воды, газированные и натуральные напитки и соки, пиво, водка, вина, табачные изделия, животные корма.

Минсельхоз Казахстана большое внимание обращает на новые методы управления и пытается найти оптимальные пути для создания кооперации сельхозпроизводителей, а также сельхозпроизводителей с поставщиками основных и оборотных средств и переработчиками продукции, т.е. на создание предприятий кластерного типа.

В агропромышленном комплексе можно выделить перспективу развития следующих кластеров:

- зерновой кластер;
- мясо-молочный кластер;
- рыбный кластер;

- плодово-виноградный кластер.

Казахстан стремится войти во Всемирную торговую организацию. Для того чтобы не «провалиться» на мировых рынках, страна усиленно готовится, по сути, к экзамену на выживание

Положительным моментом является и обеспечение продовольственной безопасности страны. Объемы производства хлебопродуктов в 4 раза превышают национальные стандарты производства, по картофелю - в 2 раза, по овощам - на 20%, рису - на 52%, по молоку - на 17%, по мясопродуктам - на 19%. То есть можно с уверенностью сказать, что сельское хозяйство Казахстана из кризисного состояния выведено в положение полноценного функционирования.

Приняты Лесной, Водный и Земельный кодексы и более 370 подзаконных актов, регулирующих деятельность АПК. Сегодня в Казахстане параллельно действуют институты постоянного и временного землепользования, а также институт частной собственности. 156,5 тыс. гектаров земель сельхозназначения продано в сельскую собственность. От этих доходов в Национальный фонд Казахстана поступило 4 млрд. тенге.

Существенные преобразования произошли и в сфере лесного, охотничьего и рыбного хозяйств: земли государственного лесного фонда, за исключением особо охраняемых территорий, переданы в ведение местных исполнительных органов. Введены институты частного лесного фонда, долгосрочного закрепления за природопользователями охотничьих угодий и рыбохозяйственных водоемов, что создало благоприятные условия для притока частного капитала и воспроизводства природных ресурсов.

Кроме того, продолжается процесс концентрации и специализации производства в животноводстве - перевод его на промышленную основу. В стране стало больше средне- и крупнотоварных хозяйств, их общее количество достигает трех тысяч.

Разработана и принята Государственная программа развития сельских территорий Республики Казахстан на 2004-2010 годы. Ее основная цель - соз-

дание нормальных условий жизнеобеспечения аула на основе оптимального расселения и повышения уровня доходности сельского населения.

В рамках государственной агропродовольственной программы разработано и принято 7 новых законов, 123 постановления правительства, 244 отраслевых нормативных документов, регламентирующих отношения в сфере развития АПК.

Законодательно установленные механизмы поддержки сельхозпроизводителей были подкреплены реальным финансированием. Государство резко увеличило объемы средств, направляемых на создание условий для эффективного ведения агробизнеса. При этом структура государственной поддержки сохранилась оптимальной - доля расходов так называемой «зеленой корзины» (содействие структурной перестройке сельского хозяйства) в бюджете достигает 77%. Субсидий же, прямо влияющих на формирование цен, входящих в понятие «желтой корзины», - лишь 23%.

Также в рамках государственных программ кредитования АПК сформирована многоканальная система эффективных финансовых инструментов, таких как льготное кредитование на проведение весенних и уборочных работ, лизинг сельхозтехники и оборудования для перерабатывающих предприятий. Введены в практику системы кредитных товариществ на селе, форвардные закупки зерна, зерновые расписки и их использование в качестве залога, и, конечно, микрокредитование сельского населения.

Как видно из материалов исследования, сельское хозяйство Республики Казахстан развивается вполне успешно, поэтому изучение их опыта может принести ощутимую пользу АПК России.

Подводя итог данному разделу диссертационной работы, автор считает необходимым отметить, что он, по замыслу автора, носит лишь описательно-информационный характер. Дело в том, что рамки аспирантского исследования не позволяют расширить его до проведения детальных сравнительных характеристик систем управления АПК упомянутых государств, а также хотя бы отдельных элементов систем их управления. Тем более сложно даже примерно

судить об эффективности возможной адаптации приведенных материалов в системе управления АПК России. Такая работа, что ясно даже дилетанту, под силу только такому научному учреждению, как ВНИОПТУСХ или ВНИЭСХ, с их относительно многочисленным числом научных работников. Да и работа вполне может затянуться на много лет, так как необходимы многочисленные командировки в исследуемые государства не одного десятка сотрудников.

Тем не менее, автор, исходя из результатов проведенного исследования, может вполне рекомендовать для России практически все описанные в данном разделе нововведения в системе управления АПК республики Казахстан.

Опыт США и Канады ценен с точки зрения осуществления контроля за качеством аграрной продукции, соблюдением мер борьбы за чистоту экологии, а также схем и методов материального стимулирования сельхозтоваропроизводителей.

Что касается Китая, то опыт управления АПК такой огромной страны весьма ценен во всех описанных аспектах, но наиболее ценным для Российской Федерации могла бы стать адаптация опыта этой страны при вступлении ее в ВТО. Это в основном касается проблем защиты интересов как всей страны, так и ее конкретных сельхозтоваропроизводителей перед всеми прочими игроками мирового агропродовольственного рынка.

ГЛАВА 2. АНАЛИЗ ОРГАНИЗАЦИИ УПРАВЛЕНИЯ АГРО-ПРОМЫШЛЕННЫМ КОМПЛЕКСОМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

2.1. Состояние АПК как объекта управления и перспективы его развития в условиях реализации государственной программы

Автор считает, что в связи с тем фактом, что реформирование экономики агропромышленного комплекса страны в последние 15-20 лет радикально изменило роль и методы управления АПК со стороны государства, возникла настоятельная необходимость в формулировании нового теоретического обоснования категории «объекты управления» при рассмотрении в качестве такого объекта агропромышленного комплекса Российской Федерации. Дело в том, что поскольку в последние годы в стране были основательно разрушены сложившиеся организационно-правовые основы ведения производства в системе АПК и в управлении им со стороны государства (что привело к глубоким кризисным последствиям в его функционировании), создание и успешная адаптация новой – рыночной – системы управления агропромышленным производством великого государства невозможны без выработки подобного теоретического обоснования.

В ретроспективном аспекте имело место наличие самых разных точек зрения относительно состава АПК страны. При этом исследователи Баклаженко Г.А. [18], Буздалов И.Н. [по 111], Корлюк И.Я. [по 111], Можин В.П. [67], Тихонов В.А. [103] при определении его отраслевого состава предлагали исходить из «принципов агрегирования» этого многоотраслевого формирования, с учетом функциональных связей, формируемых на практике за счет потоков материально-вещественных ресурсов, услуг, информации и т.п. Одна часть исследователей при этом считала возможным подразделять систему АПК на пять сфер (Тихонов В.А.), другая (Баклаженко Г.А. и Можин В.П.) – на четыре, третья (Буздалов И.Н. и Корлюк И.Я.) – на три сферы.

Исследователи Тихонов В.А. [103], Панченко А.И. [по 95] и Романов А.Е. [94] при определении состава АПК, помимо функциональных связей, рекомендовали учитывать и системные (синергические) связи, которые проявляются через механизм: а) взаимозаменяемости, б) взаимодополняемости, в) комплексности и в) оптимальности элементов системы. Причем, под четвертой группой связей – группой оптимальности - цитируемые авторы понимали связи управления, выступающие в виде функций по реализации целей и задач жизнедеятельности всего АПК.

В годы функционирования плановой экономики в функционально-отраслевой состав агропромышленного комплекса входили следующие «сферы»:

- 1) отрасли по производству сельскохозяйственной продукции;
- 2) отрасли, осуществляющие производство продовольствия, одежды, обуви и другой продукции, в основе производства которой лежит сельскохозяйственное сырье;
- 3) отрасли по реализации продукции АПК через каналы оптовой и розничной торговли;
- 4) группа отраслей по производственно-техническому обслуживанию всех стадий производственного цикла в АПК;
- 5) отрасли, осуществляющие производство средств производства для АПК.

При этом особого органа государственного управления данными пятью сферами в СССР создано не было, а ключевые функции планирования и контроля за деятельностью этих пяти сфер возлагались на Совет Министров СССР, Госплан, Минфин СССР и ряд других государственных органов.

Союзные, республиканские, областные (краевые) и районные уровни АПК функционировали четко как единые объекты государственного управления, тесно взаимодействуя со специальными государственными органами системы Госагропрома СССР. Они курировали напрямую лишь три сферы: 1) производство сельскохозяйственной продукции; 2) переработку сельскохозяйст-

венного сырья и систему заготовок; 3) материально-техническое снабжение и агросервисное обслуживание сельского хозяйства и других отраслей АПК.

На страницах печати в последние годы дебатировался резонный вопрос: стоит ли вновь «оформлять» АПК Российской Федерации в единый объект государственного управления? Ведь наступило время рыночных отношений в экономике страны, являющих собой возвращение к реальному «капитализму».

Автор склонен в качестве аргументированного ответа на этот вопрос привести мнение одного из исследователей, посвятивших данной проблеме ряд фундаментальных работ, а именно Романова А.Е. [95], который считает, что «происшедшие преобразования отношений собственности, переход от централизованной к рыночной экономике не только не снимают проблему выделения АПК в объект государственного управления, а наоборот, делают ее еще более актуальной. Дело в том, что в новых условиях на стыках отраслей создается вакуум управления, который приводит к неэквивалентности обмена, диспаритету цен, монополизму отдельных отраслей и предприятий. Этот вакуум, пользуясь невмешательством правительства, а нередко и при его прямом содействии, заполняют коммерческие структуры. Тем самым вместо нормальной рыночной формируется по существу теневая экономика. Поэтому новая роль государства как субъекта управления в этих условия должна заключаться не в прямом управлении агропромышленным производством, а в регулировании, координации и контроле межотраслевых отношений, процессов развития АПК в интересах всего общества».

Следовательно, новые подходы в организации агропромышленного производства, вызванные переводом его в условия рыночных, - т.е. капиталистических – отношений, определяют необходимость выработки новых критериев определения состава АПК как объекта государственного управления.

Совершенно очевидно, что идентификация и формулирование подобных критериев может быть обеспечена только при осуществлении научного анализа: а) технологических; б) экономических; в) организационно-управленческих и г) социальных связей в системе АПК.

В этой связи автор резюмирует, элементы любой производственной системы являются взаимосвязанными только при наличии обратных связей, причем, встречное движение потребностей каждой стадии воспроизводства, вытекающее из общей цели комплекса, можно назвать обратными связями. Значение обратных связей исключительно велико, ибо именно они служат индикаторами степени выполнения как конечной, так и промежуточных функциональных задач комплекса. Обратные связи играют определяющую роль в определении всей системы внутрикомплексных отношений, в основе которых с точки зрения цели комплекса лежит принцип приоритета потребителя.

Нет необходимости подробно аргументировать тот факт, что в результате нарушения связей между сельхозтоваропроизводителями с организациями, осуществляющими продажу им материально-технических ресурсов, механизм обратных связей был в значительной степени разрушен, что вызвало резкий спад аграрного производства в ходе реформирования АПК, который не приостановлен и в текущий период.

Исследователь Можин В.П. [67] при рассмотрении подходов к выделению АПК рекомендует руководствоваться следующим: «Для отнесения отрасли (подотрасли или вида деятельности) материального производства к продовольственному комплексу необходимо наличие по крайней мере следующих условий: прямого влияния данного производства на достижение основных целей комплекса, межотраслевых связей по поставкам и использованию продукции, обратной связи между отраслью-потребителем и отраслью-поставщиком». Тем не менее, рассмотрение и оценка этих условий на уровне отраслей не дает возможности всегда определить границы АПК как объекта управления. Так, например, химическая промышленность как отрасль, производящая для сельского хозяйства минеральные удобрения, безусловно, имеет и прямое влияние на сельское хозяйство, и различные виды связей с ним. Однако включать ее в АПК в качестве объекта управления, по мнению автора, нецелесообразно, так как она работает не только на сельское хозяйство, но и на другие отрасли народного хозяйства.

И еще: поскольку между аграрными и ресурсопроизводящими предприятиями в большинстве случаев прямых производственно-экономических связей нет, то отрасли, относящиеся к «первой сфере», обеспечивающие аграрных товаропроизводителей средствами производства, даже играя в их жизнедеятельности важную роль, в состав агропромышленного комплекса как единого объекта управления все же включаться не должны.

Таким образом автор считает возможным констатировать, что основу АПК как объекта управления должны составлять: сельское хозяйство, пищевая и перерабатывающая промышленности, материально-техническое снабжение и агросервисное обслуживание агропромышленного производства, поскольку отрасли этой системы взаимодействуют между собой на основе прямых производственно-экономических связей и входят в состав АПК по всей совокупной деятельности.

Что касается критериев отнесения ряда некоторых других отраслей (предприятий, организаций) к комплексу АПК, то в качестве их могут быть приняты следующие:

- а) производство продуктов питания;
- б) наличие аналогичных с сельским хозяйством природных ресурсов;
- в) общность мест проживания и социальной инфраструктуры и др.

В качестве примеров таких отраслей можно считать рыбное и водное хозяйство, а также лесное хозяйство.

Исследователь Аскеров П.Ф. [12, 14] отмечает, что «в последнее время понятие «государственное управление» нередко отождествляется с «государственным регулированием». Однако следует иметь в виду, что между ними есть определенные различия. Управление как экономическая категория может выступать в двух формах: прямое и косвенное. Прямое государственное управление не может простирается дальше рамок государственной собственности, в том числе в виде пакета акций. По отношению к этим объектам государство (в лице органов исполнительной власти) вправе осуществлять хозяйственные функции: назначать и снимать с работы руководителей государственных пред-

приятий и организаций, устанавливать плановые задания, определять размеры оплаты труда, контролировать хозяйственную и финансовую деятельность и т.д. Что касается косвенного государственного управления экономикой, то оно укладывается в понятие «государственное регулирование» и предполагает воздействие на социально-экономические процессы (распределение, обмен и потребление) как в государственном, так и в негосударственном секторах преимущественно экономическими методами (ценовой, финансовый, налоговый и кредитный механизмы), предписывающими условия функционирования всех хозяйствующих субъектов рынка. При этом не исключается прямое вмешательство государства или принятие нормативных актов по отношению к отдельным группам предприятий, например, для организации их селективной поддержки или установления особого режима функционирования (реформирования) хронически убыточных хозяйств».

Исследователи Назаренко В.И. [69] и Папцов А.Г. [81] отмечают, что «система государственного управления АПК России должна охватывать три территориальные уровня: федеральный, региональный (субъекты Федерации) и районный. На федеральном уровне формируется система базовых законов, определяются стратегия аграрной реформы и ее приоритеты в том или ином временном периоде, разрабатываются механизмы государственного регулирования и поддержки агропромышленного производства, а также формируется реестр объектов федеральной собственности, находящихся в прямом государственном управлении. Причем, региональный аспект управления АПК предполагает, с одной стороны, недопустимость вмешательства федеральных органов в сферу компетенций субъектов Федерации, а с другой - обязательность подчинения субъектов Федерации федеральным органам по вопросам, отнесенным к их компетенции.

Результаты государственного управления отечественным АПК нельзя считать удовлетворительными, поскольку вся эта сложная система отраслей уже около 20 лет пребывает в состоянии кризиса.

В последние 5-8 лет агропромышленное производство, а особенно – его аграрный сектор, развивались в рамках планов и финансовых ресурсов, выделяемых в соответствии с двумя колоссальными государственными проектами: ПНП «Развитие АПК на 2006-2007 годы» и Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008-2012 годы (далее: Государственная программа).

Исследования автора показывают, что результаты осуществления Государственной программы трудно оценить однозначно.

Государственная программа как главный инструмент реализации современной аграрной политики высшего руководства страны предусматривала [70]:

- устойчивое развитие сельских территорий, повышение занятости и уровня жизни сельского населения;

- повышение конкурентоспособности российской сельскохозяйственной продукции на основе обеспечения финансовой устойчивости и модернизации сельского хозяйства, а также ускоренного развития приоритетных подотраслей сельского хозяйства;

- сохранение и воспроизводство используемых в сельскохозяйственном производстве земельных и других природных ресурсов.

А в качестве основных задач были определены следующие:

- создание предпосылок для устойчивого развития сельских территорий и улучшения жилищных условий в сельской местности, повышение обеспечения сельского населения питьевой водой и природным газом за счет восстановления и наращивания потенциала социальной и инженерной инфраструктуры села, улучшения кадрового обеспечения отрасли;

- улучшение общих условий функционирования сельского хозяйства путем сохранения и поддержания почвенного плодородия, создания системы государственного информационного обеспечения в сфере сельского хозяйства, оказания консультационной помощи сельскохозяйственным товаропроизводителям и переподготовки специалистов, участия союзов (ассоциаций) сельскохо-

зяйственных товаропроизводителей в формировании государственной аграрной политики;

- обеспечение ускоренного развития приоритетных подотраслей сельского хозяйства, в первую очередь животноводства, а также расширения посевной площади, засеваемой элитными семенами;

- повышение финансовой устойчивости сельского хозяйства за счет расширения доступа сельскохозяйственных товаропроизводителей к кредитным ресурсам, роста финансовой устойчивости малых форм хозяйствования на селе, технической и технологической модернизации сельского хозяйства, снижения рисков путем увеличения доли застрахованных посевных площадей;

- совершенствование механизмов регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, включая сглаживание сезонных колебаний цен, применение механизма таможенно-тарифного регулирования импорта продовольственных товаров, доведения доли российского производства в формировании ресурсов продукции до 70%.

В целях успешного выполнения Государственной программы Минсельхозом РФ были осуществлены следующие мероприятия:

- разработан сетевой график по подготовке необходимой правовой базы;
- заключались соглашения со всеми субъектами РФ по регламентам выполнения объемов финансирования Программы;

- были заключены соглашения по взаимодействию и реализации целей Государственной программы с 51 союзом (ассоциацией) товаропроизводителей АПК, «Россельхозбанком», сбербанком РФ, ОАО «Росагролизинг» и Россельхозакадемией, а также по созданию отраслевых объединений товаропроизводителей АПК в рамках Таможенного союза.

По ходу выполнения Государственной программы в 2011 г. средства Федерального бюджета в качестве дополнительного финансирования распределялись по следующим направлениям:

- краткосрочные кредиты - 4,1 млрд. руб.;
- северное оленеводство и табунное коневодство - 189,5 млн. руб.;

- овцеводство - 116,7 млн. руб.;
- элитное семеноводство - 203,7 млн. руб.;
- многолетние насаждения - 371,4 млн. руб.;
- отраслевые региональные программы - 7,2 млрд. руб.

Авторская проработка динамики выполнения показателей Государственной программы в 2008-2011 годах приводится в таблице 2.1.1.

Таблица 2.1.1

Выполнение показателей Государственной программы в 2008-2011 гг.

Показатели	2008 г.			2009 г.			2010 г.			2011 г.		
	предусмотрено	фактически	отклонение, +/-									
Индекс производства продукции сельского хозяйства в хозяйствах всех категорий (в сопоставимых ценах) к предыдущему году, %	103,8	110,8	7,0	103,9	101,4	-2,5	104,17	88,	-15,4	104,1	122,1*	18,0
Индекс производства продукции животноводства в хозяйствах всех категорий (в сопоставимых ценах) к предыдущему году, %	104,8	103,0	-1,8	105,1	104,6	-0,5	105,1	100,9	-4,2	105,0	101,5*	-3,5
Индекс производства продукции растениеводства в хозяйствах всех категорий (в сопоставимых ценах) к предыдущему году, %	102,9	118,0	15,1	102,8	98,6	-4,2	103,1	76,2	-26,9	103,1	147,2*	44,1
Индекс физического объема инвестиций в основной капитал сельского хозяйства, %	115,0	93,6**	-21,4	110,6	80,4**	-30,2	110,2	97,8**	-19,7	108,5	117,5**	9,0
Располагаемые ресурсы домашних хозяйств в сельской местности (на одного члена хозяйства в месяц), руб.	7085	7786,5	701,5	8928,0	8416,9	-511,1	10388	10128,7	-259,3	11121	11753,3	632,3
Доля российского производства в формировании ресурсов, %:												
мясо и мясопродукты (в пересчете на мясо)	61,1	61,2	0,1	63,5	64,7	1,2	65,7	66,2	0,5	68,1	68,1*	

молоко и молоко-продукты (в пересчете на молоко)	78,3	77,8	-0,5	79,2	78,2	-1,0	79,9	76,1	-3,8	80,4	76,4*	-4,0
Коэффициент обновления основных видов сельскохозяйственной техники в сельскохозяйственных организациях:												
тракторы	5,2	3,8 ⁴	-1,4	6,6	2,0 ⁴	-4,6	8,0	2,3 ⁴	-5,7	9,2	3,4 ⁴	-5,8
комбайны зерноуборочные	7,4	6,9 ⁴	-0,5	8,6	4,3 ⁴	-4,3	10,4	3,5 ⁴	-6,9	11,5	5,3	-6,2
комбайны кормоуборочные	11,8	7,1 ⁴	-4,7	12,8	3,5 ⁴	-9,3	12,4	4,1 ⁴	-8,3	12,0	6,4 ⁴	-5,6
Энергообеспеченность сельскохозяйственных организаций на 100 га посевной площади, л.с.	134	142,8 ³	8,8	145,0	149,4 ³	4,4	152,0	147,6	-4,4	161,0	148,1 ³	-12,9
Индекс производительности труда в хозяйствах всех категорий, %	104,8	110,0 ¹	5,2	104,9	104,6 ¹	-0,5	105,2	90,0	-15,9	105,2	124,0 ²	18,8

*Предварительные данные.

**Без субъектов малого предпринимательства и объема инвестиций, не наблюдаемых прямыми статистическими методами.

¹По виду деятельности «Сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство».

²Оценка Минсельхоза России.

³По данным отчетности Минсельхоза России.

⁴Без микропредприятий.

Проработка цифрового массива данных табл.2.1.1 свидетельствует, что показатели индекса производства сельскохозяйственной продукции заметно варьировали по годам: от 110,8% в 2008 г. (при плане 103,8%) до 88% (-15,4%) – в 2010 году (при плане 104,2%).

Что касается наиболее удачливого по погодным условиям 2011 года, то в этом году индекс производства продукции сельского хозяйства (в сопоставимых ценах) составил 122,1% к уровню крайне неудачливого по погодным условиям 2010 года, в том числе по продукции растениеводства – 147,2%, а по продукции животноводства – 101,5%. При этом, индекс прироста продукции растениеводства возрос на 44,1 п.п., а индекс прироста продукции животноводства был ниже планового на 3,5 п.п.

В 2011 году, как считает автор данного исследования, в полном соответствии со сложившимися погодными условиями в стране был получен рекорд-

ный урожай сахарной свеклы (47,6 млн.т), подсолнечника (9,7 млн.т), рапса (более 1 млн.т), сои (1,8 млн.т).

Таким образом, отмеченные успехи дали возможность Российской Федерации отправить на экспорт часть произведенного сахара (245 тыс.т) и подсолнечного масла (512,8 тыс.т).

В таблице 2.1.2 приводятся данные по производству продукции растениеводства в хозяйствах всех категорий РФ.

