
© 2005 С.-М. Х. Юнаев

УДК 332.1

ББК 65.049(2Рос) 6

Ю 49

Функция государства в сфере управления региональным АПК

Аннотация:

В данной статье обоснована необходимость присутствия механизма государственного управления с точки зрения его воздействия на элементы отраслевой экономики, а именно агропромышленного комплекса. Автором затронуты актуальные проблемы регулирования субъектов АПК в условиях рыночной экономики, когда рычаги государственного управления и требования стихийного рынка должны стремиться к состоянию оптимальной синхронности.

Ключевые слова:

Управление, государственное управление, государственная политика, региональный АПК, организационная структура управления, государственный контроль, административный ресурс, стратегия, планирование, государственное программирование, целевая программа.

Главная задача государственного управления в сфере агропромышленного комплекса – формирование соответствующей среды для эффективной деятельности входящих в него хозяйствующих субъектов. Негативные процессы в отрасли являются индикаторами нереализованного потенциала хозяйственного управления, в основном, из-за несовершенной системы государственного управления.

Продолжительность, глубина и разрушительные последствия кризиса сельской экономики России свидетельствуют о том, что система управления АПК не отвечает элементарным требованиям рынка.

В последнее время государственная политика в области экономики была направлена на децентрализацию. Экономические субъекты нуждались в большем либерализме, чем они имели в период превосходства государственной собственности на средства производства. Но этого не произошло, в результате чего государство лишилось необходимых рычагов влияния на экономические процессы на национальном уровне.

Отечественный и зарубежный опыт показывает, что положения о необходимости отделения государства от экономики и саморегулирующемся рынке, заложенные в основу идеологии текущих реформ, необоснованны. Практика также свидетельствует об особой роли государства в обеспечении стабильности, в стимулировании развития и при восстановлении экономики АПК и других отраслей после разрушительных войн и кризисов (2).

Установление соотношения саморегулирующих факторов функционирования сельского хозяйства и других отраслей АПК один из наиболее принципиальных вопросов в совершенствовании системы экономического механизма государственного регулирования на региональном уровне. Поэтому очевидно, что полностью саморегулирующихся систем в практике не существует, и необходимо иметь в виду, что отказа государства от вышеперечисленных вопросов не может быть ни теоретически, ни практически. Без продуманной

концепции перелив капитала в сельское хозяйство невозможен, так как в условиях свободной конкуренции оно не в состоянии иметь рентабельность, сравнимую с вложенными в сферы торговли, финансов, услуг и т.д.

При обобщении передового опыта было выявлено, что с учетом требований рынка следует определить функции и структуры органов государственного управления отраслью, обосновать разработку рычагов регулирования деятельности хозяйственных формирований и т.д. Все это свидетельствует о необходимости усиления регулирующей и контролирующей роли государства в экономике.

Уровень компетентности государственного управления позитивно или негативно влияет на экономические процессы как АПК, так и других отраслей, динамизм развития которых зависит, прежде всего, от качества такого управления, целью которого, в свою очередь, является создание условий для наращивания и реализации созидательного потенциала граждан, эффективного функционирования предприятий и организаций.

Эффективность хозяйственного управления определяется рамками, которые задаются системой государственного управления. Иначе говоря, государственное управление первично по отношению к хозяйственному.

Одна из причин аграрного кризиса и обострения проблемы продовольственной безопасности – низкая эффективность управления сельским хозяйством и агропромышленным комплексом в целом. Утрата управления агропромышленным комплексом как единым народнохозяйственным объектом привела к тому, что АПК как интегрированная система сельского, лесного, рыбного, водного хозяйства, агросервисного обслуживания, потерял свою целостность. Произошел разрыв интересов отдельных отраслей, возрос уровень монополизма (4).

Фактическое положение в региональных АПК показывает, что здесь утрачена управляемость многими процессами, управление рассогласовано и рассредоточено,

ослаблено взаимодействие на формирование взаимовыгодных межотраслевых отношений. Статус ряда органов управления не соответствует новым требованиям, поэтому они не могут успешно решать стоящие перед ними задачи, на всех этапах занижена ответственность за принятые решения, отсутствует контроль. Принципиальные решения по управлению АПК принимаются без должного обоснования и необходимой производственной проверки. И это приводит к тому, что объект и субъект управления не имеют четкого организационного оформления как по горизонтали, так и по вертикали, не найдены и эффективные связи между взаимодействующими отраслями и сферами деятельности АПК.

