

СОВРЕМЕННЫЕ МЕТОДЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНОЙ АГРАРНОЙ ПОЛИТИКИ

Щенникова Валерия Николаевна

старший преподаватель ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ», Россия, г. Москва

MODERN METHODS OF IMPLEMENTATION OF REGIONAL AGRARIAN POLICY

Valeriya Shchennikova

Senior lecturer, Russian Academy of National Economy and Public Administration, Russia, Moscow

Аннотация. В статье рассмотрен вопрос о механизмах инвестирования в сельское хозяйство на основе государственно-частного партнерства, достоинства государственно-частного партнерства, особенности процесса планирования регионального сельского хозяйства, программно-целевой метод как метод регионального планирования аграрного развития.

Abstract. The article considers the issue of investment mechanisms in agriculture on the basis of public-private partnership, the dignity of public-private partnership, features of the regional agriculture planning process, program-target method as a method of regional planning for agricultural development.

Ключевые слова: государственное-частное партнерство; аграрная политика; сельское хозяйство; экономическая безопасность; региональный подход.

Keywords: public-private partnership; agrarian policy; agriculture; economic security; regional approach.

Сегодня все области Российской Федерации имеют программы развития своего сельского хозяйства. В большинстве случаев, однако, они составлены по принципу соответствия федеральным программам, прежде всего Государственной программе развития сельского

хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013-2020 годы. Между тем процесс планирования регионального сельского хозяйства имеет свои особенности, которые пока что недостаточно исследованы в научной литературе. В связи с этим выскажем следующие соображения.

Очевидно, что при разнообразии региональных моделей сельскохозяйственного производства, отражающем местные природно-климатические условия, органам аграрного планирования не следует стремиться копировать федеральные программы по всему спектру заложенных в них мероприятий. Такой подход, как отмечают специалисты, зачастую ведет лишь к распылению бюджетных ассигнований, слабо решая местные проблемы [6]. В зависимости от региональных условий, акцент может быть сделан на преобладающее развитие местного животноводства или растениеводства, на создание или расширение перерабатывающих предприятий, приобретение техники, инфраструктурные и мелиоративные работы, закрепление рабочей силы на селе через жилищное строительство, развитие экотуризма и т. д. В этой ситуации, наряду с планированием «по вертикали» (представление и защита планов перед вышестоящими органами управления), все более широкое развитие должно получить планирование «по горизонтали» - внутрихозяйственное и по линии отношений с территориями соседних регионов, тем более что сегодня имеет место сокращение федеральной поддержки сельского хозяйства в масштабах страны. Кроме того, на местном уровне возрастает роль более долгосрочного планирования, снижающего конъюнктурные риски на основе многовариантности и/или сбалансированности сценариев развития.

Пока что последовательно региональный подход к планированию развития АПК распространяются крайне медленно. Исследования показывают, что в 58 субъектах РФ принимаемые программы аграрного развития фактически полностью повторяют структуры федеральных программ, различаясь лишь объемами планируемых бюджетных расходов, но даже при этом структура затрат повторяет федеральные программы. Более того, есть регионы, где программа развития представляет собой чисто бюджетный документ, не имеющий никакой описательной части и выраженный в форме таблицы по распределению получаемых сверху средств на соответствующие направления развития.

В 10 субъектах РФ федеральные целевые программы были в той или иной мере дополнены комплексом мероприятий, исходящих из местной специфики агропроизводства. И лишь 15 субъектов РФ (пятая часть регионов) разрабатывают так называемые уникальные программы развития своего сельского хозяйства, определяя необходимый объем средств, имея план мероприятий, критерии исполнения планов и прогноз развития ситуации в отрасли. Эмпирически доказано, что в этой группе объемы производства сельхозпродукции возрастают существенно более высокими темпами, чем в среднем по стране [5]. В рамках проводимой в стране аграрной политики, следовательно, сегодня важно всячески поощрять активизацию работ по стратегическому планированию сельскохозяйственного развития на региональном и муниципальном уровнях.

К этой задаче должны подключиться научные институты с задачей оказывать научно-методическое содействие такому планированию. Научная оценка региональных программ, на наш взгляд, должна быть ориентирована на выявление следующих их характеристик:

- адекватность и полнота анализа условий и текущего состояния агропроизводства в данном регионе, наличие рисков,
- реалистичность целей программы, наличие финансовых ресурсов, соответствие принимаемых целей производственному и кадровому потенциалам, наличие адекватной производственно-хозяйственной инфраструктуры,
- соотношение бюджетных и внебюджетных источников финансирования в программе, предполагаемый период окупаемости инвестиций, прогнозируемые показатели увеличения продукции на единицу бюджетных средств, другие индикаторы бюджетной эффективности,
- адекватность определения целей программы и сроков ее реализации, ее взаимосвязи с другими отраслями,
- достаточность ресурсов для исполнения программы,
- соответствие федеральным аграрным программам и региональным экономическим программам.