Таблица 2.1.2

Производство продукции растениеводства в хозяйствах всех категорий Российской Федерации, тыс. т*

Показатели	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2011 г. к 2010 г., %
<i>Производство продукции в хозяйствах всех категорий, тыс.т</i>								
Зерно (после доработки)	77803	78227	81472	108179	97111	60960	94213	154,6
Льноволокно	56	36	48	52	52	35	43	122,8
Сахарная свекла	21276	130 673	28836	28995	24892	22256	47643	214,1
Подсолнечник на зерно	6470	6743	5671	7350	6454	5345	9697	181,4
Соя	686	805	650	746	944	1222	1756	143,7
Рапс	304	522	630	752	667	670	1056	157,6
Картофель	28 137	28 260	27 195	28 846	31 134	21 141	32 681	154,6
Овощи	11348	11370	11509	12960	13402	12126	14696	121,2
Плоды и ягоды	2404	1940	2503	2401	2768	2149	2514	117,0
<i>Урожайность, ц/га</i>								
Зерновые и зернобобовые культуры	18,5	18,9	19,8	23,8	22,7	18,3	22,4	122,4
Лен-долгунец (на волокно)	6,3	6,1	7,2	7,8	8,2		9,6	109,8
Сахарная свекла	282	325	292	362	323	241	392	162,7
Подсолнечник	11,9	11,4	11,3	12,3	11,5	9,6	13,4	139,6
Соя	10,5	9,9	9,2	10,5	11,9		14,8	125,4
Рапс	13,3	11,6	11,8	12,0	12,0	11,8	12,6	114,5
Картофель	124	133	132	138	143	100	148	148,1
Овощи	170	173	179	196	199	180	208	115,4
Плодово-ягодные культуры:	47,3	41,6	55,3	53,7	62,5	49,2	58,7	119,3

*Данные МСХ РФ и проработка автора

Из таблицы видно, что валовой сбор зерна (после доработки) составил 94,2 млн.т (+54,6% к 2010 г.); производство сахарной свеклы возросло в 2,1

раза, а подсолнечника на зерно – на 81,4%. Необходимо отметить, что прирост производства сахарной свеклы и подсолнечника был получен не только за счет расширения посевов, но и за счет роста урожайности: по сахарной свекле – на 62,7%, а по подсолнечнику – на 39,6%.

Несколько более скромными оказались в 2011 г. размеры выполнения целевых индикаторов по животноводству (табл.2.1.3). Так, производство скота и птицы на убой в живой массе в хозяйствах всех категорий возросло лишь на 1,8%, а производство молока – уменьшилось на 4258 тыс.т. Уменьшились также показатели реализации племенного молодняка к предыдущему году (на 3,7%).

В отчетных материалах Минсельхоза РФ отмечается, что в 2011 году продолжалась реализация отраслевой целевой программы «Развитие молочного скотоводства и увеличение производства молока в Российской Федерации на 2009-2012 годы». Отмечается также, что число регионов, участвующих в реализации целевой программы, возросло в 2011 г. до 66.

Таблица 2.1.3

Выполнение целевых индикаторов развития животноводства, 2011 г.*

Целевые индикаторы	Предусмотрено	Фактически	Выполнение, %, +, -
Производство скота и птицы на убой в живой массе, тыс.т	10750	10939,9	101,8
Производство молока, тыс. т	36 000	31741,6	88,2
Прирост реализации племенного молодняка к предыдущему году, %	15	11,3	-3,7
Удельный вес племенного скота в общем поголовье, %	12	12,5	+0,5
Поставка племенного скота ОАО «Росагролизинг», тыс. голов	30	56,1	187,0
Поставка ОАО «Росагролизинг» оборудования для животноводства, тыс. скотомест	65	130,9	201,0
Поголовье северных оленей в сельхозорганизациях, крестьянских (фермерских) хозяйствах, включая индивидуальных предпринимателей, на конец года, тыс. голов	999	1083,6	108,5
Поголовье маралов в сельскохозяйственных организациях, крестьянских (фермерских) хозяйствах, включая индивидуальных предпринимателей, на конец года, тыс. голов	78	83,0	106,4
Поголовье мясных табунных лошадей в сельскохозяйственных организациях, крестьянских (фермерских) хозяйствах, включая индивидуальных предпринимателей, на конец года, тыс. голов	140	360,7	257,6

Маточное поголовье овец и коз в сельскохозяйственных организациях, крестьянских (фермерских) хозяйствах, включая индивидуальных предпринимателей, на конец года, тыс. голов	6530	8230,6	126,0
---	------	--------	-------

*Данные МСХ РФ и проработка автора

Показатели динамики производства скота и птицы на убой в живой массе по категориям хозяйств приводятся в таблице 2.1.4.

Таблица 2.1.4

Производство скота и птицы на убой в живой массе по категориям хозяйств, тыс. т*

Показатели	2005 г	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г	2010 г.	2011 г. (предв.)	2011 г. в % к		
								2005 г.	2007 г.	2010 г.
Хозяйства всех категорий - всего	7726	8064	8746	9331	9972	10553	10940	141,6	125,1	103,7
В том числе:										
крупный рогатый скот	3205	3055	3020	3115	3071	3053	2891	90,2	95,7	94,7
свиньи	2089	2273	2584	2692	2899	3086	3196	153,0	123,7	103,6
птица	1970	2267	2650	3022	3475	3866	4310	218,8	162,6	111,5
овцы и козы	337	347	373	383	399	410	416	123,4	111,7	101,6
другие виды	125	122	119	119	128	138	127	101,6	105,7	91,5
Сельскохозяйственные организации - всего	3469	3780	4292	4851	5482	6101	6600	190,3	153,8	108,2
В том числе:										
крупный рогатый скот	1150	1077	1042	1060	1011	989	897	78,0	86,1	90,7
свиньи	694	794	989	1128	1367	1629	1782	256,7	180,2	109,4
птица	1557	1845	2206	2605	3039	3418	3858	247,7	174,9	112,9
овцы и козы	36	35	30	31	35	36	35	98,3	117,3	99,3
другие виды	32	29	25	27	30	29	28	86,8	110,4	94,2
Крестьянские (фермерские) хозяйства и индивидуальные предприниматели - всего	195	224	270	304	327	348	374	191,8	138,8	107,6
В том числе:										
крупный рогатый скот	91	97	111	127	135	145	153	168,1	138,5	105,9
свиньи	56	71	90	102	94	91	94	168,4	104,8	102,9
птица	11	13	22	22	25	24	34	302,7	155,5	139,9
овцы и козы	29	35	38	46	63	76	81	275,1	209,4	106,4
другие виды	8	8	9	7	10	11	12	162,7	138,6	106,1
Хозяйства населения-всего	4062	4061	4185	4175	4163	4104	3966	97,6	94,8	96,6
В том числе:										

Показатели	2005 г	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г	2010 г.	2011 г. (предв.)	2011 г. в % к		
								2005 г.	2007 г.	2010 г.
крупный рогатый скот	1964	1882	1868	1927	1924	1920	1841	93,8	98,5	95,9
свиньи	1340	1409	1505	1462	1437	1365	1320	98,5	87,7	96,7
птица	402	409	422	396	411	424	418	104,1	98,9	98,6
овцы и козы	272	277	304	306	301	298	300	110,3	98,8	100,7
другие виды	84	84	86	84	90	97	87	101,8	102,1	89,0

*Данные МСХ РФ и проработка автора

Как видно из таблицы, в сельхозорганизациях и крестьянских (фермерских) хозяйствах в 2011 г. отмечен заметный рост данного важнейшего народнохозяйственного показателя, а в хозяйствах населения – снижение на 3,4% по сравнению с 2010 г.

Из данных таблицы 2.1.5 можно заключить, что в 2011 г. поголовье крупного рогатого скота несколько увеличилось к уровню предыдущего года на 99,4 тыс. и составило 20,1 млн. Численность коров приросла на 103,8 тыс. и составила 8,9 млн., что является важным позитивным фактом.

Из отчетной документации Минсельхоза РФ видно, что Государственной программой предусматривалось в 2008-2012 гг. обновить парк тракторов на 40%, зерно- и кормоуборочных комбайнов на 50 и 55% соответственно (к уровню 2006 г.) при одновременном увеличении энергообеспеченности сельскохозяйственных организаций на 100 га посевных площадей со 134 до 168 л.с.

Таблица 2.1.5

Динамика поголовья скота и птицы в Российской Федерации, млн. голов*

Показатели	1990 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2011 к 2010 г., %
Крупный рогатый скот	57,0	21,6	21,6	21,5	21,0	20,7	20,0	20,1	100,5
В том числе коровы	20,6	9,5	9,4	9,3	9,1	9,0	8,8	8,9	101,2
Свиньи	38,3	13,8	16,2	16,3	16,2	17,2	17,2	17,3	100,7
В том числе в сельхозорганизациях	31,2	7,3	8,4	8,7	9,2	10,6	10,8	11,4	105,5
Овцы и козы	58,2	18,6	20,2	21,5	21,8	22,0	21,8	22,4	102,7
Птица	659,8	357,5	374,7	389,0	404	433,7	449,3	471,0	104,8

*Данные МСХ РФ и проработка автора

Отчетные данные Минсельхоза РФ, характеризующие парк основных видов сельскохозяйственной техники агропромышленного комплекса России, приводятся в таблице 2.1.6. Они не внушают оптимизма, так как количество техники продолжает уменьшаться.

Из отчетных данных Минсельхоза РФ за 2011 г. можно судить, что согласно заключенных соглашений о реализации программных мероприятий по технической и технологической модернизации сельского хозяйства таковые предусмотрены в 80 субъектах России. При этом на техническую и технологическую модернизацию было намечено привлечь в 2011 г. 50 млрд. руб. кредитов получено кредитных средств в объеме 46,1 млрд. руб. Принято к субсидированию кредитов и займов, включая переходящие, на сумму 130,2 млрд.руб. При этом из федерального бюджета выплачено 8,4 млрд. руб. субсидий.

Таблица 2.1.6

Наличие основных видов техники, тыс. шт.*

	1990	2000	2010	2011	2012	2013
Тракторы	1365,6	746,7	310,3	292,6	276,2	259,7
Плуги	538,3	237,6	87,7	81,9	76,3	71,4
Культиваторы	602,7	260,1	119,8	114,1	108,7	102,2
Сеялки	673,9	314,9	134	123,6	115,4	107,5
Комбайны :						
зерноуборочные	407,8	198,7	80,7	76,6	72,3	67,9
кукурузоуборочные	9,7	4,4	1,1	0,9	0,8	0,7
льноуборочные	9,1	3,2	0,7	0,7	0,6	0,5
картофелеуборочные	32,3	10	2,9	2,8	2,7	2,6
кормоуборочные	120,9	59,6	20	18,9	17,6	16,1
Свеклоуборочные машины (без ботвоуборочных)	25,3	12,5	3,2	3,1	2,8	2,5
Косилки	275,1	98,4	41,3	39,3	37,5	35,6
Пресс-подборщики	80,4	44	24,1	24,2	23,7	22,7
Жатки валковые	247	85,2	27	25,2	23,6	22,3
Дождевальные и поливные машины и установки	79,4	19,2	5,4	5,3	5,2	5,2
Разбрасыватели твердых минеральных удобрений	110,7	34,3	16,6	16,5	16,3	15,8
Машины для внесения в почву:						
твердых органических удобрений	92,6	22	6,5	6,1	5,6	5,2
жидких органических удобрений	41,9	12,1	3,9	3,8	3,7	3,6
Опрыскиватели и опыливатели тракторные	103,2	32,5	23,2	23,2	23,1	22,7

Доильные установки и агрегаты	242,2	88,7	31,4	30,1	28,6	27,3
-------------------------------	-------	------	------	------	------	------

*Данные МСХ РФ и проработка автора

В 2011 г. Госпрограммой предусматривалось достижение следующих целевых индикаторов [70].

- приобретение 41 тыс. тракторов, 12,5 тыс. зерноуборочных и 3,5 тыс. кормоуборочных комбайнов;

- обновление парка тракторов на 9,2%, зерноуборочных комбайнов на 11,5%, кормоуборочных - на 12%;

- повышение уровня энергообеспеченности до 161 л.с. на 100 га посевных площадей.

Исследования автора показали, что в 2011 г. обновление парка в сельскохозяйственных организациях Российской Федерации составило по тракторам 3,4% (без учета тракторов, на которых смонтированы землеройные, мелиоративные и другие машины), зерноуборочным комбайнам - 5,3%, кормоуборочным - 6,4%, что превышает показатели 2010 г. (2,3; 3,5 и 4,1% соответственно), однако они значительно ниже плановых (табл.2.1.1).

Проработка официальной статистической отчетности Минсельхоза РФ показывает, что по состоянию на 1 января 2012 г. у сельскохозяйственных товаропроизводителей имелось в наличии только 11% тракторов со сроком эксплуатации до трех лет (от общего их количества), а зерноуборочных комбайнов – только 15,5% .

По данным Минсельхоза России, в 2011 г. энергообеспеченность сельскохозяйственных организаций превысила показатель 2010 г. (147,6 л.с.) и составила 148,1 л.с. на 100 га посевных площадей.

Проработка данных таблицы 2.1.7 показывает, что индексы цен на сельскохозяйственную продукцию в 2011 г. были ниже индексов цен на промышленную продукцию (такие как дизельное топливо, газ природный, минеральные удобрения, электроэнергию). Это заметно усложнило и без того тяжелые усло-

вия выполнения некоторых целевых показателей Государственной программы за отчетный год.

Таблица 2.1.7

**Индексы цен производителей на реализованную сельскохозяйственную продукцию и некоторые виды промышленной продукции в 2011 г.*
(к декабрю предыдущего года), %**

Месяц	Продукция сельского хозяйства	Продукция растениеводства	Зерно	Продукция животноводства	Скот и птицы (в живой массе)	Молоко	Дизельное топливо	Электроэнергия	Газ природный	Удобрения минеральные	Комбикорма
Январь	102,9	105,4	105,1	101,0	100,6	102,7	100,9	100,6	104,0	109,5	105,0
Февраль	104,9	109,9	108,5	100,8	100,7	104,3	105,0	117,6	104,7	110,5	108,6
Март	106,2	111,6	111,2	101,9	101,7	103,8	102,5	118,1	104,4	107,2	107,1
Апрель	107,0	112,7	112,8	102,4	102,1	101,5	107,0	116,6	121,3	109,1	105,6
Май	104,0	110,6	111,8	98,8	102,8	96,6	109,8	113,9	121,4	103,4	105,1
Июнь	101,2	108,3	110,7	95,5	103,2	91,4	106,3	113,0	121,4	109,4	103,6
Июль	99,2	104,8	109,6	94,7	103,3	87,8	104,9	97,1	122,3	116,1	103,3
Август	97,7	100,2	107,5	95,6	103,1	87,2	110,2	100,2	124,6	120,6	99,2
Сентябрь	96,1	93,8	101,4	97,9	104,0	88,6	111,7	101,9	127,5	128,5	95,5
Октябрь	94,8	88,7	98,4	99,6	104,7	91,0	122,8	105,5	125,6	134,1	94,7
Ноябрь	94,4	86,4	96,7	100,9	104,9	93,7	126,8	106,6	127,6	132,8	93,6
Декабрь	94,9	85,3	95,8	102,6	105,3	96,0	128,0	106,1	127,0	127,4	91,9

*Данные МСХ РФ и проработка автора

В официальных отчетных документах МСХ РФ отмечается, что в 2011 г. финансовые результаты деятельности сельскохозяйственных организаций были наилучшими за все четыре года реализации Государственной программы. Об этом свидетельствуют показатели по количеству убыточных организаций, объему полученной прибыли и уровню рентабельности производства аграрной продукции.

Проработка данных бухгалтерской отчетности Минсельхоза России показывает, что ожидаемый совокупный уровень рентабельности сельскохозяйственного производства (с учетом субсидирования из бюджетов всех уровней) в 2011 г. составил 11,8% против 8,3% в 2010 г., прибыль до налогообложения (сальдированный финансовый результат) - 134 млрд. руб. против 82,2 млрд. в 2010 г. Число убыточных хозяйств сократилось с 29 до 21,8%.

Динамика основных экономических показателей финансово-хозяйственной деятельности сельскохозяйственных организаций России за период с 2006 по 2010 гг. показаны в таблице 2.1.8.

Проработка цифрового материала табл.2.1.8 позволяет автору сделать следующие выводы:

а) число прибыльных сельскохозяйственных организаций в 2009 году составило 72% (снизившись по отношению к 2008 г. на 6%); в 2010 году - 71% (снизившись на 1%);

б) прибыль сельскохозяйственных организаций (до налогообложения) с учетом субсидий из бюджетов в 2009 г. снизилась по сравнению с 2008 г. на 33873 млн.руб. (-28,8 %) и составила 83564 млн.руб.; в 2010 г. этот показатель потерял еще 1345 млн.руб. и составил 98,4% к 2009 году (82219 млн.руб);

в) прибыль до налогообложения без субсидий из бюджетов снизилась в 2009 г. на 46099 млн.руб. по сравнению с 2008 г., причем сумма убытка составила 28410 млн.руб.; в 2010 г. этот показатель (сумма убытка) возрос до 53043 млн.руб.);

Таблица 2.1.8

Основные экономические показатели финансово-хозяйственной деятельности сельскохозяйственных организаций
(данные годовых бухгалтерских отчетов)*

	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010г.	2010г. к 2009г.	
						%	+, -
Число организаций (единиц)	25273	23969	22980	22482	21051		
Удельный вес к общему числу, %:							
прибыльных	65	75	78	72	71		-1
убыточных	35	25	22	28	29		1
Прибыль (убыток) до налогообложения (с учетом субсидий), млн. руб.	50146	105781	117437	83564	82210	98,4	-1345
Субсидии из бюджетов всех уровней	36785	56042	99748	111974	135262	120,8	23288
Прибыль (убыток) до налогообложения (без субсидии), млн.руб.	13361	49739	17689	-28410	-53043		24633
Уровень рентабельности по всей деятельности, включая субсидии, (%)	9,9	17,2	15,3	9,4	8,3		
Уровень рентабельности по всей деятельности без субсидий, (%)	2,6	8,1	2,3	-3,2	-5,4		2,2
Выручка от продажи товаров, про-	566,2	733,9	887,8	970,0	1090,3	112,4	120,3

дукции, работ, услуг в действующих ценах, млрд.руб.							
Затраты на основное производство, млрд.руб.	650,7	783,4	1038,9	1088,8	1207,3	110,9	118,5
Кредиторская задолженность - всего (включая кредиты банков и другие заемные средства), млрд.руб.	599,3	827,4	1148,6	1314,5	1483,5	112,9	169
Дебиторская задолженность - всего, млрд.руб.	145,1	199,9	255,9	289,0	336,1	116,3	47,1
Кредиторская задолженность в % к выручке от продажи товаров, работ, услуг	105,8	112,7	129,4	135,5	136,1		0,6

*Данные МСХ РФ и проработка автора

г) уровень рентабельности в 2009 г. по всей деятельности, включая субсидии (%), составил 9,4 (минус 5,9% к 2008 и минус 7,5% к 2007); в 2010 г. уровень рентабельности по отношению к 2009 г. (включая субсидии) понизился до 8,3%;

д) уровень рентабельности по всей деятельности без субсидий из бюджетов в 2009 г. составил (-3,2%), что на 5,5 п.п. меньше, чем в 2008 г. и на 11,4 п.п. меньше, чем в 2007 г.; в 2010 г. этот показатель снова понизился (до -5,4%);

е) суммарная задолженность сельхозорганизаций по всем обязательствам на 31 декабря 2009 г. составила 1314,5 млрд. руб. (или 135,5% к выручке от продажи товаров, работ и услуг), прибавив к уровню 2008 г. 14,4%, в 2010 г. этот показатель возрос до 1483,5 млрд. руб. (136,1% к выручке от продажи товаров, работ, услуг);

ж) в 2010 г. импорт продовольственных товаров и сельскохозяйственного сырья для их производства составил 36,4 млрд. долл. против 30,09 млрд. долл в 2009 г.;

з) 2011 г. объем импорта продовольственных товаров и сельскохозяйственного сырья для их производства составил 42,5 млрд. долл. США против 35,2 млрд. долл. в 2008 г. и 36,4 млрд. долл. в 2010 году. В товарной структуре импорта удельный вес продовольственных товаров и сельскохозяйственного сы-

рья уменьшился по сравнению с предыдущим годом на 1,8 процентных пунктов и составил 14,9%;

и) экспорт продовольственных товаров и сельскохозяйственного сырья для их производства был в 2011 г. наибольшим за все годы рыночных преобразований и четыре года реализации Государственной программы, достигнув 12 млрд. долл. Сальдо экспорта и импорта остается отрицательным. В 2011 г. оно составило 30,5 млрд. долл., по сравнению с 2008 г. увеличилось на 4,6 млрд. долл., с 2010 г. - на 2,9 млрд. долл.

На основании произведенного исследования автор считает необходимым подчеркнуть, что в период 2008-2009 годов в АПК страны были достигнуты позитивные сдвиги в динамике доли российского производства мяса и мясопродуктов, в формировании общих ресурсов этих видов продовольствия. Так, данный показатель в доле отечественных ресурсов в эти годы вырос на 0,6%. При этом в 2009 году по сравнению с 2008 г. наибольшее сокращение импорта произошло по мясу птицы (на 19,5%), сахару-сырцу (на 48,2%), маслу подсолнечному (на 61,2%). В физических объемах эти показатели выглядели так: по мясу свежему и замороженному (без мяса птицы) — 1710,9 тыс. тонн в 2008 г. и 1437,1 тыс. тонн в 2009 г.; по мясу птицы, свежему и мороженному — 1224,0 тыс. тонн в 2008 г. и 985,7 тыс. тонн в 2009 г.; по молоку и сливкам сгущенным 160,2 тыс. тонн в 2008 г. и 133,9 тыс. тонн в 2009 г.; по маслу сливочному и прочим молочным жирам — 140,1 тыс. тонн в 2008 г. и 125,3 тыс. тонн в 2009 г.; по маслу подсолнечному — 111,9 тыс. тонн в 2008 г. и 43,4 тыс. тонн в 2009 г.; по сахару белому — 165 тыс. тонн в 2008 г. и 258,9 тыс. тонн в 2009 г.

Однако, уже в 2011 году данные показатели стали ухудшаться. Проработка материалов табл. 2.1.8. показывает, что уровень рентабельности аграрного производства без субсидий перманентно по годам (с 2006 по 2010 включительно) снижается достаточно высокими темпами, а кредиторская задолженность такими же высокими темпами нарастает. Кризисность же всей системы отечественного АПК, тем не менее, ловко покрывается перманентно возрастающим импортом продовольственных товаров и сельскохозяйственного сырья для их

производства. Так, в 2011 г. объем импорта продовольственных товаров и сельскохозяйственного сырья для их производства составил 42,5 млрд. долл. США против 35,2 млрд. долл. в 2008 г. и 36,4 млрд. долл. в 2010 г. Сальдо экспорта и импорта на агропродовольственном рынке остается долгое время отрицательным. В 2011 г. оно составило 30,5 млрд. долл., т.е. по сравнению с 2008 г. увеличилось на 4,6 млрд. долл., с 2010 г. - на 2,9 млрд. долл. Этот факт серьезно снижает инвестиционные возможности всей российской экономики, а «зава-ленность» магазинов продовольственными (и другими) товарами носит абсолютно камуфляжный характер и будет иметь место до тех пор пока: а) не иссякнет нефтегазовый источник средств на покупку продовольствия, либо б) директивные органы не приступят к радикальным усовершенствованиям всей системы Государственного управления АПК по направлениям, описанным автором данной диссертационной работы в разделе 1.3.

Министерство сельского хозяйства РФ предоставило национальный доклад «О результатах реализации Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008-2012 годы». Всего за пять лет выполнения Госпрограммы из федерального бюджета в агропромышленный комплекс направлено 487,5 млрд. рублей, из региональных бюджетов – 243 млрд. рублей. Финансирование мероприятий Госпрограммы в целом по всем направлениям перевыполнено на 18,5%.

Меры государственной поддержки инициировали приток частных инвестиций в производство, кредитных и лизинговых ресурсов (Россельхозбанк, Сбербанк России, Росагролизинг). По итогам 2012 года совокупный инвестиционный портфель составил более 1,8 трлн. рублей. На 1 рубль господдержки по инвестиционным кредитам привлекается более 5 рублей частных инвестиций.

В то же время следует отметить, что в ходе достижения основных показателей Госпрограммы удалось выполнить лишь план Доктрины продовольственной безопасности (по показателю «доля российского производства в форми-

ровании ресурсов мяса и мясопродуктов» перевыполнен на 0,5%), и по показателю «располагаемые ресурсы домашних хозяйств в сельской местности» – перевыполнение на 1,1%. Остальные 10 индикативных показателей Госпрограммы остались невыполненными.