В этой ситуации роль региональных органов управления АПК оказалась заниженной. Сказалось и отсутствие достаточных управленческих воздействий как на преобразования в сфере производства, так и на предприятиях агросервиса, переработки, хранения, торговли и т.д. Управляемость потеряна также из-за того, что административные методы управления на свободных товаропроизводителях не действуют, а экономические до конца не разработаны. Не создан механизм воздействия на процессы обращения товаров, движение капитала и рабочей силы.

Истоки проблем и ошибок надо искать в упрощении подходов к приватизации и управлению агропромышленным комплексом как простым производственным и техническим организмом, сведении всех задач эффективного хозяйствования к изменению форм собственности, игнорировании роли государства в регулировании экономики в условиях рынка, представлении, что рыночная организация экономики отрегулирует управленческие проблемы на основе спроса и предложения.

Распад организационной структуры управления привел к подмене гибкого регулирования многосложными процессами импульсивными мерами по применению решений, потере управляемости важнейшими научно-техническими процессами, межрегиональными контактами, ценообразованием, регулированием продовольственного снабжения.

Говоря о важности совершенствования организационной структуры управления на современном этапе вхождения в рынок следует сказать о содержании и сущности понятий «управления» и структуры управления на региональном уровне.

Организационная структура управления – состав органов управления и совокупность устойчивых взаимоотношений между ними, которые определяются поставленными предпринимателями целями и задачами и обеспечивают целостность АПК региона, сохранение основных свойств при различных внешних и внутренних изменениях. Эффективность организации управления зависит от того, как построены внутренние связи. Совершенствование их, адаптация к рынку, наряду с реформированием всех элементов хозяйственного механизма дает положительный эффект.

«Управление» – это то звено, в котором организуется трансформация и реализация экономических законов развития общества, определяются формы организационно-экономических, социальных отношений, его региональные

аспекты, вырабатываются формы и методы функционирования предприятий и организаций. Нарушение принципов управления, экономических законов и закономерностей функционирования рынка на государственном уровне ведет к серьезной деформации экономики, социальным потрясениям.

Словосочетание «государственное управление» включает в себя множество понятийных элементов, главным из которых является соблюдение межотраслевого баланса. Сюда относится все, что обеспечивает паритет цен в экономике. Основную часть проводимых с этой целью мероприятий принято относить к деятельности государства, направленной на создание приемлемых условий хозяйствования для формирований АПК с учетом особенностей отрасли. Конкретными её направлениями являются контроль цен на продукцию и услуги естественных монополий, разумная налоговая, кредитная, инвестиционная и ценовая политика, формирование системы страхования.

Другими важными элементами государственного управления являются защита отечественного рынка от перенасыщения импортом сельхозпродукции, продовольствия и сельхозсырья, социальная защита селян, развитие аграрной науки, подготовка кадров, обеспечение государственного контроля (ветеринарного, санитарно-эпидемиологического, экологического, финансового и др.).

Таким образом, государственное управление состоит из множества сложных элементов. Их охват в одном проекте, включающем в себя только региональный уровень, невозможен.

К общим закономерностям, которые будут определять социально-экономическое развитие АПК России относятся:

- демократизация экономики с целью социализации общества (путем демократизации собственности и производственного управления);
- повышение регулирующей роли государства в экономике;
- повышение контролирующей роли государства;
- повышение социальной и экологической роли государства;
- повышение роли местного самоуправления;
- повышение роли интеллектуальной собственности;
- развитие инновационно-ориентированных экономических систем (ориентация экономики на лучшие достижения НТП).

В результате изучения функций, полномочий и ответственности региональных управлений сельского хозяйства и продовольствия, установлено следующее:

- функции, приведенные в соответствующих положениях об управлении сельского хозяйства и продовольствия, содержат все виды деятельности, которые должен осуществлять орган государственного управления АПК региона;
- управление несет ответственность за развитие АПК региона;
- полномочия указанного управления фактически сведены к праву участия в мероприятиях, внесения предложений, получения информации, т.е. не соответствуют функциям управления и возложенной на него ответственности;
- развитие рыночных отношений привело к снижению роли отраслевых подразделений районных и региональных управлений сельского хозяйства.