В общем плане основным методом регионального планирования аграрного развития, на наш взгляд, должен стать достаточно разработанный и уже распространенный программно-целевой метод, основное достоинство которого заключается в соотнесении принимаемых целей развития с доступными ресурсами при помощи конкретных программ. Программы при этом представляют собой комплекс мероприятий по достижению одной или нескольких целей; в последнем случае они упорядочиваются в виде «дерева целей». По такому принципу, в частности, построена Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013 – 2020 годы. Здесь представлено сложное «дерево целей» на двух уровнях приоритетов, где к первому уровню относятся:

- в сфере производства – развитие импортозамещающих подотраслей сельского хозяйства,
- в экономической сфере – повышение доходов сельскохозяйственных производителей,
- в социальной сфере – устойчивое развитие сельских территорий,
- в сфере развития производственного потенциала – мелиорация земель и введение в оборот неиспользуемой пашни и других категорий сельскохозяйственных угодий,
- в институциональной сфере – развитие интеграционных связей в агропромышленном комплексе и формирование территориальных кластеров,
- в научной и кадровой сфере – обеспечение формирования инновационного агропромышленного комплекса [2]

При этом в Государственной программе выделен ряд приоритетов второго уровня, 11 конкретных подпрограмм и две федеральные целевые программы («Устойчивое развитие сельских территорий» и «Развитие мелиорации земель сельскохозяйственного назначения»). Можно полагать, что сам принцип построения программы – выделение приоритетов разных уровней и наличие подпрограмм – может послужить ценной методологической основой для разработки аграрных программ на региональном и муниципальном уровнях. Именно на таких принципах планирование сельскохозяйственного развития происходит, например, в успешно развивающейся Белгородской области. Выявление и реализация приоритетных задач в данном случае служит основополагающим принципом, позволяющим концентрировать финансовые, материальные и иные ресурсы для получения наиболее быстрой отдачи, что в конце концов позволяет развивать и иные направления, первоначально не рассматриваемые как первоочередные. Целевые программы становятся инструментом, обеспечивающим синхронное развитие разных подсистем регионального (муниципального) целого – экономической, аграрно-производственной, социально-демографической и других.

В складывающейся ситуации финансовых ограничений в аграрном секторе, в том числе на осуществление крупномасштабных программ, сегодня остро стоит вопрос о механизмах инвестирования в сельское хозяйство. Мы полагаем, что применительно к аграрному сектору все более важное значение приобретают возможности государственно-частного партнерства (ГЧП). В сельском хозяйстве есть целый ряд задач, временной горизонт разрешения которых далеко выходит за рамки текущего планирования, обычно не превышающие 3 года. Это, прежде всего те задачи, которые напрямую связаны с проблемой продовольственной безопасности страны и здорового питания населения, – производство мяса крупного рогатого скота, тепличное производство, закладка садов. В этих областях сельскохозяйственного производства горизонт планирования составляет примерно 10 лет и, соответственно, имеет место длительный срок окупаемости первоначальных вложений. Именно в таких случаях инвестирование на основе государственно-частного партнерства является наиболее перспективным и естественным инструментом финансирования аграрных программ.

В самом широком понимании ГЧП, по определению А.Г. Зельднера, считающего государственно-частное партнерство «мейнстримом» современной экономики, – «это система организационно-экономических отношений, предполагающая закрепление на контрактной основе прав и ответственности органов власти и бизнеса за совместное использование инвестиционных и других ресурсов, паритетное разделение рисков и прибыли, достижение конечных результатов при реализации крупных инфраструктурных проектов, а также перераспределение правомочий собственности и социализацию общественных отношений» [4]. В других определениях подчеркивается, что ГЧП – это «отношения, возникающие между частным сектором и государственными органами, как правило, с целью привлечения частных

ресурсов и (или) знаний для того, чтобы способствовать созданию общественных благ и оказанию общественных услуг» [3] Федеральный закон РФ «О государственно-частном партнерстве», принятый в 2015 г., вводит также понятие муниципально-частного партнерства. При этом закон формулирует следующие принципы осуществления ГЧП: открытость и доступность информации о государственно-частном партнерстве, обеспечение конкуренции, равноправие сторон соглашения и равенство их перед законом, добросовестное исполнение сторонами своих обязательств, справедливое распределение рисков и обязательств между сторонами [1].

С принятием ФЗ «О государственно-частном партнерстве» под этим направлением деятельности появилась фундаментальная правовая основа. Вместе с тем, как отмечает большинство экспертов, пока что имеет место слабая юридическая проработанность многих вопросов ГЧП, особенно на региональном и муниципальном уровне, отсутствуют необходимые подзаконные акты, не создан единый государственный орган, осуществляющий оценку, согласование и контроль в отношении соответствующих проектов ГЧП.

Государственно-частное партнерство, разумеется, должно быть взаимовыгодным. Главное достоинство этого инструмента – снижение инвестиционных рисков для обеих сторон. К выгодам частного бизнеса относится получение дополнительного финансирования, доступа к новым сферам экономики и дополнительных доходов в виде прибыли от использования государственных активов, появление долгосрочной перспективы деятельности, проникновение на новые рынки, возможность использования специального налогового режима и иных льгот и преференций в области налогообложения. Государство при этом выигрывает от разделения рисков в осуществлении проектов, модернизации государственного и муниципального секторов экономики, синергии в использовании ресурсов и, в конце концов, экономии бюджетных средств. Вместе с тем реализация таких проектов – достаточно сложный процесс, требующий от участников очень точного бюджетного планирования и таких управленческих компетенций, которые в большинстве субъектов РФ пока не сформированы.