Так, например, темпы производства продукции в хозяйствах всех категорий составили 116,8% при плане 121,7%. Но если посмотреть на динамику прироста сельхозпроизводства в абсолютных цифрах, нельзя не заметить, что она была достаточно высокой, прежде всего по животноводству – производство скота и птицы на убой увеличилось на 2,9 млн. тонн в живой массе.

В растениеводстве рост был скачкообразным, что вызвано капризами погоды. Если в 2008 году урожай зерна и зернобобовых культур достиг рекордного показателя в 108,2 млн. тонн, то в 2012 г. продолжились негативные тенденции засушливых 2009 и 2010 гг.

В сравнении с предыдущими пятью годами увеличилось производство зерна (на 12,5%), сахарной свеклы (36,9%), семян подсолнечника – на 29,8%, сои – более чем вдвое. Обеспечено динамичное развитие птицеводства (рост 83%) и свиноводства (рост 28%). Выполнен плановый показатель по доле российской продукции в формировании ресурсов мяса и мясопродуктов (в пересчете на мясо), составивший 65,8%, это выше плановых показателей. Относительно стабильным на протяжении последних лет остается объем производства молока.

Благодаря реализации с 2012 года программ «Развитие семейных животноводческих ферм» и «Поддержка начинающих фермеров» оказана помощь более 3000 начинающим фермерам и почти 800 семейным животноводческим фермам.

Показала свою эффективность программа устойчивого развития сельских территорий. В 2012 году удалось увеличить ее финансирование из федерального бюджета на 2,3 млрд.рублей. Всего в обустройство сел и деревень в период реализации Госпрограммы за счет всех источников финансирования было вложено около 192,7 млрд.рублей.

Практические выводы и предложения, вытекающие из анализа Госпрограммы 2008-2012 гг., значимы для эффективной реализации новой Госпрограммы на 2013-2020 годы должны учитываться в работе Минсельхоза России, органов управления агропромышленного комплекса регионов, законодателей сельхозтоваропроизводителей.

В федеральной целевой программы «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014-2017 годы и на период до 2020 года» меняются подходы к отбору региональных и муниципальных программ, появились новые целевые индикаторы и показатели, задействованы формы государственно-частного партнерства. Цели Программы на 2014–2020 годы:

- создание комфортных условий жизнедеятельности в сельской местности;
- стимулирование инвестиционной активности в агропромышленном комплексе путём создания благоприятных инфраструктурных условий в сельской местности;
- содействие созданию высокотехнологичных рабочих мест на селе;
- активизация участия граждан, проживающих в сельской местности, в реализации общественно значимых проектов;
- формирование позитивного отношения к сельской местности и сельскому образу жизни.

Для достижения целей Программы утверждается реализация следующих мероприятий:

- улучшение жилищных условий граждан, проживающих в сельской местности, в том числе молодых семей и молодых специалистов;
- комплексное обустройство населённых пунктов, расположенных в сельской местности, объектами социальной и инженерной инфраструктуры: развитие в сельской местности сети общеобразовательных учреждений, фельдшерско-акушерских пунктов и (или) офисов врача общей практики, плоскостных спортивных сооружений, учреждений культурно-досугового типа, развитие в сельской местности газификации, водоснабжения, реализация проектов ком-

плексного обустройства площадок под компактную жилищную застройку в сельской местности;

- грантовая поддержка местных инициатив граждан, проживающих в сельской местности;

- поощрение и популяризация достижений в сфере развития сельских территорий.

Общий объём финансирования Программы в 2014–2020 годах составляет 299,2 млрд. рублей (в ценах соответствующих лет), в том числе средства федерального бюджета – 90,4 млрд. рублей, средства консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации – 150,6 млрд. рублей, внебюджетных источников – 58,2 млрд. рублей.

Основным механизмом использования средств федерального бюджета в рамках Программы является предоставление межбюджетных трансфертов в форме субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации.

Предоставление субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации будет осуществляться по результатам отбора региональных целевых программ устойчивого развития сельских территорий, разработанных на основе документов территориального планирования в координации с перспективными планами развития агропромышленного комплекса.

За период реализации Программы будет введено 5,4 млн. кв. м жилья для граждан, проживающих в сельской местности, в том числе 3 млн. кв. м для молодых семей и молодых специалистов. Планируется повысить уровень социально-инженерного обустройства в сельской местности.

Кроме того, реализация программных мероприятий позволит ввести в действие общеобразовательные учреждения на 22,3 тыс. мест, учреждения культурно-досугового типа на 9,9 тыс. мест, 858 фельдшерско-акушерских пунктов и (или) офисов врача общей практики, 519,2 тыс. кв. м плоскостных спортивных сооружений.

За период реализации Программы предполагается создать 31,8 тыс. рабочих мест на селе.

Оценка эффективности реализации Программы будет производиться ежегодно на основе использования системы целевых показателей путём сравнения фактически достигнутых значений целевых показателей за соответствующий год с утверждёнными на год значениями.

Кроме того, значительные коррективы были внесены в бюджетное финансирование развития сельского хозяйства РФ в связи с изменением экспортно-импортной политики Российской Федерации. Финансовые результаты деятельности сельхозтоваропроизводителей выглядят следующим образом (таблица 2.1.9 – 2.1.11).

Таблица 2.1.9

**Сальдированный финансовый результат
(прибыль минус убыток) организаций
в I полугодии 2014 года**

	<i>Сальдо прибылей (+) и убытков (-), млрд. рублей</i>	<i>В % к соответ- ствующе- му пе- риоду преды- дущего года¹⁾</i>	<i>Прибыль, млрд. рублей (+)</i>	<i>В % к соответ- ствующе- му пе- риоду преды- дущего года¹⁾</i>	<i>Убыток, млрд. рублей (-)</i>	<i>В % к соответ- ствующе- му пе- риоду преды- дущего года¹⁾</i>
Всего по организациям РФ	+3588,3	116,3	4514,9	112,2	926,6	98,9
сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство	+75,7	192,1	102,2	153,3	26,5	97,2

Таблица 2.1.10

**Доля организаций, получивших прибыль (убыток)
в % к общему числу организаций**

	<i>I полугодие 2014г.</i>		<i>Справочно I полугодие 2013г.</i>	
	<i>доля прибыльных организаций</i>	<i>доля убыточных организаций</i>	<i>доля прибыльных организаций</i>	<i>доля убыточных организаций</i>
Всего по организациям РФ	67,6	32,4	67,7	32,3
сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство	78,8	21,2	75,4	24,6

В январе-июле 2014 г. по сравнению с соответствующим периодом предыдущего года возросла продажа сельхозорганизациями зерна, скота и птицы (в живом весе), молока, снизилась продажа яиц.

За этот период реализовано по всем каналам 17,1 млн.тонн зерна, 5,0 млн.тонн скота и птицы (в живом весе), 8,1 млн.тонн молока, 16,4 млрд.штук яиц (таблица 2.1.11).

Таблица 2.1.11

**Объем реализации основных сельскохозяйственных продуктов
сельскохозяйственными организациями**

	Июль 2014г., млн.тонн	В % к		Январь- июль 2014г. в % к январю- июлю 2013г.	Справочно		
		июлю 2013г.	июню 2014г.		июль 2013г. в % к		январь- июль 2013г. в % к январю- июлю 2012г.
					июлю 2012г.	июню 2013г.	
Зерно	5,0	126,1	в 3,7р.	149,8	92,3	в 3,2р.	71,5
Скот и птица (в живом весе)	0,7	104,5	98,9	107,9	117,0	104,3	111,6
Молоко	1,3	104,8	98,2	102,2	95,6	95,7	94,2
Яйца, млрд.штук	2,3	98,4	102,1	97,4	101,6	101,2	99,9

В заключение данного раздела диссертационной работы автор считает необходимым отметить, что в системе АПК России в качестве приоритетных должны стать следующие задачи:

- стимулирование и организация разработки и освоения новых научно-технических достижений в АПК;
- обеспечение продовольственной безопасности страны;
- организация функционирования всего комплекса инфраструктуры рынка - распределительной, информационной, расчетно-банковской и др.;
- проведение маркетинга;
- разработка прогнозов, программ, планов функционирования АПК, организация управления федеральными программами;
- переход на программно-целевые принципы управления агропромыш-

ленным производством;

- управление федеральной государственной собственностью в агропромышленном комплексе России;

- нормативное сопровождение внешнеэкономической деятельности в АПК, мониторинг мирового и государств-участников СНГ продовольственного и сырьевого рынков, а также рынка материально-технических ресурсов;

- осуществление всего спектра контрольных функций за качеством продукции, выполнением ветеринарно-санитарных мероприятий, защиты растений и экологии;

- кадровое обеспечение и повышение квалификации работников агропромышленного комплекса.

Автор, на основании проведенного исследования формулирует следующий перечень проблем, которые должны быть решены в ближайшие 3-5 лет по выводу АПК России из системного кризиса:

- 1) Техничко-технологическое отставание сельского хозяйства России от развитых стран мира из-за недостаточного уровня доходности сельскохозяйственных товаропроизводителей для осуществления модернизации и перехода к инновационному развитию;

- 2) Ограниченный доступ сельскохозяйственных товаропроизводителей к рынку в условиях несовершенства его инфраструктуры, возрастающей монополизации торговых сетей, слабого развития кооперации в сфере производства и реализации сельскохозяйственной продукции;

- 3) Медленные темпы социального развития сельских территорий, сокращение занятости сельских жителей при слабом развитии альтернативных видов деятельности, низкая общественная оценка сельскохозяйственного труда, недостаточное ресурсное обеспечение на всех уровнях финансирования.

2.2. Состояние и особенности организации государственного управления АПК на региональном уровне

Исследователи [3, 14, 86, 109] отмечают, что федеральное устройство российского государства предопределяет осуществление государственного управления агропромышленным комплексом на трех уровнях, в зависимости от административно-территориального их позиционирования: на федеральном, на уровне субъекта РФ и муниципальном (местном).

Сфера муниципального управления, при этом, также осуществляется в трех уровнях: районном, на уровне сельских советов (округов) и на уровне сельских поселений.

В связи с постулатами «правового регулирования», закрепленными законодательными органами страны в правовых нормах, в РФ имеет место так называемая «триединая» схема управления, базирующаяся на основе разграничения и сочетания полномочий, на основании которых и происходит осуществление управления всей системой отечественного АПК:

- а) полномочий, находящихся в ведении исключительно Российской Федерации;
- б) полномочий, осуществляемых совместно Российской Федерацией и ее субъектами;
- в) полномочий, осуществляемых исключительно субъектами Российской Федерации.

При этом к ведению Российской Федерации относят следующие вопросы:

- управление федеральной государственной собственностью;
- установление основ федеральной политики;
- принятие федеральных программ в сферах экономического, социального и экологического развития.

Совместное ведение РФ и ее субъектов осуществляется в сферах:

- владения, пользования и распоряжения землей и другими природными ресурсами;
- охраны окружающей среды;

- экологической безопасности;
- установления общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления.

При решении всех прочих вопросов, относящихся к компетенции субъектов РФ, всей полнотой власти обладают именно эти субъекты (ст.72 Конституции РФ).

Таким образом, из вышеизложенного следует, что и разработка систем (структур) управления аграрным производством, осуществляемая с учетом местных условий, и сам процесс управления этим производством должны осуществляться властными структурами субъектов Российской Федерации (ст.73 Конституции РФ).

Обращаясь к ретроспективе падения уровня управляемости в отечественном АПК в первое десятилетие проводимых реформ в стране – с 1992 по 2002 гг. – автор считает необходимым констатировать следующее:

1) Несмотря на значительное многообразие причин, приведших агропромышленный комплекс РФ к системному кризису, - главной стала утрата управления происходящими в нем процессами.

2) Наступивший вскоре после начала реформ «паралич» государственного управления АПК явился не следствием ликвидации таких органов государственной власти как Госагропром, Комиссия Совета Министров СССР по продовольствию и закупкам и др., а результатом почти полного отказа государства от выполнения объективно необходимых (особенно в переходном периоде) функций.

3) Провозгласив в качестве основного принципа осуществления «либерализации» экономики принцип «минимума вмешательства в экономические процессы», Правительство РФ, возглавляемое в тот период Б.Н.Ельциным и группой «младореформаторов», впало в глубокую политэкономическую ошибку, забыв и уроки мирового опыта подобных реформ, и сбросив со счетов сам факт мощной инерционности всей хозяйственной системы разрушенного

СССР, где «вся производственно-экономическая жизнь» была построена по «принципу единой фабрики».

4) Наказание за подобную политэкономическую опрометчивость последовало слишком быстро, - произошел радикальный разрыв хозяйственных связей, приведший к резкому сокращению производства, стремительному росту цен, а за ним – инфляции, неплатежей, к невыплатам заработной платы и падению платежного спроса населения, а потом – и к его обнищанию.

Как отмечает исследователь Романов А.Е. [95], «жизнь все же не позволила правительству оставаться в стороне от происходящих процессов. Видя явный провал реформ, оно стало лихорадочно пытаться «латать дыры» в экономике, принимать решения, которые лишь усугубляли кризис. То создавался никому непонятный Центр земельной и агропромышленной реформы, то всерьез на самом высоком уровне руководства страны рассматривался нашумевший авантюрный «филипповский» проект срочного демонтажа всех крупных (уже «реформированных») сельскохозяйственных предприятий на мелкие (до 30 человек) коллективы, то принималось постановление с рекомендациями для всей страны осуществления не апробированной «нижегородской модели» реформирования сельского хозяйства, то выдумывался половинчатый и практически бесполезный для села «товарный кредит» вместо организации нормального денежного кредитования. При этом упорно игнорировались предложения ученых и практиков о необходимости существенной корректировки самого курса реформ, безотлагательного принятия законов (а не указов Президента и Постановлений Правительства), касающихся, прежде всего, земельных отношений, вопросов государственного регулирования агропромышленного производства, продовольственной безопасности страны и др.».

При этом, отмечает цитируемый автор [95], имели место и другие «слабости и неэффективность» управления:

- отсутствие целостности АПК как объекта управления;
- нерациональное распределение полномочий между федеральными органами и субъектами РФ;

- рассогласование экономических интересов не только за пределами, но и внутри комплекса – между сельскохозяйственными товаропроизводителями, переработчиками их продукции, агросервисными и другими структурами;

- рассредоточенность функций государственного управления между многочисленными управленческими органами, параллелизм и дублирование работы;

- отсутствие механизма адекватности функций, прав и ответственности, которое выражалось, прежде всего, в том, что управление государственной собственностью возлагалось на систему Госкомимущества, а ответственность за состояние дел в АПК в той или иной мере сохранялась за сельскохозяйственными органами;

- принижение роли организационно-распорядительных методов, ослабление договорной, технологической и исполнительской дисциплины;

- неподготовленность значительной части управленческих кадров для работы в условиях рыночной экономики.

Одним из парадоксов системы управления АПК тех лет являлось то, что несмотря на значительное сокращение функций государственного управления, связанное с приватизацией собственности и либерализацией экономики, сохранялась сложная структура органов исполнительной власти, задействованных в сфере управления АПК. Так, на федеральном уровне из 67 министерств и ведомств (по состоянию на 1995 г.) 11 условно были отнесены к системе АПК, поскольку они курировались Заместителем председателя правительства по вопросам агропромышленного комплекса.

Вследствие изложенных выше аспектов, в результате стремительного «реформирования» отечественный агропромышленный комплекс (а до начала реформ в него входили сельское, лесное, рыбное и водной хозяйства, пищевая и перерабатывающая промышленности, сельское строительство, материально-техническое обеспечение и агросервисное обслуживание, включая сюда и всю четкую систему органов управления ими) также стремительно прекратил свое существование в прежнем виде.

Вновь созданное Министерство сельского хозяйства и продовольствия России «волею рыночных подходов» уже не обладало целым рядом важнейших функций государственного управления. В ходе реформ МСХ и продовольствия РФ лишилось следующих функций:

- 1) в области контроля за реализацией аграрной политики;
- 2) за соблюдением федеральных законов;
- 3) по применению ряда экономических рычагов в ценообразовании, финансировании и кредитовании агропромышленного производства;
- 4) по гарантированию сбыта товаропроизводителями сельхозпродукции и продовольствия;
- 5) по развитию и организации внедрения НТП и др.

Однако главной «потерей» для МСХиП РФ явилась потеря практически всех полномочий по координации и курированию региональных сельскохозяйственных органов.

Ряд исследователей (среди которых Адуков Р.Х. [6], Аскеров П.Ф. [12], Баклаженко Г.А. [17], Глебова А.Г. [28], Ушачев И.Г. [113], и другие) подчеркивают в своих публикациях по данной проблеме, что в результате реформ система управления сельским хозяйством страны была в значительной степени разрушена, причем была нарушена и почти прекратила свое существование так называемая «вертикаль власти» при управлении агропромышленным производством.

В ходе дальнейшего реформирования, несмотря на отдельные рациональные решения, укрепления системы государственного управления АПК не отмечалось, а те решения, которые были необходимы и своевременны, - использовались слабо. В результате часть важнейших функций управления АПК, о которых автор упоминал выше, была рассредоточена (без видимых оснований) между другими министерствами и ведомствами и соответствующими им многочисленными региональными структурами. А это, в свою очередь, приводило к подмене функций Минсельхоза РФ и прямому вмешательству в дела аграриев и

субъектов других сфер АПК целого ряда тех государственных органов, которые имели к АПК весьма отдаленное отношение.

Таким образом, в результате целой серии перестроечных мероприятий, к 1995-1996 гг. у Минсельхоза РФ уже не оказалось территориальных органов управления, которые бы были ему подчинены и подотчетны. А органы управления АПК субъектов Российской Федерации идентифицировали себя как сугубо региональные, вполне обособленные и самостоятельные органы, призванные в основном разрешать проблемы и выполнять задачи, связанные только с нуждами своих территорий.

Преобразования, осуществленные в ходе либерализации управления АПК, привели к значительному разнообразию и структур, и названий, и функций, и численности работников аппаратов управления региональными АПК страны. Так, в текущий период в них функционируют и министерства (38 единиц), и департаменты (23 единицы), и комитеты (10 единиц), и главные управления (2 единицы), которые обслуживают от 5800 до 6000 государственных служащих (т.е. около 68-70 человек на один регион). В Московской области, республике Татарстан, в Мордовии и Башкортостане данные органы управления поименованы Министерствами сельского хозяйства и продовольствия; в Республиках Чувашия и Кабардино-Балкария – Министерствами сельского хозяйства; в Республике Якутия – Министерством сельского хозяйства и заготовок. В Волгоградской области функционирует Департамент сельского хозяйства; в Архангельской, Пермской и Белгородской областях – Департаменты агропромышленного комплекса; в Ярославской области – Департамент по АПК, охране окружающей среды и продовольствию; в Тульской области – Департамент по АПК и продовольствию и т.д.

За прошедшие годы реформ, как показывают исследования, проведенные ВНИИЭСХ, численность государственных служащих в региональных структурах управления АПК постоянно менялась, и всегда в сторону радикального их сокращения [111].

Согласно публикуемых Росстатом данных, численность госслужащих в органах управления региональных АПК за последние 10 лет сократилась на 3470 человек, а в муниципальных органах управления АПК – на 5530 служащих.

Даже в наиболее развитых по уровню агропромышленного производства регионах ЦФО РФ наблюдается значительное различие в численности госслужащих. Так, в аппаратах управления региональными АПК Воронежской, Тверской, Ярославской, Брянской, Белгородской, Липецкой и Московской областей количество госслужащих составляет от 90 до 200 человек; а в Тульской и Смоленской областях - соответственно 33 и 43 человека.

В научных разработках ВНИОПТУСХ (Милосердов В.В. и Адуков Р.Х. [68, 80]) обобщен на основании принятых в различных региональных органах управления АПК к исполнению примерный перечень задач, которые ставятся перед этими органами в ходе их функционирования. В этот перечень цитируемые авторы включают:

- 1) Участие в формировании и реализации в области (крае, республике) федеральной и региональной аграрной политики.
- 2) Создание условий для развития в регионе сельскохозяйственного производства, перерабатывающей промышленности и агросервиса.
- 3) Содействие развитию в регионе инфраструктуры рынка, рыночных отношений и предпринимательства на основе специализации, кооперации, интеграции и иных экономически и социально обоснованных процессов.
- 4) Обеспечение поставок сельхозпродукции и продовольствия в региональный и федеральный фонды.
- 5) Содействие укреплению ресурсной базы АПК региона (кадровой, финансовой, материально-технической).
- 6) Разработка и реализация мероприятий по воспроизводству плодородия почв, развитию племенного дела, семеноводства, сортоиспытания, сортообновления, производства посадочного материала.
- 7) Содействие развитию в АПК региона научно-технического прогресса,

системы информационно-консультационного обслуживания.

8) Содействие налаживанию предприятиями и другими формированиями АПК региона межрегиональных и международных экономических, научно-технических и иных деловых связей.

9) Содействие развитию в регионе аграрной науки и распространению передовых инновационных технологий и методов хозяйствования.

10) Содействие росту занятости и доходов сельского населения, решению других социальных проблем в АПК региона.

11) Обеспечение эффективного государственного контроля и надзора за соблюдением требований нормативно-правовых актов, касающихся: охраны труда и техники безопасности; пожарной безопасности; технического состояния машинно-тракторного парка и оборудования; охраны окружающей среды, в том числе экологической безопасности; соблюдения ветеринарного устава и осуществления мер по защите животных; проведения карантинных и иных ограничительных и профилактических мероприятий.

12) Обеспечение ликвидации последствий стихийных бедствий и других чрезвычайных ситуаций в АПК региона.

Исследованиями автора данной диссертационной работы установлено, что в региональных органах управления АПК принято к исполнению порядка 60-75 различных функций. Причем, в структуре подавляющего большинства региональных органов управления АПК формируется от 4 до 6 блоков, - а) отраслевой; б) экономический; в) переработки и торговли, а также г) контрольно-надзорный и др.

Во главе экономического блока, как правило, стоит начальник органа управления, а остальные – возглавляют его заместители.

В ходе работы над данным диссертационным исследованием автором были изучены структуры управления АПК следующих регионов: Владимирской, Костромской, Воронежской, Белгородской, Липецкой, Московской и некоторых других областей. При этом установлено, что в наиболее продвинутых и

адаптированных к рыночным условиям областях в структуре органов управления АПК, как правило, функционируют следующие подразделения:

1) по совершенствованию системы управления агропромышленным комплексом;

2) по пропаганде научно-технических достижений и передового производственного опыта;

3) по инновационной и технической политике в животноводстве;

4) по инновационной и технической политике в растениеводстве;

5) по землепользованию и воспроизводству земельных ресурсов;

6) по экономическому анализу, планированию, мониторингу и реализации целевых программ;

7) по информационно-консультационному обслуживанию.

На рисунке 2.2.1 приводится схема структуры управления Департамента сельского хозяйства и продовольствия Владимирской области.



Рис.2.2.1. Структура Департамента сельского хозяйства и продовольствия Владимирской области

Как видно из схемы, возглавляет Департамент Заместитель Губернатора Владимирской области, - именуемый Директором Департамента. На него непосредственно выходит Главный специалист – эксперт по ГО, мобилизационной и спецработе, а также два Заместителя: Первый заместитель директора департамента (курирует экономический и организационно-правовой блоки) и Заместитель директора департамента, который отвечает за работу отраслевых отделов.

К достоинствам данной структуры управления автор относит:

- наличие отдела экономического анализа и налоговой политики;
- наличие отдела аграрных преобразований и развития сельских территорий.

К недостаткам (по мнению автора данной диссертационной работы - значительным) необходимо отнести:

- отсутствие отдела (сектора, группы или отдельного специалиста) по совершенствованию системы управления АПК области;
- отсутствие подразделений или отдельных специалистов по пропаганде научно-технических достижений;
- отсутствие подразделений (или отдельных групп, специалистов) по инновационной и технической политике в животноводстве и растениеводстве;
- отсутствие подразделения (отдела, группы) по информационно-консультационному обслуживанию сельхозтоваропроизводителей.

При этом в штате госслужащих, обслуживающих анализируемую структуру управления одного из ключевых аграрных регионов ЦФО РФ, насчитывалось в 2010 г. только 59 человек. Меньше госслужащих автор определил лишь в трех регионах – Тульской, Смоленской и Ивановской областях.