Исходя из опыта, можно сделать вывод о имеющихся ключевых видах деятельности, которые всегда будут актуальны для регионального уровня управления АПК. К ним относятся материально-техническое обеспечение, развитие инфраструктуры рынка, правовая помощь, внедрение НТП, инвестирование, кредитование, страхование, целевая финансовая поддержка, управление государственной собственностью, информационно-консультационное обслуживание, контроль деятельности хозяйственных формирований и др.

По мере развития хозяйственного управления часть этих функций перейдет в коммерческие структуры. При этом госуправление будет насыщаться новыми функциями (стратегическое планирование, квотирование и т.д.).

Основной причиной низкой эффективности региональных органов государственного управления АПК является отсутствие необходимых полномочий.

Опыт ведущих стран мира подтверждает, что развитие рыночных отношений, а также преодоление системных кризисов невозможны без усиления регулирующей и контролирующей роли государства.

Также следует учитывать, что главный дефицит предприятий и иных формирований отрасли заключается не в финансовых и материальных ресурсах, а в высококвалифицированных кадрах руководителей и специалистов. Это также свидетельствует о целесообразности использования административного ресурса органов государственного управления АПК через систему региональных и районных интеграционных объединений.

Активизация административных рычагов создаст условия для налаживания почти полностью утерянных в последние годы экономических механизмов в системе АПК.

Переход к новым методам хозяйствования, отказ от директивного планирования естественно не отменяют необходимости разработки программ социально-экономического развития, а наоборот, повышают их актуальность с точки зрения государственного программирования экономики.

Роль планирования существенно изменится – из совокупности директивных заданий, выполнение которых должно быть обеспечено при любых условиях, оно превращается в описание программы действия по достижению необходимого состояния (свойств) экономической системы. В новых условиях программа должна отвечать на вопросы о том, как должны функционировать различные хозяйственные субъекты, чтобы были достигнуты сформулированные цели развития. Иначе говоря, в новых условиях хозяйствования основой

функцией планирования становится формирование курса действий на уровне управляемой системы (в нашем случае – агропромышленный комплекс) с последующим формулированием комплекса мер по обеспечению его реализации. Более того, любая методически корректно сформулированная стратегия и программа ее реализации в силу своей комплексности, многоаспектности и межведомственного характера должна пронизывать все функциональные и структурные разделы плана. Это особенно существенно, когда прогнозируется и совершенствуется развитие такой проблемной и сложной отрасли как агропромышленный комплекс, поскольку ее нельзя рассматривать «по частям», в разрезе той или иной задачи стабилизации и выхода отрасли из кризиса.

На наш взгляд, целевая программа – это специфическая разновидность перспективного плана, базирующегося на научной концепции развития экономических субъектов. Планирование основывается на применении целевой программы, представляющей собой комплекс взаимосвязанных мероприятий и работ, выполнение которых позволяет решить выделенные проблемы, т.е. поставленные цели.

Обусловленная гарантированность поддержки программ ориентирует на предоставление государственных ресурсов и средств только при определенных условиях, обычно закрепляемых в договорах. Следовательно, государственная поддержка оказывается только тем группам производителей, которые соответствуют условиям программ.

Программно-целевой подход неразрывно связан с целевой направленностью поддержки государством сельского хозяйства. Как прямые платежи, субсидии, так и косвенные рычаги приводятся в действие в рамках конкретных программ. Целевое использование средств является одним из важнейших условий участия в программах.

Примечания:

1. Баклаженко Г.А. Орловская модель управления региональным АПК // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий, 2000. – №1.
2. Милосердов В. В. Проекты реформирования регионального АПК. Книга 2 (части V-XI). – М.; ФГНУ «Росинформагротех», 2001. – 408с.
3. Мильнер Б.З. Организационный механизм программно-целевого планирования и управления. – М.: Экономика, 1980.
4. Шутьков А.А. Совершенствование системы управления агропромышленным производством // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий, № 11-12, 1993.