Важнейшее достоинство ГЧП как инструмента деятельности – возможность выборочного стимулирования инвестиций в отдельные предприятия и сферы деятельности. В рамках таких отношений открываются дополнительные возможности для разработки и осуществления крупных инновационных проектов, в том числе по линии формирования региональных агрокластеров, технопарков, технополисов и наукоградов. Государственно-частное партнерство, как оно осуществляется в мире, позволяет осуществлять эффективное сотрудничество в научно-технической области, где практикуются такие формы ГЧП, как софинансирование крупных исследовательских проектов (с последующей передачей прав на результаты НИОКР частным фирмам для последующей коммерциализации, что и является для них стимулом участия в партнерстве), софинансирование наиболее ранних стадий коммерциализации продукта, создание крупных совместных центров исследований в тех областях, которые по традиции относятся к ответственности государства – например, в системе аграрного образования и аграрной науки. В российских условиях это может быть создание инфраструктуры научного венчурного предпринимательства, бизнес-инкубаторов, центров по трансферу технологий, особых агроэкономических зон, способных привлекать финансовые ресурсы в сферу аграрной науки.

Для привлечения молодых кадров в сферу аграрной науки на основе государственно-частного партнерства может быть выстроена система грантов, специальных стипендий, молодежных исследовательских программ и других мер поддержки молодых исследователей. Аграрная политика государства должна при этом поощрять распространение экспериментальных и опытных производств высших учебных и научно-исследовательских учреждений, а также осуществление ими сельскохозяйственного консультирования в своих областях и регионах.

Более простые проекты могут включать в себя строительство хранилищ первичной продукции, современных складов, селекционно-семеноводческих центров, дополнительных перерабатывающих мощностей, оптово-распределительных пунктов, транспортных артерий, внедрение новейших технических средств в конкретных хозяйствах. Отдельное направление ГЧП – арендные (лизинговые) отношения, в рамках которых государство передает частному сектору здания, сооружения, машины, оборудование и другую государственную собственность, в результате чего происходит повышение не только эффективности отдельных

производств, но и их инвестиционная привлекательность, позволяющая им переходить на более высокие уровни инновационного развития.

Вариантом ГЧП может стать развитие интеграционных отношений между сельскохозяйственными кооперативами и агрофирмами, агрохолдингами и другими агропромышленными формированиями, что в перспективе может привести к становлению новой формы – кооперативно-частных предприятий.

В заключение необходимо подчеркнуть, что по мере возникновения новых задач в аграрном секторе страны не только возрастает роль государственной аграрной политики в России, но и перед самой этой политикой возникают принципиально новые задачи.

На наш взгляд, прежде всего необходимо отойти от существующих сегодня относительно узких горизонтов планирования развития АПК и постепенно переходить к системе прогнозирования и стратегического планирования на долгосрочную (15-20 лет) перспективу с четким соблюдением последовательности и этапности аграрной политики. Серьезной проблемой при этом остается необходимость структурной перестройки аграрного сектора, где более широкое развитие должны получить малые, средние и умеренно крупные производства, которые максимально широко охватывали бы территорию страны, повышали бы уровень занятости сельского населения, более надежно обеспечивали бы продовольственную обеспеченность населения и продовольственную безопасность страны в целом. В рамках государственных программ развития сельского хозяйства в настоящее время выработано и применяется множество инструментов стимулирования аграрного сектора, задача, на наш взгляд, заключается именно в том, чтобы максимально четко «стратегировать» их использование.

Список литературы:

1. Федеральный закон от 13 июля 2015 г. N 224-ФЗ "О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" (с послед. изм. и доп.) // "Собрание законодательства РФ", 20.07.2015, N 29 (часть I), ст. 4350.
2. Национальный доклад «О ходе и результатах в 2014 году Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013-2020 годы». М., 2015.
3. Bult-Spiering M., Dewulf G. Strategic Issues in Public-Private Partnerships: An International Perspective. L. UK, 2006. P. 16. Цит. по: Белицкая А.В. Правовое регулирование государственно-частного партнерства. М., 2012. С. 33.
4. Зельднер А.Г. Государственно-частное партнерство - мейнстрим современного этапа российской экономики // Мир перемен. 2014. № 1. С. 142.
5. Сюсюра Д.А., Пустотин Д.И. Программно-целевое управление инновационным развитием АПК в регионах РФ [Электронный ресурс] Режим доступа - <https://cyberleninka.ru/article/v/programmno-tselevoe-upravlenie-innovatsionnym-razvitiem-apk-v-regionah-rf>.
6. Худин Д.С. Новые подходы к планированию в сельском хозяйстве [Электронный ресурс] Режим доступа - www.ecsn.ru/files/pdf/201204/201204_210.pdf.