Автор считает необходимым в этой связи подчеркнуть, что в краевом аппарате управления АПК Краснодарского края работает более 240 госслужащих; в аппарате Минсельхоза Республики Татарстан – более 180 человек, а в Липецкой, Ярославской, Тверской, Воронежской и Брянской областях – от 90 до 100 госслужащих. В аппарате управления АПК Московской области, поименован-

ном Министерством сельского хозяйства и продовольствия, - также работает более 200 госслужащих.

На рисунке 2.2.2 приводится схема структуры управления Департамента АПК Костромской области.

Согласно приведенной схемы, возглавляет Департамент Директор департамента, который курирует финансово-экономический отдел, а также отделы – по правовой и по организационной работе.

В структуре Департамента функционируют четыре заместителя, причем, два – первых.

Один первый заместитель курирует отделы оценки и реализации целевых программ, производственный и отдел пищевой и перерабатывающей промышленности. Другой – блок по организации ветобслуживания животноводства этого региона.

Необходимо отметить, что структура управления Департамента АПК Костромской области более рыночно ориентирована, чем структура Департамента сельского хозяйства и продовольствия Владимирской области. Однако и в ней, по мнению автора данной диссертационной работы, имеется ряд серьезных упущений.

Так, в составе структуры управления АПК Костромой области отсутствуют следующие подразделения (отделы, сектора или группы исполнителей):

- совершенствования системы управления АПК региона;
- пропаганды научно-технических достижений и передового опыта;
- инновационной и технологической политики в растениеводстве и животноводстве;
- землепользованию и воспроизводству земельных ресурсов.

В Воронежской области орган государственного управления АПК имеет статус Главного управления сельского хозяйства (рис.2.2.3).

Как видно из схемы, структура управления АПК Воронежской области достаточно сложна, даже – громоздка; в ней функционируют два Первых заме-



Рис. 2.2.2. Структура Департамента АПК Костромской области (2010 г.)

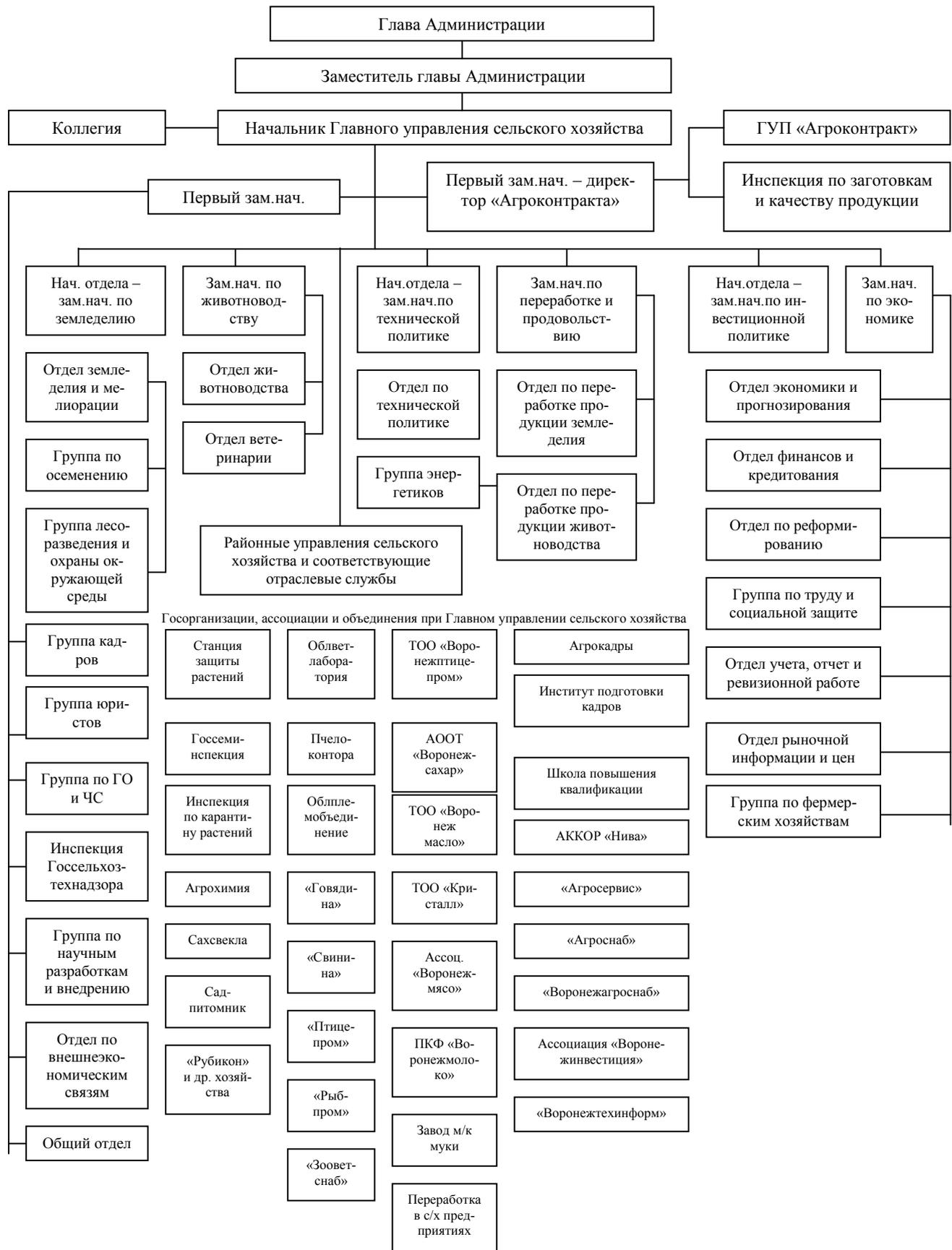


Рис.2.2.3. Организационная структура управления АПК Воронежской области

стителю начальника Главного управления сельского хозяйства и шесть Заместителей начальника. В текущий период аппарат Главного управления сельского хозяйства обслуживает 90-95 госслужащих.

В общих чертах данная схема управления регионального АПК является наиболее продвинутой с точки зрения адаптации ее к рыночным условиям.

К недостаткам этой структуры автор данного диссертационного исследования склонен отнести некоторую ее громоздкость и излишне проявляющуюся директивно-технологическую направленность, которая выражается в наличии отделов растениеводства и животноводства. Необходимо отметить также отсутствие подразделения, которое бы курировало информационно-консультационное обслуживание сельхозтоваропроизводителей региона.

На рис.2.2.4 представлена структура Управления сельским хозяйством Липецкой области, которую в текущий период обслуживает более 100 госслужащих.

В структуре Управления функционируют пять Заместителей начальника управления, из них один – первый. Схема управления в значительной степени рыночно ориентирована; в ней имеется лишь один чисто «технологический» отдел – отдел растениеводства, возглавляемый Заместителем начальника Управления.

По сбалансированности функционального обеспечения агропромышленного производства Липецкой области данная управленческая структура наиболее отработана и может быть признана оптимальной для осуществления своих функций в сходных по объемам производства аграрной продукции областях ЦФО РФ, за исключением Московской, Белгородской и Воронежской областей, где производство сельскохозяйственной продукции осуществляется в значительно больших размерах.

Также оптимальной с точки зрения рыночной ориентации втор считает структуру Департамента агропромышленного комплекса Белгородской области, в которую входят:

- 1) Управление целевых инновационных программ в животноводстве.



Рис.2.2.4. Структура управления сельского хозяйства Липецкой области (по состоянию на 01.01.2012 г.)

- 2) Управление целевых инновационных программ в растениеводстве.
- 3) Управление прогнозирования, инвестиций, бюджетного финансирования и субсидий.
- 4) Управление информационного обеспечения АПК и социального развития села.
- 5) Управление экономического развития сельских территорий.
- 6) Управление организационной, кадровой работы и правового обеспечения АПК.

Как видно из перечня управлений Департамента, данная структура управления АПК достаточно четко ориентирована на рыночную экономику и может считаться одной из наиболее удачных с этой точки зрения.

На основании проведенного исследования автор считает возможным резюмировать следующее:

- 1) Состав и численность региональных органов управления АПК, как правило, в текущий период устанавливается, исходя из материальных возможностей и экспертных заключений ключевых госслужащих данных структур.

- 2) За последние полтора десятилетия практически все аппараты управления региональных АПК ЦФО РФ подвергались реорганизации 6-8 раз, причем все эти реорганизации заканчивались сокращением (иногда значительным) численности госслужащих при сохранении или возрастании объема выполняемых функций.

- 3) Штатная численность аппаратов управления региональных АПК по ЦФО РФ приближается к 70-80 госслужащих (в Минсельхозе РФ таковых примерно в 10-12 раз больше, а в аппаратах управления районными – муниципальными АПК – в 10 раз меньше, т.е. 6-8 человек).

- 4) В аппаратах управления АПК таких регионов, как Республика Татарстан, Краснодарский край, а также Московской области, где аграрное производство наиболее организовано и эффективно, число госслужащих достигает от 180 (Республика Татарстан) до 250 (Краснодарский край) человек.

5) В перечне утвержденных к исполнению в большинстве обследованных автором регионов значится от 50 до 80 функций, при значительном числе всевозможных вариантов их конкретной смысловой интерпретации.

6) Практически во всех органах управления региональным АПК такой орган разделяется на 4 блока: отраслевой, экономический, переработки и торговли и контрольно-надзорный.

7) Один из блоков, как правило, возглавляет руководитель органа управления, другие – его заместители.

8) У значительной части органов управления АПК ЦФО РФ обнаруживается отсутствие в их составе подразделений (отделов, секторов или групп служащих) по: а) совершенствованию системы управления АПК (региональный аспект); б) пропаганде научно-технических достижений и передового производственного опыта; в) инновационной и технической политике в животноводстве; г) инновационной и технической политике в растениеводстве; д) землепользованию и воспроизводству земельных ресурсов; е) экономическому анализу, планированию, мониторингу и реализации целевых инновационных программ, а также по ж) информационно-консультационному обслуживанию.

9) Сопоставляя перечень принятых к исполнению в региональных органах управления АПК функций с методами работы госслужащих этих органов, можно констатировать, что значительная часть их не выполняется. Причиной служит несовершенство системы управления агропромышленным комплексом региона и малая численность специалистов в органах государственного управления области и в районном сельскохозяйственном звене.

10) Сложившиеся структуры управления АПК обследованных автором областей нуждаются в серьезной доработке, поскольку в текущий период эти управленческие структуры нуждаются в оптимизации, научном обосновании и установлении их численности для каждого конкретного региона, или муниципального района. Только так можно достичь укрепления возрождающейся в отрасли «вертикали» соподчиненности и преодолеть череду затянувшихся кризисных явлений в сельском хозяйстве.

11) Поскольку основная масса задач, стоящих перед региональными органами управления АПК, которые перечислены выше, в данном разделе работы, выполняется лишь частично, можно с уверенностью констатировать, что государство пока не выполняет в должной мере своих функций в области управления аграрной сферой на уровне большинства региональных АПК. Этот факт и является главной причиной продолжения системного кризиса агропромышленного комплекса Российской Федерации.

2.3. Состояние и особенности формирования органов управления районным (муниципальным) АПК

Несмотря на тот факт, что в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» идентифицированы тридцать направлений деятельности местного самоуправления, субъекты РФ по-разному детерминировали территории организации своих муниципальных образований. Причем, важнейшим предметом ведения местного самоуправления определено «комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования», т.е., и экономическое, и социальное.

Цитируемый Федеральный закон «не делает конкретизации в отношении аграрного производства, других отраслей АПК, равно как и других отраслей материального производства».

Поскольку местное самоуправление представляет собой, с одной стороны, вид власти, а с другой – субъект хозяйствования, функции управления, им осуществляемые, носят эклектичный характер. К ним принято относить [16]:

- принятие комплексных или по отдельным направлениям деятельности муниципальных планов и программ социально-экономического развития территории, в том числе по повышению плодородия почв;

- координация деятельности предприятий, учреждений, организаций всех форм собственности по реализации планов и целевых программ как муниципальных, так и государственных;

- заключение договоров и соглашений с органами государственного управления и другими муниципальными образованиями;
- установление порядка и контроль за использованием земель муниципального образования;
- регулирование использования водных объектов местного значения, месторождений общераспространенных полезных ископаемых;
- установление и привлечение к ответственности за правонарушения;
- ведение муниципальной статистической отчетности;
- сбор информации и консультирование хозяйствующих субъектов всех форм собственности.

Совершенно очевидно, что как и органы государственного управления, органы местного самоуправления могут осуществлять директивное (т.е. прямое) управление только объектами своей, т.е. – муниципальной – собственности, на основании определяемых ГК отношений соподчинения. Управление же предприятиями и организациями, находящимися в других формах собственности, осуществляется опосредованно, через «регулирующие» функции, при помощи использования определяемых законодательством «рычагов» экономического механизма, а также приемов психологического воздействия.

Что касается процесса взаимодействия органов государственного управления и местного самоуправления в системе жизнедеятельности многоотраслевого АПК, функционирующего на районном (муниципальном) уровне, то оно осуществляется на основании ст.12 Конституции РФ, констатирующей тот факт, что «местное самоуправление не входит в систему органов государственной власти». Отсюда вполне резонно вырисовываются два ключевых принципа упомянутого взаимодействия, нашедших отражение в значительном количестве правовых норм, - это принципы а) организационной обособленности и б) самостоятельности управления в пределах своих полномочий и первой, и второй ветвей власти.

Исходя из этих принципов, муниципальные органы управления имеют право:

1) самостоятельно определять структуру управлений (отделов, комитетов) сельского хозяйства в муниципальных образованиях;

2) самостоятельно, исходя из разрабатываемых целей и задач, управлять муниципальной собственностью;

3) планировать, обсуждать, утверждать и исполнять бюджет муниципального образования;

4) использовать в ходе административной деятельности определенный набор инструментария, позволяющий выполнять собственные функции в пределах законодательно определенной собственной компетенции;

5) не допускать вмешательства органов государственной власти в деятельность муниципальных органов управления в плане разрешения вопросов местного значения.

Исключительно важным можно считать также третий принцип, определяющий необходимость тесного взаимодействия и сотрудничества органов государственной власти и местного самоуправления, особенно, когда цель и задачи в их работе близки, или совпадают.

Таким образом, обеспечивая тесное сотрудничество на основе разграничения компетенции – предметов ведения и полномочий – отмеченный выше принцип должен обеспечивать государственные гарантии местному самоуправлению, а также делегировать ответственность органам местного самоуправления и перед населением муниципальных образований, и перед самим государством.

Исследования автора показывают, что несмотря на значительный период времени, прошедший с начала либерализации экономики страны и АПК, разграничение компетенции управленцев в системе АПК все еще продолжает оставаться в зачаточном состоянии. Почти повсеместно отмечаются рецидивы подмены полномочий органов местного самоуправления полномочиями органов государственного управления. Прочным базисом данного остаточного явления стала перманентная финансовая зависимость органов муниципальной власти от средств государственного бюджета (в том числе от бюджетов субъек-

тов федерации). Этот факт трудно не учитывать, отмечая следующую удручающую реальность: от общей суммы налогов, собираемых муниципальными образованиями, самим этим образованиям остается не более 10-20%.

Исследователи Ушачев И.Г. [111, 113], Адуков Р.Х. [5, 6] и некоторые другие, отмечают, что осуществляемые в системе АПК реформы в муниципальном звене, так же, как и в региональном, резко понизили качество управления аграрным производством. Что касается начального периода реформ (с 1992 по 1996 гг.), то в то время на уровне муниципальных образований в АПК наблюдался полный паралич в структурах и региональной, и местной властей.

С начала реформ формирование структур районных (муниципальных) органов управления АПК стало прерогативой их администраций. Динамика (а точнее – хаос) изменения структур и численности в муниципальных органах управления сельским хозяйством (точнее – в АПК) была значительной.

Так, только за полтора-два последних года количество муниципальных формирований, занятых в сельском хозяйстве, сократилось на 17 единиц; количество управлений (в муниципальных органах управления АПК) уменьшилось на 284 единицы (с 1122 до 838); количество отделов в свою очередь, возросло на 241 единицу (с 566 до 807), а количество комитетов сохранилось примерно на прежнем уровне. Динамика резкого уменьшения количества управлений сельского хозяйства в системе местного самоуправления России характерна практически для всех федеральных округов.

По данным Росстата сельскохозяйственные управления сохранены (на 1.01.2012г.) только в 45% районов, занимающихся сельским хозяйством, а отделы – в 44%.

По данным ВНИИЭСХ в 104 районах, занимающихся сельским хозяйством, «аппараты» органов их управления представлены лишь 1-2 специалистами; при этом в ряде районов их вообще не осталось.

Поскольку трансформация управлений сельского хозяйства в другие формы сопряжена с резким сокращением числа работников этих управлений, то процесс сокращения их активно продолжается и в текущий период.

В таблице 2.3.1 приводятся данные группировок субъектов Российской Федерации по численности служащих в муниципальных органах управления АПК (в среднем на одно муниципальное образование) на 01.01.2012 г.

Таблица 2.3.1 - Группировка субъектов Российской Федерации по численности служащих в муниципальных органах управления АПК (в среднем на одно муниципальное образование) (2011 г.)

Численность муниципальных служащих (чел)	Количество субъектов	Субъекты Российской Федерации
Не имеют	5	<i>Область:</i> Мурманская, Камчатская, Пензенская. <i>Автономный округ:</i> Ненецкий, Корякский
До 3	14	<i>Республики:</i> Карелия, Ингушетия, Карачаево-черкесская, Алтай, Бурятия. <i>Край:</i> Приморский, Хабаровский. <i>Область:</i> Архангельская, Сахалинская, Магаданская, Иркутская. <i>Автономный округ:</i> Ханты-Мансийский, Чукотский
4-6	32	<i>Республики:</i> Коми, Чувашская, Адыгея, Дагестан, Тыва, Саха (Якутия). <i>Край:</i> Алтайский, Красноярский. <i>Область:</i> Калининградская, Новгородская, Ленинградская, Владимирская, Псковская, Ивановская, Калужская, Липецкая, Курская, Тамбовская, Московская, Тульская, Тверская, Кировская, Волгоградская, Курганская, Тюменская, Новосибирская, Томская, Омская, Читинская. <i>Автономный округ:</i> Ямало-Ненецкий, Ордынский, Бурятский
7-9	22	<i>Республики:</i> Марий Эл, Кабардино-Балкарская, Северная Осетия – Алания, Хакасия. <i>Край:</i> Пермский. <i>Область:</i> Белгородская, Воронежская, Костромская, Орловская, Смоленская, Рязанская, Оренбургская, Ярославская, Самарская, Саратовская, Астраханская, Ростовская, Челябинская, Кемеровская, Амурская, Вологодская. <i>Автономная область:</i> Еврейская. <i>Автономный округ:</i> Агинский Бурятский
10-12	9	<i>Республики:</i> Калмыкия, Чеченская. <i>Край:</i> Ставропольский, Краснодарский. <i>Область:</i> Брянская, Свердловская, Нижегородская, Ульяновская
13-16	4	<i>Республики:</i> Удмуртская, Мордовия, Татарстан, Башкортостан

Данные Минсельхоза России и проработка автора

Как видно из таблицы, в 32 субъектах РФ численность муниципальных служащих, осуществляющих управление системой АПК, не превышает 4-6 че-

людей на одно образование, а в 14 субъектах – их не более 3-х человек. Более 10 человек осуществляют управление муниципальными АПК только в районах 13 субъектов РФ.

Как отмечает исследователь Адуков Р.Х. [5, 6], на основании массовых обследований опыта работы современных органов управления муниципальных АПК учеными ВНИОПТУСХ в период с 2007 по 2010 гг., «сотрудники органов управления АПК многих муниципальных образований из-за малой численности практически перестают участвовать не только в решении экономических и социальных проблем своего АПК, но и в планировании деятельности самого органа управления, успевая реагировать только на указания исполнительных органов местной власти».

Данные Росстата свидетельствуют также об удручающей динамике численности служащих в муниципальных органах управления АПК и в регионах ЦФО России.

Так, в районных структурах регионов ЦФО РФ количество муниципальных служащих с 2006 по 2011 гг. сократилось на 414 человек; в 65% районов здесь функционируют отделы по управлению АПК при администрациях; в 27% - сельскохозяйственные управления, значительно потерявшие число своих служащих; еще в 7% районов «органы управления АПК» включают всего 1-2 работников. И в регионах ЦФО РФ, также как и в целом по стране, количество управлений сельского хозяйства за исследуемый период (с 2006 по 2011 гг.) заметно сократилось (на 51 един.), и продолжает сокращаться.

В таблице 2.3.2 приводятся показатели такой же удручающей динамики численности специалистов районных (муниципальных) органов управления АПК.

Данные таблицы свидетельствуют о полной деградации контингента руководителей и специалистов региональных АПК фактически по всем федеральным округам страны.

Таблица 2.3.2 – Динамика состава муниципальных служащих системы управления АПК в период с 2000 по 2010 гг. (по федеральным округам) чел.*

Субъект РФ (федеральный округ)	2000г.	2001г.	2002г.	2003г.	2004г.	2005г.	2006г.	2007г.	2008г.	2009г.	2010г.	Изменение за период 2000-2010 гг.
Экономисты и бухгалтеры												
Северо-Западный	171	169	164	157	152	144	114	106	105	101	100	71
Центральный	1498	1448	1406	1337	1269	1120	997	951	930	873	835	-663
Приволжский	1240	1278	1192	1193,2	1200	1168	1141	1165	1003	1080	1058	-182
Северо-Кавказский	275	299	278	239	206	190	185	184	158	152	151	-124
Южный	555	545	543	493	400	407	403	416	404	402	392	-163
Уральский	257	264	252	252	253	249	240	244	251	247	241	-16
Сибирский	719	697	691	661	633	573	519	497	496	473	448	-271
Дальнево-сточный	316	260	280	283	265	256	237	222	214	208	214	-102
Всего:	5031	4960	4806	4615,2	4378	4107	3836	3785	3561	3536	3439	-1592
Специалисты (менеджеры) по продажам												
Северо-Западный	36	35	34	32	29	27	16	15	14	11	9	-27
Центральный	190	137	155	162	163	116	97	76	81	77	66	-124
Приволжский	134	128	124	121	119	109	92	85	216	68	75	-59
Северо-Кавказский	18	18	13	13	14	5	6	6	3	3	3	-15
Южный	126	142	199	196	121	142	13?	120	118	118	119	-7
Уральский	16	16	14	13	10	9	7	8	8	7	7	-9
Сибирский	20	20	20	20	18	12	5	5	4	1	1	-19
Дальнево-сточный	19	19	22	17	13	10	10	10	10	9	8	-11
Всего:	559	515	581	574	487	430	366	325	454	294	288	-271
Агрономы												
Северо-Западный	84	83	77	78	76	67	60	56	53	51	47	-37
Центральный	723	690	674	638	624	534	494	473	457	426	391	-332
Приволжский	550	552	521	506	514	496	522	505	487	459	437	-113
Северо-Кавказский	139	139	108	109	106	114	113	111	111	108	108	-31
Южный	258	241	208	184	170	171	162	154	142	131	135	-123
Уральский	105	102	102	99	90	96	92	93	91	92	95	-10
Сибирский	377	366	368	355	3'32	309	280	264	253	240	237	-140
Дальнево-сточный	135	136	123	109	99	91	81	79	72	69	89	-46
Всего:	2371	2309	2181	2078	2011	1878	1805	1735	1666	1576	1539	-832
Зоотехники и ветврачи												
Северо-Западный	180	178	182	172	156	135	114	112	106	99	92	-88
Центральный	832	788	775	746	714	602	524	518	503	476	450	-382
Приволжский	624	635	630	617	600	588	634	641	630	594	571	-53

Северо-Кавказский	117	115	98	95	94	102	97	93	90	93	93	-24
Южный	343	304	308	280	169	159	157	153	148	147	142	-201
Уральский	131	123	121	121	113	100	92	85	89	90	87	-44
Сибирский	413	709	360	346	335	308	292	272	256	245	235	-178
Дальнево-сточный	148	133	135	116	104	100	91	90	89	84	88	-60
Всего:	2788	2985	2609	2493	2285	2094	2001	1964	1911	1828	1758	-1030
Инженеры (всех специальностей)												
Северо-Западный	104	104	86	79	70	58	42	36	35	29	24	-80
Центральный	773	748	707	672	627	508	414	381	358	316	301	-472
Приволжский	701	688	633	600	578	536	512	486	476	438	414	-286
Северо-Кавказский	109	108	93	95	86	94	83	81	77	75	76	-33
Южный	291	243	219	209	155	203	188	179	176	171	162	-129
Уральский	144	142	139	130	125	122	116	118	114	109	106	-38
Сибирский	366	349	329	309	279	217	166	154	150	141	129	-237
Дальнево-сточный	111	105	103	97	85	76	64	57	59	58	58	-53
Всего:	2599	2487	2309	2191	1998	1814	1585	1492	1445	1337	1270	-1329

Разработка ВНИИЭСХ и автора данной работы

Так, в общей сложности за 10 лет в районных (муниципальных) органах управления АПК в разрезе федеральных округов было сокращено:

- экономистов-бухгалтеров – 152 чел. (в том числе по ЦФО – 663 чел.; по Сибирскому – 271 чел.; Приволжскому – 192 чел.);

- специалистов (менеджеров) по продажам – 271 чел. (в том числе по ЦФО – 124 чел., по Сибирскому – 19 чел., по Приволжскому – 59 чел.);

- агрономов – 832 чел. (в том числе по ЦФО – 332 чел., по Сибирскому – 140 чел., по Приволжскому – 113 чел.);

- зоотехников и ветврачей – 1030 чел., (в том числе по ЦФО – 382 чел., по Сибирскому – 175 чел., по Приволжскому – 53 чел.);

- инженеров всех специальностей – 1329 чел. (в том числе по ЦФО – 472 чел., по Сибирскому – 237 чел., по Приволжскому – 286 чел.).

В общей сложности за годы с 2000 по 2010 было сокращено по стране 5054 специалиста, а в районных структурах управления ЦФО – 1873, в Сибирском ФО – 875, в Приволжском – 693 специалиста и т.д.

Исследованиями автора установлено, что численность инженеров всех специальностей в муниципальных образованиях сократилась с 2000 по 2010 гг. более чем в 2 раза, экономистов и бухгалтеров – в 1,5 раза, а численность такой важной специальности для современного общества, как менеджер по продажам, сократилась за 10 лет более чем в 2 раза.

Исследователи Фаринюк Ю.Т. и Глебова А.Г. считают, что «для укрепления районного сельскохозяйственного звена отрасли необходимо прежде всего четко определить районный (муниципальный) состав сельскохозяйственной отрасли, как объекта государственного стратегического планирования, регулирования и контроля с участием органов местного самоуправления. При этом целесообразно установить, что в состав сельскохозяйственной отрасли должны входить: перерабатывающая промышленность, лесное и охотничье хозяйства, рыболовство, а также предприятия, организации и учреждения, зарегистрированные на территории района (муниципалитета) и занимающиеся обслуживанием отрасли»[114].

В этой связи автор диссертационного исследования считает важным подчеркнуть, что в период с 2008 по 2010 г. в Российской Федерации из-под юрисдикции Минсельхоза РФ были по необъяснимым причинам выведены рыболовство, а также охотничье и лесное хозяйства. Правда, в 2012 г. рыболовство, опять же без администраторских комментариев, было вновь возвращено в прежнюю систему – МСХ РФ, а охотничье и лесное хозяйства и до сих пор находятся под юрисдикцией нового хозяина.

Этот беспрецедентный административный маневр высшего руководства страны имеет двоякий негативный подтекст: во-первых, произведенная очередная реорганизация состава АПК РФ вновь продолжила двадцатилетнее пребывание трех важнейших подотраслей отечественного АПК в состоянии структурного реформирования (что, по мнению видного американского ученого – управленца П.Друкера, равносильно нахождению данных подотраслей в состоянии войны); во-вторых, данная организационно-управленческая «манипуляция» противоречит рекомендациям Международной стандартной отраслевой

классификации всех видов экономической деятельности (ООН, Нью-Йорк, 2009 г.) и соответствующих классификаторов Российской Федерации, согласно которым в сельскохозяйственную отрасль входят сельское, лесное и охотничье хозяйства, а также рыболовство.

В разработках ВНИОПТУСХ, посвященных развитию системы управления АПК Российской Федерации, осуществленных в период с 2006 по 2010 гг. под руководством Милосердова В.В. и Адукова Р.Х. [80] отмечается, что «настало время принять соответствующие нормативные акты по усилению роли региональных структур государственного управления в проведении единой аграрной политики в отношении к местным органам по вопросам развития АПК. Для этого необходимо разработать и утвердить в установленном порядке Типовое положение, определяющее границы функций и полномочий региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления. При этом речь не должна идти о том, чтобы органы государственного управления субъектов РФ осуществляли полный контроль по вопросам АПК на уровне местного самоуправления».

Цитируемые авторы [80] при этом предлагают «установить два вида связей соподчинения: прямые (распорядительные), а также косвенные, имеющие только рекомендательный характер».

Автор данного диссертационного исследования, резюмируя вышеизложенное, считает, что в текущий период реформ районные (муниципальные) органы управления АПК должны иметь прямую подчиненность государственным структурам только по следующим аспектам:

- а) стратегического планирования и прогнозирования;
- б) регулирования при помощи экономических рычагов и стимулов;
- в) реализации федеральных и ведомственных инновационно-инвестиционных целевых программ;
- г) исполнения федеральных и региональных законов и других актов, имеющих общенациональное, либо – региональное значение.

Обобщая изложенное выше, автор считает необходимым заключить следующее:

1) управленческие структуры регионального и муниципального уровней нуждаются в скорейшем организационно-управленческом усовершенствовании;

2) данные усовершенствования должны базироваться на научных исследованиях при установлении состава управленческих структур, осуществляющих управление АПК на местном уровне; причем и численность, и профессиональный состав исполнителей должны определяться отдельно для каждого региона;

3) настало время завершить возрождение в системе отечественного АПК утраченной в ходе непродуманных преобразований системы управления АПК страны четкой «вертикали» власти, разрушение которой привело к возникновению длительного системного кризиса в сельском хозяйстве Российской Федерации;

4) восстановление единой системы государственного и хозяйственного управления в системе районного (муниципального) АПК должно базироваться на возвращении к системе воспроизводства с полным циклом, включающим и производство, и переработку, и реализацию аграрной продукции.

ГЛАВА 3. МЕТОДИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К РАЗВИТИЮ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНЫМ И МУНИЦИПАЛЬНЫМ АПК

3.1. Рекомендации по развитию системы управления АПК в субъектах Российской Федерации

В ходе исследований по заявленной теме данной диссертационной работы автор сформулировал и предлагает следующие «Рекомендации по развитию системы управления региональным АПК».

1) Методические подходы к развитию системы управления и формированию рыночно ориентированных моделей управления региональным АПК

Исследователи Милосердов В.В. и Адуков Р.Х. [80] считают, что «содержание моделей управления должны составлять элементы системы управления, включающие в себя устойчивую совокупность взаимосвязанных составляющих, отражающих организационный аспект: закономерности, принципы, цели, задачи, функции, методы, структуру, технические средства управления и другое, а также непосредственно процесс управления, т.е. способы принятия управленческих решений, применение методов воздействия субъекта на объект управления и т.д. При этом развитие содержательной стороны моделей управления как взаимосвязанного, взаимообусловленного развития всех составляющих их элементов представляет наибольший интерес в процессе исследования и практической реализации проектируемых моделей управления».

Таким образом под организационно-экономической моделью управления АПК необходимо понимать совокупность элементов системы государственного, муниципального и хозяйственного управления, обеспечивающих соответствующее использование ресурсов в сфере АПК с учетом целей всех участвующих в этом процессе субъектов.

Исследователь Аскеров П.Ф. [13, 14] предлагает разделять модели управления на две группы: а) фактические, действовавшие в ретроспективе и в

текущее время на практике и б) проектируемые, отражающие усовершенствованный образ системы управления и развитие ее элементов.

Автор данного диссертационного исследования, исходя из соображений преемственности, склонен считать, что опыт управления агропромышленным производством, накопленный за годы функционирования так называемой командно-административной системы, без сомнения может стать базовой основой формирования рыночных усовершенствованных моделей управления как на региональном, так и на районном (муниципальном) уровнях. Особенно в плане разработки аспектов, связанных с прогнозированием и планированием, построением системы управления в подразделениях аграрных предприятий, вариантами и подходами к осуществлению процессов специализации, кооперации и агропромышленной интеграции.

Рассматривая, в целом государственное и муниципальное управление АПК в ретроспективе, исследователь Щетинина И.В. [125] выделяет на всех его уровнях следующие модели:

- неполные, в которых охвачены не все функции АПК (характерные в основном для муниципальных органов управления);

- традиционные (когда в системе управления присутствуют все функции и организационные структуры, характерные для управления сельским хозяйством: растениеводством, животноводством и др. Эти модели были наиболее типичны до середины XX в., затем в 1990-е и начале 2000-х годов);

- современные рыночные, соответствующие потребностям управления АПК в условиях становления рыночных отношений. (Данные модели отличаются наличием информационно-консультационных, маркетинговых и иных служб, необходимых в условиях рыночной экономики).

Тем не менее, не все применяемые в текущий период и традиционные, и современные рыночные модели являются «прогрессивными», способными обеспечить системе современного отечественного АПК инновационное развитие.

Исследователь Щетинина И.В. [125] относит к прогрессивным «инновационную» и «стратегическую» модели. Причем, по мнению цитируемого автора, обе эти модели вполне могут обеспечить прогрессивное развитие АПК страны на долгосрочную (т.е. стратегическую) перспективу; однако инновационная модель рассчитана также на наличие в ней органов (структур) управления, способных и разрабатывать нормативно-правовую базу, и осуществлять аграрное производство на основе новейших достижений науки и практики, т.е. на инновационной основе.

Автор данной диссертационной работы предлагает следующий алгоритм разработки конкретных моделей управления региональным АПК:

- анализ фактически существующих моделей;
- разработка усовершенствованной модели;
- корректировка разработанных моделей в ходе их производственной адаптации;
- разработка и внедрение четких откорректированных, усовершенствованных моделей.

По мнению исследователя Аскерова П.Ф. [12] в ходе совершенствования системы государственного и муниципального управления необходимо учитывать современные тенденции развития мировой экономики, требования международных организаций (ВТО, ФАО и др.), а также наметившееся в последнее время усиление конкурентного давления на организации АПК России извне».

Исследованиями автора данной диссертационной работы выявлены и подробно интерпретированы в осуществленных им публикациях следующие замечания и недостатки, характеризующие существующую практику государственного управления АПК, осуществляемую в последние 10-15 лет:

- а) недостаточная проработанность, а в отдельных аспектах – и полное отсутствие научно обоснованной стратегии развития аграрной сферы развития отечественного АПК;
- б) чрезвычайно низкий уровень (почти на порядок ниже, чем в развитых странах) финансовой поддержки аграрной отрасли;

в) невысокая проработанность, а в ряде случаев – полный примитивизм механизма осуществления финансовой поддержки отрасли, сводящийся во многих случаях к простому разворовыванию средств;

г) отсутствие объективных критериев и четкого механизма дифференциации размеров бюджетной поддержки отрасли в региональном аспекте;

д) ограниченность доступа к бюджетным ресурсам большинства сельхозтоваропроизводителей, особенно из сфер мелкого и среднего бизнеса;

е) запредельность налоговой нагрузки на аграрную сферу АПК;

ж) диспаритет между ценами на аграрную продукцию и ценами на потребляемые селом ресурсы;

з) монополизация продовольственных рынков, ущемляющая интересы сельхозтоваропроизводителей;

и) низкая технико-технологическая оснащенность отрасли;

к) недостаток и низкий уровень подготовки специалистов АПК и работников массовых профессий;

л) отсутствие должной (имеющей место во всех развитых странах) защищенности внутреннего и внешнего рынков продовольственных товаров;

м) неразвитость инфраструктур на селе, как производственной, так и социальной;

н) длительное пребывание рыночной инфраструктуры в зачаточном состоянии;

о) неразвитость кооперации и медленное восстановление разрушенной в годы реформ агропромышленной интеграции;

п) упадок и деградация аграрного образования и аграрной науки;

р) длительное пребывание подходов инновационного развития в АПК в зачаточном состоянии;

с) заметное обнищание сельского населения;

т) неотработанность «правил игры», способных вывести экономический процесс в системе АПК страны на новый, более высокий уровень;

у) незаинтересованность госслужащих органов государственного управления АПК в результатах развития аграрной сферы АПК;

ф) запредельная коррумпированность чиновников всех уровней.

Автор считает, что на ближайшую перспективу в производственные структуры региональных АПК должны включаться следующие объекты управления:

- хозяйствующие субъекты основного производства, а также имеющих переработку и реализацию продукции растениеводства, животноводства, подсобных промыслов хозяйств со статусом различных организационно-правовых форм в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации (часть 1);

- предприятия производственной инфраструктуры - агросервисные, снабженческо-сбытовые и другие;

- территориальные, обслуживающие государственные унитарные предприятия, межрайонные семеноводческие станции, акционерные общества по химизации, мелиорации и другие в сфере земледелия;

- государственные унитарные предприятия «Зооветснаба», акционерные общества по производству комбикормов, станции по пчеловодству, инкубаторско-птицеводческие станции, учреждения и предприятия по племенному делу, рыбхозы, охотничьи хозяйства и другие обслуживающие отрасль животноводства предприятия и учреждения;

- акционерные перерабатывающие предприятия и торговые организации;

- акционерные общества по механизации и электрификации;

- научные, учебные заведения и центры, учебно-курсовые комбинаты.

Новая стратегия государственного управления экономикой должна базироваться на мероприятиях по усилению государственного аграрного сектора экономики, государственном стимулировании роста агропромышленного производства на инновационной основе и усилении государственного регулирования продовольственного, финансового, информационного рынков, а также на активизации внешнеэкономических процессов.

Автор данной диссертационной работы рекомендует восстановление

«вертикали» государственного управления АПК осуществлять в плане следующих аспектов:

- стимулирование и организацию разработки и освоения новых научно-технических достижений в АПК;
- обеспечение продовольственной безопасности страны;
- организацию функционирования всего комплекса инфраструктуры рынка - распределительной, информационной, расчетно-банковской и др.;
- проведение маркетинга;
- разработку прогнозов, программ, индикативных планов функционирования АПК, организацию управления федеральными программами;
- переход на программно-целевые принципы управления агропромышленным производством;
- управление федеральной государственной собственностью в агропромышленном комплексе России;
- нормативное сопровождение внешнеэкономической деятельности в АПК, мониторинг мирового и государств-участников СНГ продовольственного и сырьевого рынков, а также рынка материально-технических ресурсов;
- осуществление всего спектра контрольных функций - по качеству продукции и экологии, ветеринарно-санитарных мероприятий, защиты растений и др.;
- специальное образование и повышение квалификации работников агропромышленного комплекса на федеральном уровне.

Наряду с предлагаемыми автором данного диссертационного исследования вариантами структурно-функциональной модернизации системы государственного управления АПК в перечень мероприятий, способствующих выходу отрасли из кризисной ситуации, автор считает необходимым провести следующие преобразования в системе управления АПК РФ:

- либерализацию налоговой политики в аграрном секторе;
- переход на комплексную поддержку аграрного сектора АПК РФ;

- выработку новых подходов в выявлении приоритетов бюджетной поддержки аграрного сектора АПК РФ;
- организацию поддержки и развития крупнотоварного производства в аграрном секторе АПК РФ;
- делегирование функций по управлению АПК на муниципальный уровень;
- организацию эффективной маркетинговой поддержки сельхозтоваропроизводителей России.

Что касается налоговой политики, то автор рекомендует совершенствовать ее по следующим направлениям:

- использование в налоговой системе АПК таких категорий, как «справедливость и либеральность»;
- принятие налогов, облегчающих бизнес-планирование в предпринимательских структурах;
- снижение (доведение до разумных пределов) налоговой нагрузки до уровня необременительной (при условии сохранения нынешнего объема бюджетной финансовой помощи отрасли и сложившейся модели межбюджетных отношений);
- уменьшение количества налогов;
- упрощение налоговой системы с целью минимизации нарушений, связанных с уплатой налогов;
- унификация налоговой системы;
- увеличение налогового периода;
- повышение прозрачности налоговой системы и экономики;
- устранение практики двойного налогообложения;
- устранение противоречий в налоговой системе отрасли;
- устранение противоречий между налоговыми системами аграрного сектора и других отраслей;
- повышение стимулирующей роли налогов;
- увязка налоговой нагрузки с размерами государственной финансовой

поддержки;

- повышение стабильности налоговой системы.

Автор считает, что при формировании условий хозяйствования, в том числе налоговой политики, необходимо обеспечить соблюдение следующих условий: подавляющее большинство сельхозорганизаций должно иметь возможность своевременно уплачивать налоги, выплачивать своим работникам приемлемую зарплату, вести расширенное производство, выплачивать дивиденды акционерам, рассчитываться с кредиторами.

Успешное решение указанных задач в нынешних условиях (когда среднегодовой рост цен на ресурсы составляет порядка 15%, а государственная финансовая поддержка незначительна) возможно лишь при условии, если уровень рентабельности сельскохозяйственных организаций без учета субсидий из бюджетов будет составлять как минимум 15-20%.

Автор констатирует, что снижение общей налоговой нагрузки до 2-3% (сумма налогов, сборов и обязательных платежей к выручке) создаст реальные предпосылки для повышения рентабельности хозяйств до указанного уровня и ощутимого подъема их экономики.

Рассмотрение проблем перехода на комплексную поддержку аграрного сектора АПК автор увязывает с тем фактом, что сельскохозяйственные товаропроизводители должны получать как финансовую, так и другие виды поддержки.

Как свидетельствует опыт США, стран ЕС и других развитых государств сельхозтоваропроизводители этих стран получают от подразделений директивных органов помимо финансовой поддержки также правовую, информационную, инновационную, а также эффективное и четко организованное содействие в реализации ими своей продукции.

Дело в том, что в США и других развитых странах проблема реализации продукции давно решена. Например, в Германии в этих целях создано Центральное маркетинговое общество аграрной отрасли, а в США - служба сельскохозяйственного маркетинга.

Однако в нынешних условиях, когда чрезмерное давление импорта на агропродовольственном рынке России угрожает безопасности страны, выполнение органами государственного управления АПК лишь функций по маркетинговой поддержке недостаточно для успешной реализации продукции. Чтобы эффективно решить эту проблему в указанной системе целесообразно наличие подразделений, которые способны взять на себя значительную часть функций по содействию продажам. Доказательством этому служит опыт США, Франции, Германии и других развитых стран, в которых рассматриваемые вопросы решаются не только на региональном, но и на федеральном уровне. В частности, в составе Министерства сельского и лесного хозяйства Франции предусмотрены «Управление по производству и реализации продукции» и «Отдел рекламы», которые оказывают сельскохозяйственным товаропроизводителям и переработчикам сельхозпродукции помощь в сбыте продукции [82, 83, 84].

В этих же целях еще в 1969 году в Германии был создан «Центральный фонд поддержки сбыта продукции сельского хозяйства и пищевой промышленности» (ЦФПС).

Также решаются в передовых зарубежных странах и вопросы технико-технологической, инновационной и информационной поддержки.

Мировой опыт показывает, что в ходе либерализации экономики АПК значительная роль должна отводиться аспектам создания единой государственной системы **аграрного маркетинга**.

Исследования автора показали, что для обслуживания производителей сельхозпродукции и продовольствия необходима единая государственная система аграрного маркетинга, состоящая из типовых региональных блоков. Лишь при таком подходе возможно эффективное формирование маркетинговых информационных потоков, решение иных актуальных проблем, направленных на упорядочение маркетинговой деятельности в аграрной сфере АПК.

По мнению автора данной работы основой федеральной агромаркетинговой службы должны стать соответствующие подразделения Минсельхоза РФ, Минсельхозов регионов и районных управлений сельского хозяйства.

В связи с этим предлагается создавать на региональном уровне управленческих структур «Управления агромаркетинга и развития рынка», возглавляемые Заместителями руководителей аппаратов управления данных органов.

Для выполнения всей совокупности функций агромаркетинга рекомендуется в состав создаваемых Управлений включать следующие подразделения: по планированию, по контролю качества, по организации продаж, по развитию инфраструктуры рынка и структуры АПК.

Число госслужащих в региональных Управлениях агромаркетинга может составлять от 15 до 20 человек.

2) Общая схема разработки усовершенствованной структуры управления региональным АПК как базового элемента системы управления агропромышленным комплексом региона

Совершенствование структуры управления агропромышленным комплексом в регионе заключается в выборе лучших вариантов соподчиненности, связей всех звеньев и органов управления, четком распределении между ними функций (задач), полномочий и ответственности. При этом совершенствование должно исходить из единства организационного, экономического, технологического и технического аспектов управления.

Современные тенденции в развитии организационных структур управления в регионе заключаются в создании гибких структур, основанных на прогрессивных экономических методах и передовой практике организационного проектирования и направленных на решение задач, стоящих перед агропромышленным комплексом.

Дальнейшее развитие организационной структуры управления региональным агропромышленным комплексом и пути его совершенствования непосредственно связаны: а) с обоснованным выделением и группировкой факторов, влияющих на структуру; б) установлением взаимосвязи между отдельными факторами; в) точной и полной количественной и качественной характеристикой этих связей; г) с раскрытием направленности воздействия каждого вида

управленческих связей на отношения между линейными и функциональными звеньями, распределением полномочий между работниками управления

В основу построения рациональной структуры и функций органов управления региональным агропромышленным комплексом должны быть положены следующие основные принципы:

- все организационные мероприятия должны быть направлены на выполнение Федерального закона «О развитии сельского хозяйства» и Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008-2012 годы и на период до 2020 года;

- соответствие организационной структуры управления организационной структуре производства, основным хозяйственно-экономическим, научно-техническим, социальным задачам, решаемым органами управления сельским хозяйством;

- рациональное сочетание централизации или децентрализации функций, четкое разграничение целей, задач, прав, обязанностей и ответственности между органами управления и управленческим аппаратом на основе функциональной автономии и делегирования полномочий;

- построение организационной структуры управления с наименьшим количеством ступеней, звеньев управления;

- повышение экономичности и эффективности работы органов управления;

- приближение органов управления к производству путем оказания им необходимой помощи, предоставления сельскохозяйственным и агропромышленным предприятиям (объединениям) возможности самостоятельного решения вопросов производственно-экономической деятельности и развития;

- развитие и самостоятельное совершенствование системы управления, образование новых структур, качественное и количественное обновление с учетом конкретных условий.

Целесообразность формирования того или иного структурного подразделения обуславливается объемом выполняемых ими управленческих работ или требуемой для выполнения этих работ численности персонала.

При формировании подразделений целесообразно учесть следующие принципы формирования аппарата управления:

- объем работ, выполняемых в подразделениях, должен быть не выше такого, при котором обеспечивается единоначальная ответственность, достаточная оперативность руководства, и не ниже такого, при котором обеспечиваются рациональная специализация и оптимальная загрузка работников;

- каждое подразделение ориентируется на одну цель или группу однородных и взаимосвязанных целей;

- каждое подразделение должно быть наделено всей полнотой ответственности за выполнение возложенных на него функций и иметь необходимые полномочия для их реализации.

Одним из основных направлений совершенствования структуры управления является рациональная централизация или децентрализация функций управления, которые предполагают распределение полномочий, прав и ответственности между органами управления, подразделениями аппарата управления агропромышленным комплексом.

При разработке прогрессивных структур управления регионального АПК автор рекомендует учитывать следующие факторы:

- природно-экономические и климатические;
- специфические характеристики развития области, республики;
- наличие трудовых ресурсов: рядовых исполнителей и специалистов (госслужащих);

- материально-технические возможности и др.

Совершенно очевидно, что в каждом регионе могут иметь место свои особенности в организации государственных, коммерческих, кооперативных и интегрированных производственных структур. В связи с этим могут формироваться три разновидности производственной структуры регионального АПК:

- с наличием, примерно, равного количества управляемых объектов с государственными и коммерческими субъектами рынка;
- с наличием доминирующего количества управляемых объектов с государственными унитарными и казенными хозяйствующими субъектами;
- с наличием доминирующего количества управляемых объектов с коммерческими обособленными хозяйствующими субъектами рынка.

Структура аппарата управления регионального АПК должна формироваться с учетом степени регулирования хозяйственной деятельности доминирующего количества управляемых объектов. Общими для всех регионов в управляющих структурах АПК будут управления (отделы, сектора) экономики и финансов, бухгалтерского учета, отчетности и налоговой политики, кадровой политики; юридический отдел, отдел делопроизводства и т.д. Перечисленные структуры аппарата управления регионального АПК будут выполнять функции по стратегическому планированию, экономическому анализу и стимулированию, совершенствованию учета и отчетности, систематическому контролю за осуществлением производственно-хозяйственных связей со сторонними организациями и предприятиями, кадровому, правовому и информационному обеспечению аппарата управления АПК.

Основой для формирования и развития организационных структур управления АПК в субъектах федерации, таким образом, должна стать производственная структура, охватывающая технологические, рыночные процессы и инфраструктуру на уровне всего региона.

Отраслевое управление должно преследовать цель обеспечения рациональных путей развития производства конкретной отрасли при максимальном росте производительности труда. Этого можно достигнуть посредством выбора прогрессивных технологий, обеспечением рациональных внутриотраслевых пропорций, достижения эффективных форм специализации производства, подготовкой соответствующих кадров специалистов. Данные функции могут выполнять в региональных органах управления АПК управления (отделы) по внедрению новых технологий.

При разработке современных структур управления региональным АПК автор считает необходимым осуществить следующее:

а) Разработать научные основы и специальную федеральную программу развития единой системы управления АПК с учетом сочетания всех сложившихся форм и типов управления в АПК, включающую в себя конкретные цели, задачи и функции как федерального, так и территориального уровней, основанных на сочетании отраслевых и территориальных принципов управления.

б) Унифицировать с учетом особенностей регионов наименования органов управления региональных (и муниципальных) АПК.

в) При разработке состава и структуры каждого органа государственного управления АПК в системе исполнительной власти субъекта РФ руководствоваться только наличием объективно необходимых функций.

г) Предусмотреть формирование таких основных блоков структурных подразделений по управлению региональными АПК, которые будут способны успешно осуществлять следующие функции:

- разработку и осуществление стратегии развития конкретного регионального АПК;
- формирование региональной политики по комплексному развитию АПК;
- выработку и осуществление государственной научно-технической политики по ходу реализации Государственной программы;
- планирование и организацию структурной перестройки агропромышленного производства;
- государственное регулирование агропромышленного производства;
- формирование системы рыночных отношений и развитие предпринимательства;
- стимулировать развитие аграрной науки и информационно-консультационного обслуживания сельхозтоваропроизводителей;
- осуществлять бесперебойное обеспечение местных жителей продовольствием всех видов и др.

д) Обеспечить активизацию процессов формирования кооперативного сектора на основе объединения коллективных сельхозпредприятий, крестьянских (фермерских) хозяйств и граждан, ведущих личное подсобное хозяйство, путем создания по продуктовому признаку региональных снабженческо-сбытовых сельскохозяйственных потребительских кооперативов для организации совместного сбыта и переработки сельскохозяйственной продукции, а также материально-технического снабжения.

е) Продолжить осуществление мер по формированию единого рыночного пространства, созданию условий для свободного передвижения продукции и услуг в АПК, а также капитала и в то же время, исходя из многообразия природно-экономических условий, усилить дифференцированный подход к формированию социально-экономической политики по отношению к отдельным регионам.

ж) Привести в соответствие функции, полномочия и ответственность органов государственного (и муниципального) управления АПК на всех уровнях в плане следующих мероприятий:

- осуществления правового оформления «вертикали» государственного управления АПК путем внесения соответствующих изменений в законодательные акты и в Положение об Минсельхозе Российской Федерации;

- расширения полномочий органов государственного управления АПК в деле подбора, подготовки и расстановки кадров;

- расширения полномочий органов государственного управления АПК по финансовой поддержке сельскохозяйственных товаропроизводителей;

- расширения полномочий органов государственного управления АПК по регулированию деятельности государственных предприятий отрасли.

з) Осуществить в ближайшее время усовершенствование организационной структуры управления АПК на региональном уровне, предусмотрев при этом формирование в этих структурах: во-первых, традиционных подразделений; во-вторых, подразделений, обеспечивающих оптимальное функционирование в субъектах федерации рыночных отношений; в-третьих, подразделений,

обеспечивающих организацию и реализацию стратегического управления, и в четвертых, подразделений, регулирующих и обеспечивающих оптимальное функционирование в отрасли инновационных процессов.

При этом в качестве традиционных должны создаваться следующие подразделения по управлению производством: растениеводства; животноводства; пищевой и перерабатывающей промышленности; инженерно-технического обустройства; трудовых ресурсов; материально-технического обеспечения; КФХ, ЛПХ и др.; кооперации и агропромышленной интеграции; развития сельских территорий.

В качестве подразделений, обеспечивающих функционирование рыночных структур, должно быть предусмотрено формирование: информационно-консультационных центров; маркетинговых структур; межрегиональных связей; внешнеэкономических связей; подготовки переподготовки квалифицированного кадрового потенциала; сервисного обслуживания; внешних и внутренних рынков.

В качестве подразделений, обеспечивающих организацию стратегического управления, необходимо предусмотреть создание формирований по: стратегическому анализу развития сельского хозяйства; разработке стратегий, программ и бизнес-планов; прогнозированию и технико-экономическому планированию; управлению реализацией, контролем и оценкой выполнения стратегических программ развития сельского хозяйства; мониторингу хода выполнения стратегических задач.

Для осуществления инновационной деятельности в системе региональных АПК рекомендуется формировать подразделения по: модернизации и развитию научно-технического прогресса в сельском хозяйстве; осуществлению связи науки с производством; развитию образовательных структур; изучению, пропаганде и внедрению передового опыта; развитию инвестиционного климата; развитию интеграции с организациями ВТО, Таможенного и Европейского Союза.

В качестве примерной автор рекомендует разработанную ВНИЭСХ и ВНИОПТУСХ [68, 80] вертикаль государственного управления на трех уровнях «Федерация – регион – муниципальный район» (рис.3.1.1).

Из приведенной схемы видно, что главной задачей при их формулировании, авторы, – научные работники ВНИОПТУСХ и ВНИЭСХ -, предполагают, что все звенья государственного управления АПК должны работать согласованно. А это возможно лишь тогда, когда их функционирующие подразделения будут совпадать в системе своих структур на всех уровнях государственного (и муниципального) управления АПК. Таким образом, так называемые «сквозные блоки», которым их авторы дали название «проблемно-функциональных» [80] в отличие от «отраслевых» блоков будут представлять собой органически увязанную «вертикаль» эффективного государственного управления агропромышленным комплексом страны.

Автор разработал и предлагает проект примерной структуры управления региональным АПК (рис.3.1.2), в котором в основном отражены требования, вложенные в схему «вертикали» государственного управления АПК, показанную на рис.3.1.1.

Предлагаемая автором примерная структура государственно-хозяйственного управления АПК на региональном уровне разработана им с учетом методических указаний ВНИЭСХ и ВНИОПТУСХ. При этом был обобщен и учтен опыт формирования подобных структур в Воронежской, Липецкой, Белгородской, Московской и др. областях России.

Она учитывает происшедшие изменения в организации управления в связи с административной реформой и необходимостью привести в соответствие структуру управления с потребной численностью персонала.

Предлагаемая автором примерная структура регионального органа управления включает четырех заместителей руководителя, один из которых - первый заместитель. Каждый заместитель отвечает за выполнение функций отделов по соответствующим направлениям, таким как экономика и финансы, ветеринарный контроль, производство и переработка сельскохозяйственной продукции,

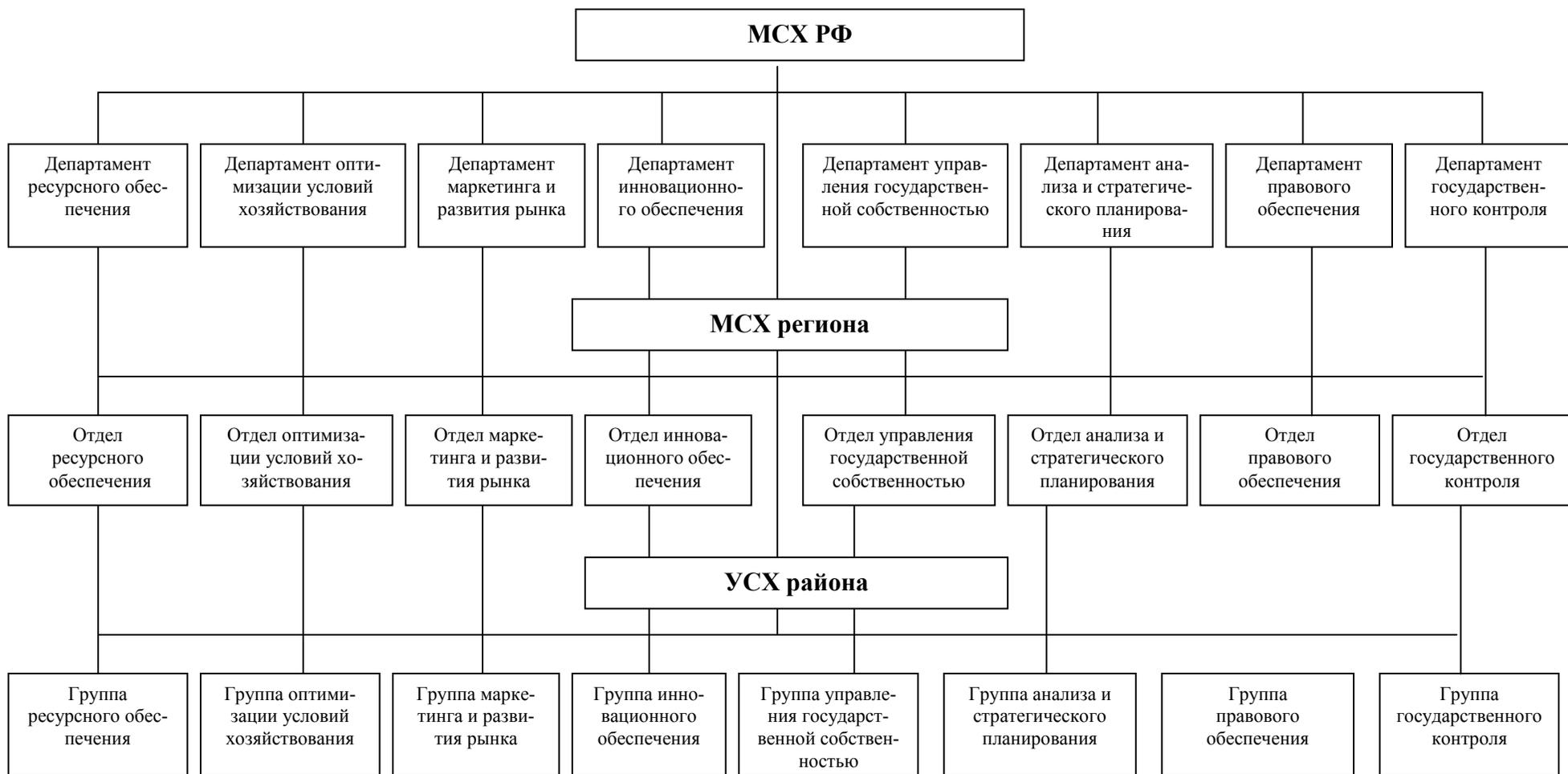


Рис.3.1.1. Принципиальная схема «вертикали» государственного управления АПК (проект).

Разработка ВНИОПТУСХ, 2010

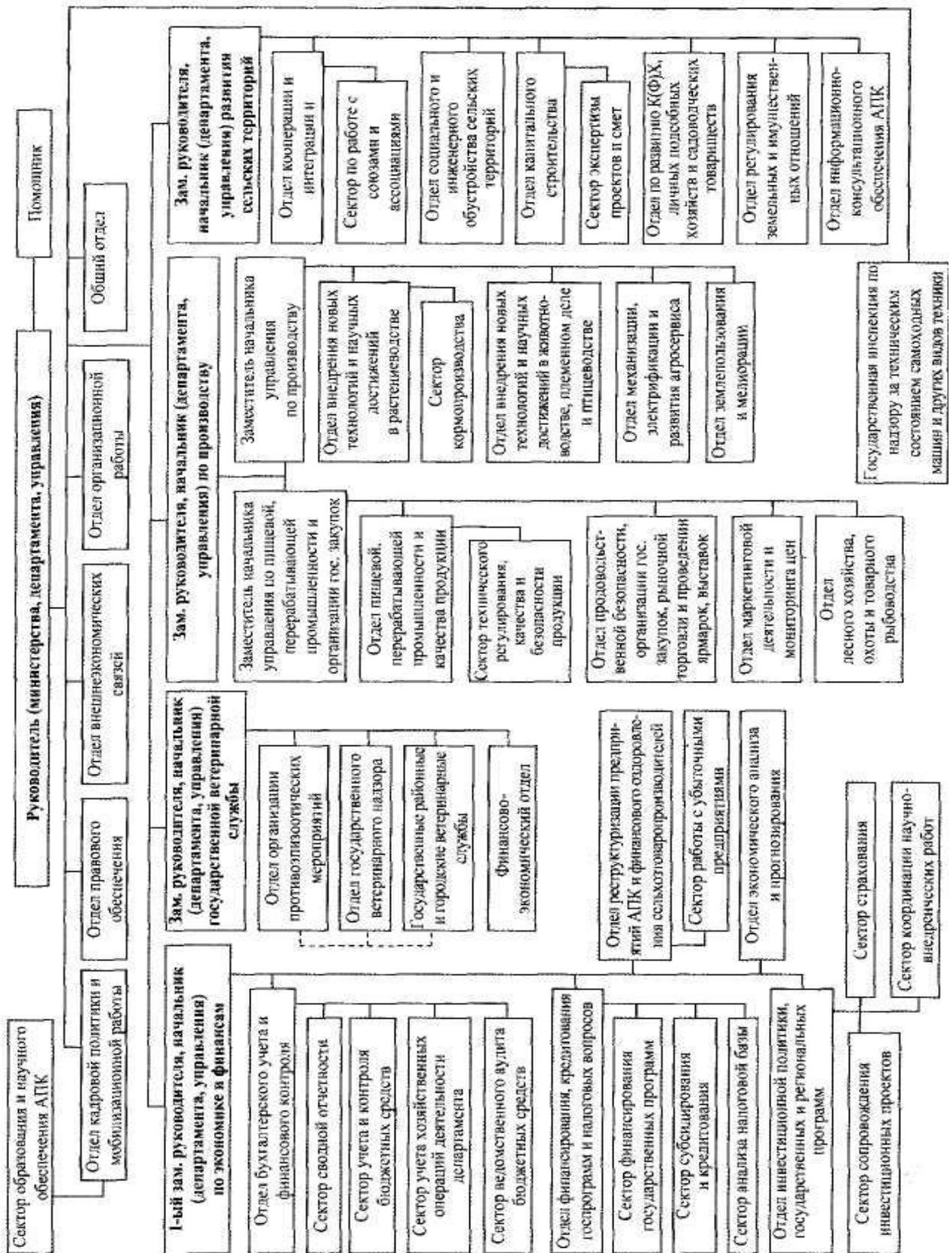


Рис. 3.1.2. Усовершенствованная региональная (субъектов РФ) структура государственного хозяйственного управления АПК (проект)

развитие сельских территорий и т. д Развитие структур органов государственного управления АПК на территориях регионов должно происходить при соблюдении следующих условий:

- обеспечения четкого разграничения функций между уровнем субъекта Российской Федерации и районов (муниципалитетов), между подразделениями (службами) регионального АПК и внутри них;

- установления полной ответственности и прав каждого субъекта управления и работника за порученное дело;

- создания эффективного взаимодействия между структурами управления и отдельными исполнителями.

Исследования показали, что государственные органы управления АПК в субъектах РФ по ходу реформ оказались по ряду полномочий изолированными от Минсельхоза России и местного самоуправления. При этом органы государственного управления АПК на региональном уровне все чаще и чаще подменяют органы хозяйственного управления. Так, главы администраций субъектов федерации вынуждены принимать множество постановлений, в которых совмещаются функции хозяйственного и государственного управления. Чаще всего государственные распорядительные функции преобладают над хозяйственными, которые также адресуются объектам управления как директивные. Это связано с несовершенством финансово-экономического механизма хозяйствования (диспаритет цен, недостаточное субсидирование хозяйств, высокие процентные ставки за кредиты и др.). С другой стороны, для управления АПК на уровне района, где решаются основные хозяйственные вопросы, нет соответствующего унифицированного узаконенного органа управления, т.е. аппарата. Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» лишь констатирует возможность передачи государственных функций управления АПК субъектов РФ на муниципальный уровень на основе использования субвенций из бюджетов регионов.

Предлагаемый вариант структуры государственно-хозяйственного управления АПК в субъектах РФ может быть унифицирован для управлений, департаментов и министерств сельского хозяйства, поскольку должен быть сформирован на проблемно-функциональной основе и предусматривать управление сельскими территориями и расположенными на них хозяйствующими субъектами совместно с муниципальными властями, что соответствует целям государства и развитию гражданского общества. Настало время не отделения государственного управления от нужд населения, а объединения общих усилий для выполнения единой стратегической цели.

Исследователь И.Г.Ушачев [112, 113] отмечает, что «развитие управления на региональном и районном (муниципальном) уровнях потребует оптимизации как производственной структуры, аппаратов управления АПК, так и деятельности госслужащих и специалистов. Управленцы регионального и районного уровня должны отвечать в большей мере на вопросы: не что делать, а как делать; заниматься непосредственно организацией производства и обустройством сельских территорий по целям, задачам и функциям; и что без создания необходимого экономического потенциала и социального пространства сельских территорий ни одна из форм и структур управления АПК не сможет успешно реализовать свои возможности».

Автор данной диссертационной работы считает, что в целях упорядочения функционирования вновь создаваемой структуры управления отечественным АПК подразделения районных (муниципальных) структур было бы удобно поименовать «группами», региональных – «отделами». За подразделениями федерального органа управления АПК может быть сохранено существующее в настоящее время название – «департамент».

Совершенно очевидно, что осуществление приведенных проектов моделей (схем) управления АПК РФ на всех уровнях в значительной степени упорядочит их деятельность: и в плане сокращения числа ступеней управления, и в плане значительной унификации их деятельности. Т.е., позволит создать те са-

мые возможности и условия для продуктивной работы существующей «вертикали» власти, которых этой системе так не хватало в последние годы.

В заключение данного раздела диссертационной работы автор резюмирует, что приведенные рекомендации смогут, в случае их полного или частичного осуществления, заметно улучшить функционирование органов управления регионального АПК Российской Федерации.

3.2. Рекомендации по усовершенствованию системы управления агропромышленным комплексом муниципального района

В разработанные «Рекомендации по усовершенствованию системы управления АПК муниципального района» автор включил два раздела:

1) Методические подходы к развитию системы управления и формированию рыночно ориентированных моделей управления муниципальным АПК.

2) Алгоритм разработки усовершенствованной структуры управления агропромышленным комплексом на уровне района как базового элемента системы управления муниципальным АПК.

Ниже приводятся отдельные фрагменты содержания этих разделов.

1) Методические подходы к развитию системы управления и формированию рыночно ориентированных моделей управления муниципальным АПК

Муниципальный район - это форма организации жителей сельской местности. Как правило, почти 4/5 всех производственных связей осуществляется внутри района. Поселения, существующие внутри границ муниципального района, имеют на своей территории сельскохозяйственные организации, К(Ф)Х, ЛПХ, жилой фонд, инфраструктуру и другие предприятия и учреждения, для которых характерны практически повседневные связи на основе принятия управленческих решений.

Сущность, цели, задачи, масштабы, типы и структуры управления аграрным сектором в муниципальном сельском районе определяются не только на-

сыщенностью района объектами управления, но и эволюцией сельского расселения и демографическими условиями.

Восстановление и развитие экономического потенциала в муниципальном районе предполагает: сохранение природного потенциала территории и ее экологической безопасности, наличие муниципальной собственности, самостоятельного муниципального бюджета, местной бюджетно-финансовой и налоговой политики; эффективную хозяйственную деятельность различных организационно-правовых форм и видов деятельности, являющихся основой экономики муниципального района. Если учесть, что муниципальные образования в современных условиях выступают как субъекты рыночных отношений, распределяют инвестиции в основной капитал предприятий и организаций, проводят мониторинг заработной платы, формируют продовольственный муниципальный заказ, то полномочия и функции по управлению аграрным сектором составляют значительный удельный вес в деятельности районных муниципальных образований.

Наступил определенный «застой» по поводу структурной перестройки сельского хозяйства на уровне территорий муниципальных образований. Поскольку для развития малого и среднего агробизнеса, его кооперирования, создания экономических структур и институциональных преобразований необходимы кропотливая работа органов управления, государственная поддержка, инновационные методы освоения социального пространства, на местах делают ставку на создание агрохолдингов и агропромышленно-финансовых групп в качестве «локомотива» развития сельских территорий и преодоления кризиса сельского хозяйства. Однако для создания и функционирования агрохолдингов в стране пока нет соответствующей законодательной базы и нормативных документов. Поэтому они работают вне правового поля.

В настоящее время в стране функционируют свыше 17 млн. ЛПХ. В соответствии с приоритетным национальным проектом «Развитие АПК» в 2006-2007 гг. осуществлялось кредитование ЛПХ и ставилась задача дальнейшего производства продукции в этом секторе. Эта категория хозяйств довольно бы-

стро приспособляется к меняющимся условиям и приближается к товарным. Однако в перспективе развитие ЛПХ на существующем уровне неразвитости экономических структур, социальных приоритетов, неадекватности средств социальной защиты, управления, неспособного обеспечить демократические методы решения общественных проблем, пойдёт на убыль.

Закон РФ «О личном подсобном хозяйстве» требует проведения органами государственной власти и местным самоуправлением сплошной паспортизации ЛПХ, создания базы данных, их классификации и обновления информации на компьютерной основе. В нем не сказано, что общеполитической и идеологической целью государства должно быть не продление существующего статуса ЛПХ в корпоративных предприятиях, а последовательная трансформация наиболее жизнеспособных и перспективных сельских подворий в фермерские хозяйства - семейные фермы, и создание им условий для свободного развития умственных и физических сил человека, стимулирования труда самим трудом, его творческим потенциалом. Такова тенденция развития семейных ферм на Западе, где в большей мере включаются человеческий фактор, творческие способности, развитое мышление, самоуправление [82, 84].

Важнейшими функциями районных управлений сельского хозяйства являются обеспечение населения молодняком животных, искусственного осеменения животных, ветобслуживания, зоотехнического консультирования, комплектование личных подворий племенным поголовьем с использованием лизинга, обеспечение пастбищами и другими кормами.

Назрела необходимость взять под государственный контроль строительство животноводческих объектов по Государственной программе, жилья для специалистов, приобретение техники и племенных животных по лизингу для К(Ф)Х и ЛПХ, а также целевое использование бюджетных финансовых средств по другим направлениям.

Развитие экономического потенциала обусловлено развитием социально-экономических территориальных систем, включающих в себя типы сельского расселения, формирование организационных структур производства и управ-

ления, социальное пространство, селообразующую инфраструктуру, предприятия малого и среднего бизнеса, продовольственные рынки и рынки ресурсного обеспечения и многие другие объекты и элементы системы управления. Это свидетельствует о том, что для решения важнейших проблем на селе необходимы государственные полномочия, обеспечивающие вертикальное и горизонтальное сотрудничество между местным самоуправлением и вышестоящими органами управления АПК, позволяющие осуществлять экономические, финансовые, инвестиционные и торговые связи на сельских территориях и за их пределами.

Вместе с тем, введение института государственного управления АПК в сельских территориях (в районах и крупных поселениях) необходимо считать явлением крайне важным до тех пор, пока не будет восстановлена сельская местность как устойчивая, жизнеспособная и производящая материальные блага социально-экономическая территориальная система. Это трудно осуществить, потому что сельское население сокращается большими темпами и оставляет пустынной свою территорию [111].

Как видно из изложенного выше, палитра нужд, обстоятельств и проблем, охватываемых системой устойчивого развития сельских территорий, сложна и многообразна. Тем не менее, все отраженные автором выше аспекты необходимо учитывать в ходе разработки усовершенствованных структур управления районным (муниципальным) АПК.

2) Общая схема разработки усовершенствованной структуры управления агропромышленным комплексом на уровне района как базового элемента системы управления муниципальным АПК

В соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», муниципальный район объединяет несколько поселений и межселенных территорий, в границах которых осуществляется местное самоуправление. В целях решения вопросов местного значения органы местного самоуправления могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправ-

ления в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, со стороны органов государственного управления других уровней.

Доходы от федеральных налогов зачисляются по нормативам отчислений в поселковые и районные бюджеты на основании законов Российской Федерации. Субсидии из региональных фондов финансовой поддержки муниципальных образований распределяются исходя из уровня бюджетной обеспеченности муниципального района. Муниципальные районы и поселения перечисляют налоги в региональный и федеральный бюджеты, а затем денежные средства возвращаются в виде трансфертов, субвенций - доходов с налоговых поступлений в местные бюджеты. Таким образом, система местного самоуправления является открытой, так как взаимодействует с внешней средой и выступает как составная часть общей социально-экономической системы. Поэтому отдельные элементы или структуры местного самоуправления могут выходить за его пределы, осуществляя в данной системе управленческие воздействия со стороны государства.

Разбалансированность целей и задач, государственных и местных приоритетов, низкий духовный потенциал и недостаточная управленческая культура приводят к поискам, не всегда результативным и утверждающим новые способы жизнедеятельности людей. Об этом свидетельствует трансформация организационных структур управления на местном уровне.

Несмотря на возрастающее количество функций и полномочий по развитию сельских территорий, продолжается сокращение управленческих штатов в муниципальных районах и необоснованная реорганизация управлений сельского хозяйства. Вместо проблемно-функционального подхода к формированию организационных структур управления и численности штатов в районах существует остаточный принцип (по остаткам бюджета) и случайный подбор кадров.

Управление сельским хозяйством, как правило, проявляется через отраслевое вмешательство в хозяйственную деятельность объектов управления. Это связано с тем, что происходят быстрые изменения технологий, появляются но-

вые знания в области систем земледелия, животноводства, экологической безопасности, применения новых машин и т.д. В каждой отрасли АПК - своя специфика. Поэтому в структурах управления на муниципальном уровне необходимы не только консультационное обеспечение, но и квалифицированная практическая организаторская помощь.

В законе о местном самоуправлении невозможно предусмотреть весь перечень вопросов, которые должны решать подразделения муниципальной районной администрации. Особенно это характерно для самодостаточных районов. Здесь практически нельзя унифицировать большинство функций по содержанию признаку. Поэтому в структурах администраций некоторых муниципальных районов отсутствуют подразделения: управление сельского хозяйства, управление финансами и управление социальной защиты населения. Они выведены за пределы местного самоуправления. Их следует рассматривать как государственные. Это показано на примере структуры администрации Осташковского района Тверской области (рис. 3.2.1).

Государственные органы управления сельским хозяйством (отделы, управления, департаменты) должны формироваться в соответствии с наличием ключевых функций и полномочий, которые должны быть распределены между ведущими работниками организации. Роль руководителя организации сводится к обеспечению разработки стратегии и программы функционирования и развития района, а также деятельности своих подчиненных по ее выполнению. Деятельность органа управления АПК должна быть направлена на поддержку сельхозпроизводства, а также на содержание производственной инфраструктуры района [115].

Важнейшей задачей управления, департамента, отдела сельского хозяйства района должно быть экономическое регулирование предпринимательской деятельности сельскохозяйственных предприятий и агросервисных структур (установление налогов, тарифов, формирование муниципального заказа, разра-

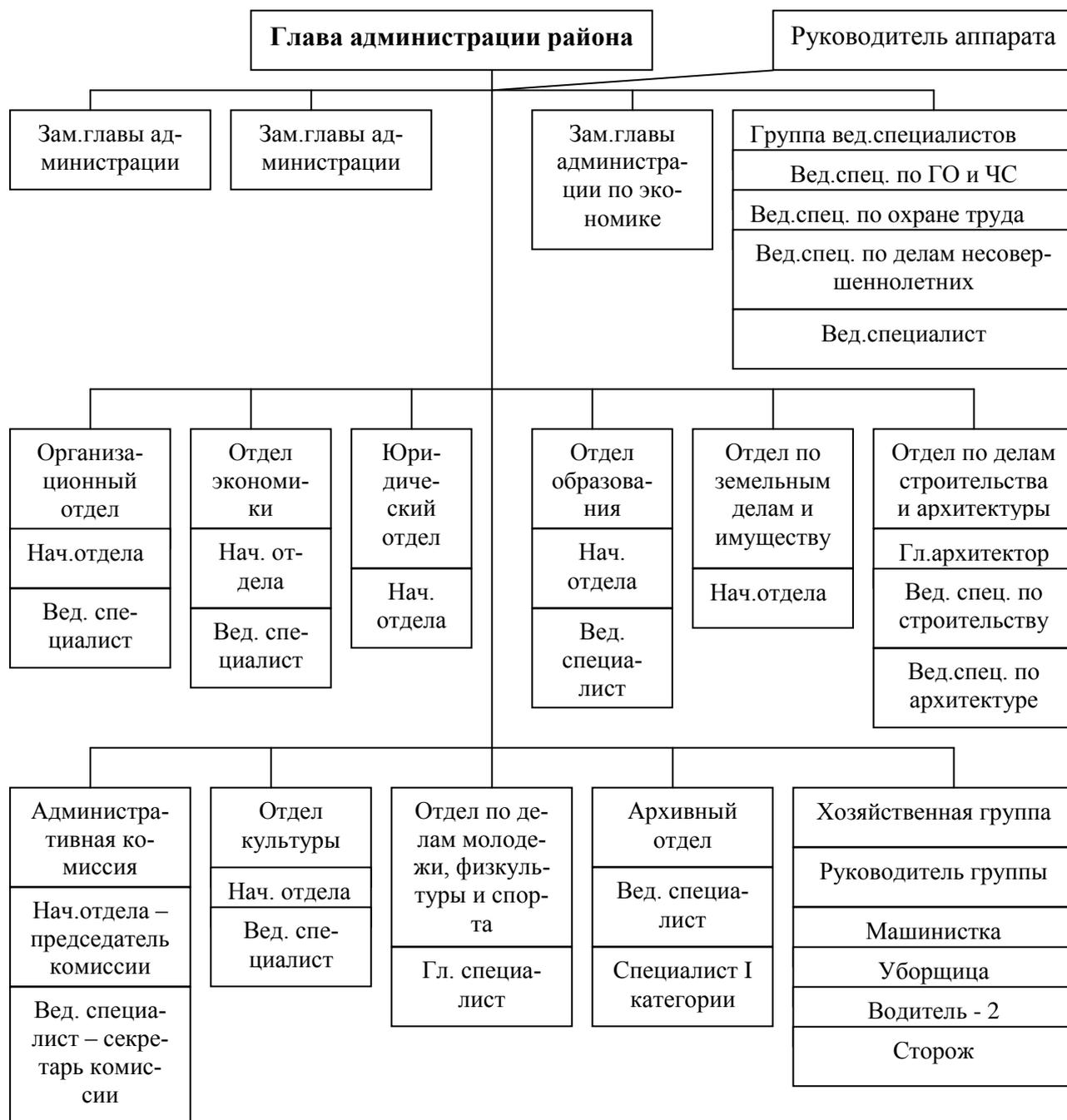


Рисунок 3.2.1. Фактическая структура управления администрации Осташковского района Тверской области

ботка программы муниципального развития, ценообразование), а также организация рационального землепользования, экономический анализ, планирование и прогнозирование агропромышленного производства. Однако, реализация этих функций проблематична по ряду причин. С одной стороны, нет кадров соответствующей квалификации, с другой - есть объективные обстоятельства, снижающие эффективность управленческой деятельности:

- отсутствие законодательных механизмов, кроме уплаты налогов, принуждающих предприятия и индивидуальных предпринимателей участвовать в социально-экономическом развитии поселений;

- отсутствие механизмов воздействия на поведение немунципальных хозяйственных объединений (агрохолдингов, агропромышленных финансовых групп, союзов), федеральных и региональных унитарных предприятий, которые используют местные ресурсы и экономическую выгоду в своих корпоративных интересах;

- отсутствие механизмов борьбы с криминализацией экономики, приводящей к банкротству бюджетообразующих предприятий; процветание посредников, осуществляющих покупку сырья у предприятий, К(Ф)Х, ЛПХ по заведомо заниженным ценам и продажу готовой продукции по явно завышенным ценам.

Малый бизнес в сельской местности следует дифференцировать по видам деятельности, так как отраслевая специфика предлагает различные подходы к выбору форм и методов муниципальной поддержки.

Чтобы успешно решать проблемы малого бизнеса (К(Ф)Х, ЛПХ), которые не могут рассчитывать на серьезную финансовую поддержку и регулярно по приемлемым ценам сбывать свою продукцию, необходимо создавать потребительские (кредитные и сбытовые) кооперативы.

Функции государственного управления АПК на районном уровне должны вытекать из функций МСХ РФ и соответственно из функций органа управления АПК субъекта Российской Федерации. Для выполнения объективно необходи-

мых функций государственного управления в АПК муниципального района следует иметь соответствующий рабочий аппарат.

Цели, задачи и функции государственного управления АПК являются основной структуры и штатов органов управления. Значительное место занимают функции общей направленности, которые присущи органам управления АПК на всех иерархических уровнях. Необходимо при организации районных органов управления АПК исключить субъективный подход. Прежде всего, нужно исходить из того, какой отдел или группа специалистов необходимы району, в каком статусе они будут выполнять свои функции. Автор считает, что они должны иметь статус государственных служащих, оказывающих услуги и контролирующих правильность исполнения законов, технологических и проектных решений, и участвовать в экспертизе инноваций, маркетинговой деятельности и др.

В районных структурах управления АПК ресурсным обеспечением, маркетинговой и инновационной деятельностью в большинстве случаев никто не занимается, так как это государственные функции в большей степени, чем частные. Не выполняются многие другие, объективно необходимые функции. По расчетам автора, для районов интенсивного производства многопрофильной ориентации численность аппарата управления АПК может быть не менее 20-25 человек совместно со специалистами сельского и лесного хозяйства.

Разработанная и рекомендуемая автором структура районного (муниципального) органа управления (рис. 3.2.2) содержит необходимые элементы для непосредственного контакта со всеми хозяйственными субъектами агропромышленного комплекса, которые могут эффективно, различными методами, в т.ч. экономическими, воздействовать на механизм хозяйствования с учетом решения наиболее актуальных проблем села. Но для реализации на этой основе единой аграрной политики целесообразно возратить районные (муниципальные) управления сельского хозяйства в вертикальную систему органов государственного управления. Районная структура управления АПК является лишь од-

ним из возможных вариантов на ближайший период. В каждом районе она будет иметь свои особенности.

Основным структурным подразделением в аппарате управления сельского хозяйства автор рекомендует считать отдел, который организуется с численностью работников не менее 4 человек. Структурное подразделение (группа, служба), имеющее в своем составе менее четырех человек должна возглавляться главным специалистом.

Без создания института поселковых специалистов сельского хозяйства (государственных служащих) районные управления АПК в полном объеме не смогут реализовать предназначенные для них функции, а это означает, что проблемы управления устойчивым развитием сельских территорий на ближайшую перспективу останутся нерешенными. К тому же потребуются устранение противоречивости в расселении, неоднородности социального, экономического состояния сельских территорий, большого разрыва в темпах развития, определяющих кризисные ситуации в депрессивных районах.

Автор данного диссертационного исследования считает, что в новых условиях хозяйствования основными задачами районных управлений сельского хозяйства (АПК) должны стать:

- координация и государственное регулирование на территории района развития отраслей сельского хозяйства, пищевой и перерабатывающей промышленности, агросервиса, социальной инфраструктуры села;

- внедрение достижений научно-технического прогресса в агропромышленное производство;

- информационно-консультационное обслуживание сельских товаропроизводителей, промышленных и других предприятий АПК района по вопросам технологии и организации сельскохозяйственного производства, технического сервиса, хранения, переработки и реализации сельхозпродукции, финансово-кредитного механизма, планирования, управления и маркетинга, учета и отчетности, рационального использования земельных ресурсов, окружающей среды;

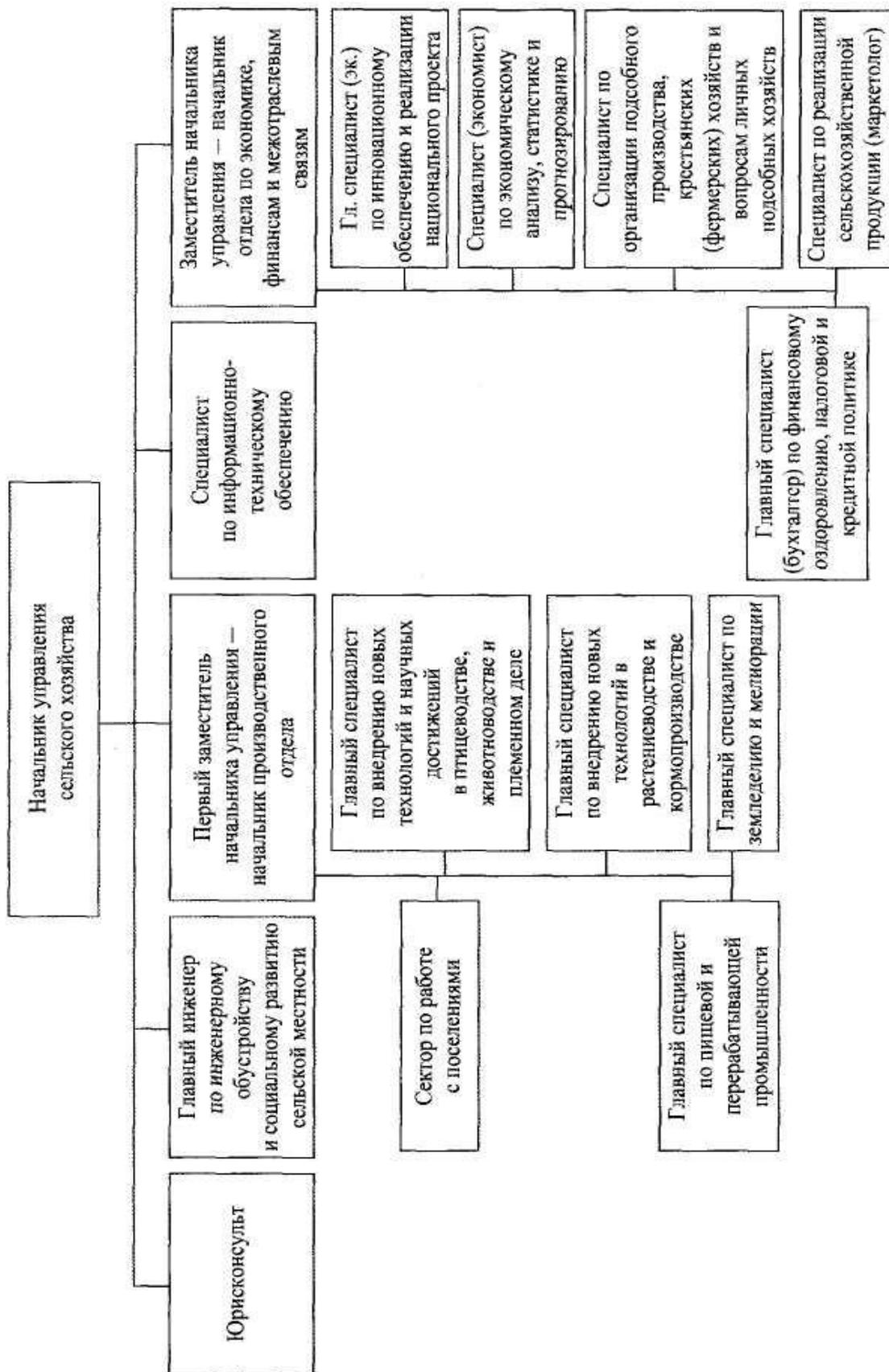


Рис.3.2.2. Усовершенствованная структура районного (муниципального) управления сельского хозяйства (проект)

- участие в создании рыночной инфраструктуры;
- оказание практической помощи в развитии многоукладной экономики, процессов кооперации и интеграции в агропромышленном производстве;
- осуществление государственной политики в области развития социальной сферы, жилищного фонда, автомобильных дорог, системы энергообеспечения, газоснабжения, водоснабжения, канализации, средств связи и других объектов общего пользования;
- осуществление маркетинговой деятельности - изучение и анализ потребительского рынка сельскохозяйственной продукции и услуг, содействие личным подсобным хозяйствам населения, крестьянским (фермерским) хозяйствам, сельскохозяйственным и другим предприятиям АПК района в нахождении выгодных каналов реализации продукции, организации рекламы сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, производимых в АПК района;
- государственное инспектирование и контроль качества заготавливаемой и реализуемой сельскохозяйственной продукции;
- государственный контроль и надзор за рациональным использованием земельных угодий, состоянием плодородия земли и выполнением мер по его повышению.

При формировании данного перечня задач автор использовал методические материалы, разработанные ВНИЭСХ [79, 111, 112, 113] и ВНИОПТУСХ [3, 4, 7, 17, 80].

При определении направлений совершенствования управления агропромышленным производством в муниципальных образованиях, по мнению автора данной работы необходимо:

- 1) частично восстановить в муниципальных образованиях ранее ликвидированные районные управления сельского хозяйства в соподчинении региональному органу управления АПК;
- 2) разработать положение об органе управления агропромышленным производством на муниципальном уровне и его типовую структуру с указанием целей и задач, выполняемых функций и полномочий;

3) в вертикальной структуре установить два вида связей управления: функциональные, имеющие рекомендательный характер и линейные - подчиненность нижестоящих уровней вышестоящим. (На принципы прямых вертикальных связей следует перевести в основном инспекции и службы, осуществляющие контрольно-инспекционную деятельность);

4) определить порядок финансирования штата сотрудников муниципального органа управления АПК и его взаимодействие с региональным органом управления АПК.

Автор данной диссертационной работы считает, что в муниципальных образованиях, заместитель главы администрации (муниципалитета) должен возглавлять управление сельским хозяйством, в состав которого наряду с необходимыми функциональными отделами (экономическим, бухучета и отчетности, земледелия, растениеводства и др.) должны входить и подразделения или специалисты по инновационному развитию, маркетингу, информационному обеспечению. Одной из важнейших функций районных органов управления АПК должно стать развитие и укрепление «горизонтальных» связей за счет расширения экономических взаимоотношений и корпоративного управления.

Таким образом, аппарат управления АПК сельским хозяйством на районном уровне должен являться и органом муниципальной власти с закреплением за ним части функций по государственному регулированию и инспектированию, информационному и консультативному обеспечению сельскохозяйственных товаропроизводителей в районе и располагать материально-техническими и финансовыми ресурсами, чтобы иметь практическое воздействие на их производственно-экономическую деятельность.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенное исследование дает ее автору основания сделать следующие выводы и внести ряд предложений по совершенствованию системы управления АПК на региональном и районном (муниципальном) уровнях.

1) Под управлением автор предлагает понимать элемент, функцию организованных систем самой различной природы – биологических, социальных, технических, - обеспечивающую сохранение их определенной структуры, поддержание режима деятельности, а также реализацию их программ, планов, целей и задач. Наиболее жизнедеятельными являются управленческие структуры, в которых происходит последовательная организация их элементов, на основе которой и создается состояние упорядоченности. Тем не менее, организации управления всегда противостоит дезорганизация, создающая противоречия и проблемы, решение которых, опять-таки, осуществляется на основе организации. Следовательно, организационная структура управления, если она адаптирована к социально-экономическим изменениям, способна к непрерывному разрешению и преодолению противоречий, а процесс управления АПК – это целенаправленное непрерывное воздействие управляющей системы на управляемую, направленный на эффективное достижение поставленных конечных целей, связанных с деятельностью персонала государственных органов управления АПК.

2) В ходе либерализации экономики страны, в том числе и в АПК, произошло разрушение государственной вертикали управления и необходимых связей органов государственного и хозяйственного управления с производителями аграрной продукции. При этом, значительные перемены произошли в целях, функциях, организационной структуре, а также в сферах информационного, кадрового и правового обеспечения АПК России. Сложилась такая ситуация, когда вся система управления АПК оказалась недостаточно эффективной, поскольку цели, задачи, функции, структуры и кадры системы управления, включая также формы и методы ее функционирования, оказались не совсем

адекватными сложившимся в стране экономическим и социальным условиям. Этот факт сдерживает процесс выполнения намеченных в стране программ развития АПК. Следовательно, система управления АПК, будучи доработанной, может стать важным дополнительным фактором успешной реализации мероприятий, предусмотренных Государственной программой на стратегическую перспективу до 2020 г.

3) В связи с тем фактом, что реформирование экономики АПК радикально за период реформ изменило роль и методы управления АПК со стороны государства, возникает необходимость в формулировании нового теоретического обоснования категории «объекты управления» при рассмотрении в качестве такого объекта АПК РФ. Причем, критерии подобного обоснования должны обеспечиваться за счет рассмотрения и научного анализа технологических, экономических, организационно-управленческих и социальных связей в системе АПК. Автор считает, что основу АПК как объекта управления должны составлять: сельское хозяйство, пищевая и перерабатывающая промышленности, материально-техническое снабжение и агросервисное обслуживание агропромышленного производства, - поскольку именно эти отрасли системы тесно взаимодействуют между собой на основе прямых производственно-экономических связей и входят в состав АПК всей совокупной деятельностью.

4) Исследования автора показали, что результаты выполнения Государственной программы развития сельского хозяйства не могут быть признаны однозначно успешными. Так, показатели индекса производства сельскохозяйственной продукции заметно варьировали по годам: от 110,8% в 2008 (при плане – 103,8%) до 88% (-15,4%) в 2010 г. (при плане – 104,2%). В наиболее удачливом по погодным условиям 2011г. индекс производства продукции сельского хозяйства (в сопоставимых ценах) составил 122,1% по отношению к 2010 г.; при этом в стране был получен рекордный урожай сахарной свеклы (47,6 млн.т), подсолнечника (9,7 млн.т), рапса (боле 1 млн.т) и сои (1,8 млн.т). Тем не менее, на основании проведенных исследований можно судить, что уровень рентабельности аграрного производства (без учета субсидий) по годам заметно снижается, а

кредиторская задолженность сельхозтоваропроизводителей, напротив, высокими темпами нарастает. Резко растет также импорт продовольствия и сельхозсырья для его производства, доводя отрицательное сальдо между экспортом и импортом до чудовищных размеров - 30,5 млрд.долл США в 2011 г. Автор в связи с этим констатирует, что: а) если плачевная ситуация в отечественном АПК в вопросах интенсификации и модернизации производства сохранится, то российский агропродовольственный рынок будет разрушен в условиях вступления России в ВТО; б) на основании данных Минсельхоза РФ напрашивается вывод о наметившемся провале в выполнении основных задач, поставленных Государственной программой развития сельского хозяйства на период до 2012 г., а также об ухудшении условий для старта в 2013 году Государственной программы на стратегическую перспективу – до 2020 года.

5) Исследование состояния государственного управления АПК РФ, а также особенностей и механизмов управления агропромышленным производством на региональном уровне показало, что: а) значительная часть необходимых к исполнению в региональных органах АПК функций пока госслужащими этих органов не выполняется (из-за несовершенства как самой структуры управления АПК на уровне регионов, так и из-за малочисленности специалистов в этих органах); б) сложившаяся структура и методы управления АПК обследованных автором регионов нуждается в серьезной доработке, так как в текущий период им необходима и оптимизация, и научное обоснование при установлении численности исполнителей-управленцев в условиях каждого региона, и укрепление возрождающейся в отрасли «вертикали» власти и в) государство пока не в полной мере справляется с исполнением своих функций в области управления аграрной сферой на уровне региональных и муниципальных АПК.

б) Исследование опыта организации управления на районном (муниципальном) уровне показало, что а) управленческие структуры муниципальных управлений АПК (также, как и на уровне регионов) нуждаются в скорейшем организационно-управленческом усовершенствовании; б) эти усовершенствования должны базироваться на научных исследованиях при установлении со-

става управленческих структур, причем, и численность, и профессиональный состав исполнителей должны определяться отдельно для каждого муниципального района; в) восстановление единой системы государственного и хозяйственного управления в системе районных (муниципальных) АПК должно базироваться на возвращении к системе воспроизводства с полным циклом, включающим и производство, и переработку, и реализацию аграрной продукции.

7) Автором **разработаны и предлагаются** «Рекомендации по развитию системы управления АПК в субъектах Российской Федерации (конкретно для регионов ЦФО)» в составе следующих разделов: а) Общая часть; б) Методические подходы к разработке структур управления региональных АПК и в) Общая схема разработки усовершенствованных структур управления региональных АПК. Адаптация предложенных рекомендаций осуществлялась в региональных АПК Тверской и Владимирской областей.

8) Автором **разработаны и предлагаются** «Рекомендации по усовершенствованию системы управления агропромышленным комплексом муниципального района». В состав рекомендаций включены следующие разделы: а) Общая часть; б) Методические подходы к разработке структуры управления районным (муниципальным) АПК и в) Алгоритм разработки перспективных структур управления агропромышленным комплексом муниципального района.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Аграрная реформа в России. Сборник нормативных актов. – М., 1995. - 186с.
2. Абрамов В.. Российское земство: экономика, финансы, культура. – М., 1996.
3. Адуков Р.Х., Баклаженко Г.А. и др. Рекомендации по местному самоуправлению на селе. - М., 2007. -60 с.
4. Адуков Р.Х., Баклаженко Г.А. и др. Рекомендации по совершенствованию местного самоуправления на селе. - М., 2005. -72 с.
5. Адуков Р.Х. Управление агропредприятием (теория, практика) /Р.Х.Адуков. - М: ГУЛ «Агропрогресс», 1998, - с. 22-23.
6. Адуков Р.Х. Система инновационного обеспечения АПК./ Роль инноваций в развитии агропромышленного комплекса. - М: ВИАПИ им. А.А. Никонова: «Энциклопедия российских деревень», 2008. - С.733.
7. Адукова А.Н. Роль органов местной власти в развитии АПК: от Чайнова А.В. до наших дней. Сборник материалов межрегиональной научно-практической конференции «Наследие А.В.Чаянова и будущее АПК России», 2008.
8. Актуальные проблемы реформы местного самоуправления в современной России. Материалы конференции 31.11.1998г. - М., 1998.
9. Алексеев В.В. Методические указания по совершенствованию государственного управления АПК /ВВ. Алексеев, М.Э. Кяббе. - М.: ФГНУ «Росинформагротех», 2007, - с. 17-20.
10. Анимица Е.Г. Местное самоуправление: история и современность/Е.Г. Анимица, А.Т.Тертышный. – Екатеринбург, 1998.
11. Ансофф И. Стратегическое управление/ И.Ансофф, пер. с англ. – М.: Экономика, 1989, -282.
12. Аскеров П.Ф. Формирование рациональных систем управления АПК / П.Ф. Аскеров//Germani Saarbrücken LAP LAMBERT Academic Publishing Gmb Hand Co., 2012.

13. Аскеров П.Ф., Можаяев Е.Е. Совершенствование структур и методов управления АПК в современных условиях /Аскеров П.Ф., Можаяев Е.Е. - М.: Изд. ФГОУ ДПОС РАКО АПК, 2010.
14. Аскеров П.Ф. Развитие систем управления агропромышленным комплексом. Автореферат докт. дисс. на соиск. уч.ст. д.э.н. - Великий Новгород, 2012.
15. Атаманчук Г.В. Сущность и истоки местного самоуправления // Муниципальный мир. 1999. №1.
16. Баклаженко Г.А. и др. Взаимодействия органов местного самоуправления в муниципальном районе / Г.А.Баклаженко - Материалы всероссийской научно-практической конференции, 26-27 сентября 1996 г. - М.: Восход-А, 2006, -278 с.
17. Баклаженко Г.А. Механизм управления АПК района / Г.А.Баклаженко // Экономика сельского хозяйства России, 2006, - № 12, - с. 20.
18. Баклаженко Г.А. Концепция хозяйственного управления АПК / Г.А.Баклаженко // АПК: экономика, управление. -1998, - № 6-169 с.
19. Баклаженко Г.А. Районное звено - основа государственной вертикали. Устойчивое развитие агропромышленного сектора как важнейший фактор социально-экономической стабилизации России. Материалы Второго Всероссийского конгресса экономистов-аграрников, 13-15 февраля 2006, г.Москва. -Ч.II. - М.: ФГНУ «Росинформагротех», 2006. -0,9 п.л.
20. Бережной А. Основы государственного регулирования АПК в условиях рынка / А.Бережной // Международный сельскохозяйственный журнал, 2004, №3, с. 3-11.
21. Большой экономический словарь. Под ред.А.Н.Азрилияна. – М., 1998. - 864с.
22. Большая советская энциклопедия. - М.: Советская энциклопедия, 1962, Тт.9,10,18,19,24,27-29.
23. Большая советская энциклопедия. - М.: Советская энциклопедия, 1956. Тт.41,50.

24. Бучинский В.В. Особенности конституционно-правового регулирования разграничения федерального и регионального законодательства в регламентации вопросов организации местного самоуправления/ В.В. Бучинский, В.Е.Сафонов//Государственная власть и местное самоуправление. - 2006. - № 2. –С.21-25.
25. Воробьева С.А. Формирование системы управления сельского хозяйства на районном уровне (на материалах Тамбовской области) /С.А.Воробьева. - М.: ГНУ ВНИИЭСХ, 2010,-с. 3-5, 54-65,104-108.
26. Галбрейт Джон Кеннет. Новое индустриальное общество. Избранное /Дж. К. Галбрейт. – М.: Эксмо, 2008. -1200 с.
27. Герасименко Г.А. Земское самоуправление в России. - М: Наука, 1990. - 264с.
28. Глебова А.Г. Сельскохозяйственное консультирование как фактор инновационного развития АПК: монография / А.Г. Глебова – Тверь : Тверская ГСХА, 2012. – 176 с.
29. Гражданский кодекс РФ. 1, 2 части.
30. Грачев М.В. Капиталистическое управление: уроки 80-х/ М.В.Грачев. – М.: Экономика, 1999, -234 с.
31. Гриценко Г.М. Методика анализа экономики АПК сельского муниципального района. /Г.И.Гриценко / Сб. методология и методика исследований экономики АПК. – М.: ГНУ ВНИИЭСХ. – 2010, -с.110.
32. Гриценко Г.М. Совершенствование системы управления экономикой регионального АПК/Г.М.Гриценко//Достижения науки и техники АПК, 2010, № 2.
33. Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации (утверждена Указом Президента Российской Федерации от 30 января 2010 г. № 120).
34. Европейская хартия о местном самоуправлении. - Страсбург, 1990. - 16 с.
35. Жуков Н.И., Еремеев В.И., Носкова Г.В. Управление как институт трансформации собственности. Сб.науч.трудов «Модернизация и инновацион-

- ная деятельность – стратегические направления развития агропромышленного комплекса. – М.: ООО «НИПКЦ Восход-А», 2010. –С.179-194.
36. Злобин Е.Ф. Рыночная модель аграрного сектора региона / Е.Ф.Злобин. - М: Агри Пресс, 2011, - 404 с.
 37. Игнатъева М.Н. Проблемы государственного регулирования переходной экономики / М.Н.Игнатъева, В.В.Шаромова. - М: Изд-во МГУК, 1995, - 373с.
 38. Ильин Ю.А. Региональное взаимодействие малых форм хозяйствования и сельскохозяйственных организаций. // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. - 2011, - №10. - С. 28 - 30.
 39. Иншаков О.В. Механизм социально - рыночной трансформации и устойчивого развития АПК России. / О.В.Иншаков. - Волгоград, 2009. -450 с.
 40. История государства и права России. - М., 1996г.
 41. История государственного управления в России. – М., 1997.
 42. Кеникстул В.И. Управление сельским хозяйством в современных условиях. В.И. Кеникстул, В.И. Еремеев. - Калуга, ООО «Полиграф-Информ», 2010, 217 с.
 43. Кондратьев Н.Д. Проблемы экономической динамики./ Н.Д. Кондратьев. - М: Экономика, 1989. -526 с.
 44. Короткое Э.М. Исследование систем управления / Э.М. Короткое. - М.: Консалтинговая компания «ДеКА». 2010. - 173 с.
 45. Кроуз Р. Фирма, рынок и право. – М.: Дело, 1993.
 46. Кравченко А.И. История менеджмента. – М., 2002.
 47. Кредисов А.И. История учений менеджмента. – Киев, 2010г.
 48. Ксенофонов М.Ю., Поскачей М.А., Сапова Н.Н., Козин Д.Е. Сценарное прогнозирование как инструмент разработки стратегии развития сельского хозяйства. // Проблемы прогнозирования. - 2011. - № 5- С. 3-19.
 49. Кузнецов В. О совершенствовании управления АПК / В.Кузнецов //АПК: экономика, управление. - 2011. - № 10, - с. 25-30.
 50. Кузнецов В.В., Гарькавый В.В., Гайворонская Н.Ф. Государственное регу-

- лирование продовольственного комплекса региона. - Ростов н/Д: Изд-во ГНУ ВНИИЭиН,2009.-241с.
51. Кундиус В.А., Ступичева Я.Г. Совершенствование методик оценки бизнеса с целью разработки оптимального алгоритма расчета стоимости сельскохозяйственных предприятий// Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. – 2011. № 10. –С.63-66.
 52. Ленин В.И. Развитие капитализма в России. Сочинения, т.3,1954,- 535 с.
 53. Леонтьев В. Экономическое эссе. Теория, исследования, факты и политика/ В. Леонтьев.- М,1990. - 187 с.
 54. Ломидзе Ю.Л. Совершенствование хозяйственного управления в аграрном секторе России / Ю.Л.Ломидзе, В.Ф.Седнев - М.: ВНИИЭСХ, 2009, -59 с.
 55. Маршалл А. принципы экономической науки. Пер. с англ. - М.: Прогресс, 1993. -472 с.
 56. Макашов И.Н., Овчинникова Н.В. Управление в древних цивилизациях. – М., 2004.
 57. Макин Г.И. Совершенствование управления АПК/ Г.И.Макин//Экономика сельского хозяйства. -1997. -№9.
 58. Маликов М.К. К вопросу о концепции местного самоуправления //Экономика и управление, 1999. № 1. –с.46-51.
 59. Меденников В.И. Состояние, проблемы и перспективы информатизации сельского хозяйства РФ / Сб. Актуальные проблемы современной аграрной теории и политики / В.И.Меденников, В.Т.Сергованцев. - М.: Энциклопедия российских деревень, ВИАПИ, 2010, - вып. 15, - с. 385-438.
 60. Менеджмент организации / под ред. З.П.Румянцевой и Н.Л. Саломатина. - М.: Инфра-М, 1995,-384 с.
 61. Мескон М. Основы менеджмента. / Пер. с англ. общ. ред. и вступ. ст. Л.И. Евенко / М.Мескон, М. Альберт, Ф. Хедоури. - М.: Дело, 1994.
 62. Милосердов В.В. Этапы аграрной реформы и ее итоги // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. - 2008. - № 8. - С. 7-13.

63. Милосердов В.В. Аграрная политика России - XX век / В.В. Милосердов, К.В. Милосердов. - Москва: ФГУП «ВО Минсельхоз России», 2002, -469с.
64. Мильнер Б.З. Организация программно-целевого управления / Б.З. Мильнер. - М.: Наука, 1980, - 367 с.
65. Миндрин А.С. Территориальная организация сельскохозяйственного производства. / Экономические проблемы АПК. Памяти академика В.А. Тихонова посвящается. Материалы расширенного заседания Ученого совета 18 сентября 2007 г. - М.: Восход-А, 2010. -699 с.
66. Миндрин А.С., Оксанич Н.М. Управление устойчивостью сельского хозяйства и сельских территорий: (опыт и проблемы). - М.: Восход-А, 2011.
67. Можин В.П. Продовольственный комплекс страны./ М.: Экономика.1983. с 9
68. Научный отчет ВНИЭТУСХ, М., 1998 г. № гос. рег. 01.960.007319.
69. Назаренко В.И. Государственное регулирование сельского хозяйства с развитой рыночной экономикой./В.И.Назаренко, А.Г.Панцов. – М., 1995, 84 с.
70. Национальный доклад «О ходе и результатах реализации в 2011 году Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008-2012 годы». – М., 2012. -217 с.
71. Нечаев В.И. Реформирование управления АПК Краснодарского края. / В.И. Нечаев, В.В. Моисеев // Экономика сельского хозяйства России, 2010. - №12. -с. 15-16.
72. Никонов А.А. Спираль многовековой драмы: аграрная наука и политика России (XVIII-XX вв.). А.А. Никонов. – М.: ЭРД, 1995, - 293с.
73. Оверчук Л.О. О государственном регулировании сельскохозяйственного рынка США. (Справка атташе по АПК посольства СССР). - М.: ВНИЭТУСХ, 1991.-34 с.
74. Овчинникова Н.В. История развития теории и практики управления в России в 20-м веке. - М., 2005.
75. Овчинников О.Г. Государственное регулирование аграрного сектора США.

- /О.Г.Овчинников. - М., 2011.
76. Оксанич Н.И. Устойчивое развитие сельских территорий как результат экономического партнерства всех форм хозяйствования. - М.: Восход-А, 2007.
 77. Оксанич Н.И. Инновационная модель хозяйствования как основное условие сохранения устойчивости предприятия // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий - 2010. - №12.
 78. Осипов В.И. Некоторые аспекты повышения эффективности управления АПК районного масштаба в РФ / В.И. Осипов // Вестник. - М.: ГАУ. - 2011. -№5.
 79. Организация внедрения программно-целевых методов управления на уровне субъектов Российской Федерации. Методические рекомендации. - М., 2011.
 80. Отчет о научно-исследовательской работе «Системы управления АПК и сельскими территориями» / В.В. Милосердов, Р.Х. Адуков. Гос. Регистрации № 01.2006.08509. - М., 2008. - 183 с.
 81. Папцов А.Г. Новые направления государственного регулирования сельского хозяйства в условиях проведения реформы аграрной политики ЕС. / А.Г. Папцов - М.: ВНИИТЭИ, 1996, - 37 с.
 82. Папцов А.Г. Государственное регулирование экономики за рубежом: аграрный аспект / А.Г.Папцов - М.: МиД, 2006, - с. 7-25.
 83. Папцов А.Г. Государственное субсидирование аграрного сектора в развитых странах мира. - М., 1991. 5 с.
 84. Папцов А.Г. Организация управления АПК США. - М., 1990. 6 с.
 85. Петриков А.В. Социальные проблемы аграрной деревни / Экономические и социальные проблемы аграрного сектора. Научные труды Всероссийского института аграрных проблем и информации. / А.В.Петриков. - М., 2012. - вып. 1.
 86. Петриков А.В. Политика сельского хозяйства в России: Проблемы и приоритеты. Доклады пленарного заседания Второго Всероссийского Кон-

- гресса экономистов аграрников 13-15 февраля 2011 г. - М.: «Росинформагротех», 2012. С. 104-116.
87. Попов А. В. Теория и организация американского менеджмента. - М., 1991.
 88. Попова Л.В. Стратегическое управление развитием агропромышленного комплекса административного района. Автореферат канд. дис. / Л.В. Попова. - М.: РГАУ - МСХА, 2006 - с.3 - 9.
 89. Практика местного самоуправления за рубежом, //Российская газета (приложение «Земство»). 19.11.1994.
 90. Продовольственная безопасность России. / Ответственный за выпуск А.И. Алтухов. - М.: ВНИИЭСХ, 2011. - 180 с.
 91. Прокофьева Ж.В. Государственное и муниципальное управление АПК и их взаимодействие. / Ж.В.Прокофьева - АПК: экономика и управление, 2007. - №11.
 92. Реформы местного самоуправления в странах Западной Европы. Сб. статей и обзоров ИНИОН. - М., 1993.
 93. Рогожкин М.Г. Анализ факторов размещения сельскохозяйственного производства и перспектив развития сельского хозяйства региона. / Научное обеспечение региональной программы развития сельского хозяйства, регулирование, рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008-2012 гг. в Поволжье (тезисы конференции). - Саратов: Издательский центр «Наука», 2011. С.348-351.
 94. Романов А.Е. Организационная структура государственного управления АПК / А.Е. Романов // Экономика сельского хозяйства России. -1996, - №11. -с.27.
 95. Романов А.Е. Теория и практика управления АПК. / А.Е. Романов - М: - Мн.: Армита - Маркетинг, Менеджмент, 1998, - 224 с.
 96. Савенко В.Г. Состояние и перспективы развития инновационной деятельности в сельском хозяйстве. / В.Г.Савенко. - М., 2008. - 318 с.
 97. Санто Б. Инновация как средство экономического развития. Пер. с венг., общ. ред. и вступ. ст. Б.В. Сазонова / Б.Санто. - М.: Прогресс, 1990.

98. Семкин А.Г. Развитие системы управления агропромышленным комплексом Российской Федерации/А.Г.Семкин. - М.: ФГОУ Рос-АКО АПК, 2011. -320 с.
99. Сергеев П.В. Необходимость развития экономической самостоятельности сельского самоуправления // Сельская бедность: причины и пути преодоления. – М.: Энциклопедия российских деревень, ВИАПИ. 2004. –с.364-366.
100. Смит Адам. Исследование о природе и причинах богатства народов / Адам Смит. - М.: Гос. социально-экономическое изд-во.- 1935. –т.1.
101. Сэй Ж.Б. Трактат политической экономии. - М.: Экономика, 1986.
102. Тарасенко Н.В. Местное самоуправление как условие социально-экономического развития села. / Н.В.Тарасенко, В.Ф. Пономаренко - Ставрополь, 2008, - с. 28.
103. Тихонов В.А. Измерение чистого дохода, созданного в отраслях АПК. М.: Экономика, 1982, с.11
104. Увайдов М.И. Методы исследования проблемы совершенствования системы государственного управления АПК и рыболовством. Сб. Методология и методика исследований экономики АПК. / М.И.Увайдов - М.: ГНУ ВНИИЭСХ, 2006, - с. 306-308.
105. Управление организацией /Под ред. А.Г.Поршнева. З.П. Румянцевой, Н.А.Саломатина. Изд.3-е. перераб. и доп. - (Высшее образование). - М., 2000.
106. Узун В.Я. Целевые программы развития АПК. - М.: Экономика, 1984. - 160с.
107. Управление в региональном АПК // АПК: экономика, управление. -2011.- № 1. –с.40-43.
108. Уткин Э.А. История менеджмента. – М., 1997.
109. Ушачев И.Г. Научное обеспечение государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008-2012 годы // Экономика сельско-

- хозяйственных и перерабатывающих предприятий. - 2008. - № 7. - С. 1-9.
110. Ушачев И.Г. Продовольственная безопасность России // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. - 2008. - №11. - С. 1-5.
111. Ушачев И.Г. Совершенствование системы управления агропромышленным комплексом Российской Федерации. / И.Г.Ушачев, В.И.Кеникстул, В.Ф. Седиев, В.А.Константинович, В.Н.Микляева - М.: ФГНУ «Информагротех», 2008, -287 с.
112. Ушачев И.Г. Формирование рациональных систем управления в АПК. / И.Г.Ушачев. - М.: Экономика и информатика, 1999, - 368 с.
113. Ушачев И.Г. Обеспечение продовольственной безопасности России: проблемы и пути решения. Международная промышленная академия, 28-29 октября 2008 г. / И.Г.Ушачев. - М: Пищепромиздат, 2008, - с. 28-42.
114. Фаринюк Ю.Т., Глебова А.Г. Организационно-экономические условия инновационного развития аграрного производства: монография / Ю.Т. Фаринюк, А.Г. Глебова – Тверь : «АгросферА» ТвГСХА, 2011. – 158 с.
115. Фаринюк Ю.Т., Мигулев П.И., Глебова А.Г. Инновационное развитие АПК Тверской области : монография / Ю.Т. Фаринюк, П.И. Мигулев, А.Г. Глебова – Тверь : Тверская ГСХА, 2013. – 176 с.
116. Фаринюк Ю.Т. Схема управления АПК региона в рыночных условиях /Ю.Т.Фаринюк, Г.В.Животов, Б.И.Шайтан. – М.:ФГОУ Тверь, ИПК АПК, 2004. -245 с.
117. Формы и механизм организационно-экономического взаимодействия в агропромышленных формированиях (научно-методические рекомендации). - Родионова О.А., Юрков Е.П., Карпова Г.Н. - М.: 2011. - 99 с.
118. Хицков И.Ф Государственное управление аграрным производством в регионе / И.ФХицков, В. Тихомиров // АПК: экономика, управление. -1995. - №5, -с. 30-33.
119. Холлис Г., Плоккер К. На пути к демократической децентрализации: перестройка региональных и местных органов власти в новой Европе. - М., 1995.

120. Чаянов А.В. Избранные труды. - М.: Финансы и статистика, 1991. - 432 с.
121. Чихладзе Л.Т. Историко-теоретические аспекты развития местного самоуправления в государствах Европы (часть 1) / Л.Т.Чихладзе // Право и политика. - 2005. - № 12 - С. 38-47.
122. Шумпетер Й. Теория экономического развития. Пер.с нем. – М.: Прогресс, 1982.
123. Шутьков А. Системы ведения агропромышленного производства регионов. // АПК: экономика, управление. - 1997. - № 11. - С. 3-10.
124. Шутьков А.А., Боев В.Р., Серков А.Ф. Многоукладная экономика АПК России: вопросы теории и практики. – М.: Колос. 1997. - 320 с.
125. Щетинина И.В. Концептуальные основы разработки прогрессивных моделей государственного и муниципального управления АПК./Щетинина И.В.// Экономка. -№ 1, 2009.
126. Экономическая энциклопедия /Гл. ред. Л. И. Абалкин. - М.: Экономика, 1999. -1055 с.
127. Энциклопедический словарь, 1982.
128. Энциклопедия предпринимателя / Сост. Синельников СМ. - СПб.: Компания «Олбис, Г. Сатис», 1994, - 628 с.
129. Эффективность государственного управления / Под общ. ред. Батчикова С.А., Глазьева С.Ю. – М., 1998, - 848 с.
130. Alexander L.D. Successfully Implementing Strategic Decisions. Jr. Long Range Planning. Volum 18, 3. - 2003.
131. Drucker P. Management and the World's Work//Harvard Business Review, Boston, 1998. №.5.
132. Kotler Ph., Turner R.E. Marketing Management Analysis, Planning and Control. Ontario, Prentice-Hall, 1985.
133. Porter M.E. Competitive Strategy. Techniques for Analizing Industries rnd Competitors. N.J., Free Press, 2002.
134. Schein E.H. Organizational Culture and Leadership. San Francisko, Jossey-Bass Pablishers, 1985.

135. Smith G.D., Arnold D.R., Bizzell B.G. Business Strategy and Policy, 2-nd ed. Boston, Ma., Houghton Mifflin, 1998.
136. Thompson A.A., Strickland A.J. Jr. Strategic Management, Concepts and Cases, 3-rd ed. Plano. Tex. Business Publications, 1984.