

ФАНО России
Федеральное государственное бюджетное учреждение науки
Федеральный исследовательский центр
«Карельский научный центр Российской академии наук»
(КарНЦ РАН)

На правах рукописи

Клименок Ольга Николаевна

НАУЧНЫЙ ДОКЛАД

об основных результатах научно - квалификационной работы (диссертации)
на тему: **«Совершенствование государственного программирования
социально-экономическим развитием северного региона
(на примере регионов Северо-Запада России)»**,
подготовленной в соответствии с требованиями
Федерального государственного образовательного стандарта
высшего образования по направлению 38.06.01. Экономика
(уровень подготовки кадров высшей квалификации)

Научный руководитель:
ведущий научный сотрудник,
руководитель Отдела региональной
экономической политики
ИЭ КарНЦ РАН, к.ф.-м.н., д.э.н,
О. В. Толстогузов

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	...3
I. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ	11
1.1. Государственное программно-целевое управление	12
1.2. Институциональный анализ государственных программ	14
1.3. Агропромышленный комплекс Северо-Запада России: состояние и проблемы развития	22
1.4. Система управления агропромышленным комплексом и совершенствование государственного программирования	28
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	34
ОСНОВНЫЕ НАУЧНЫЕ ПУБЛИКАЦИИ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИОННОГО ИССЛЕДОВАНИЯ	38
УЧАСТИЕ В НАУЧНЫХ КОНФЕРЕНЦИЯХ	39
ПРИЛОЖЕНИЯ	40

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. Управление размещением производства и развитием экономики представляет собой весьма сложную теоретическую и практическую проблему с множеством составляющих. Успешное ее решение будет способствовать эффективному использованию наличного природно-ресурсного и экономического потенциала региона, производству конкурентоспособной продукции высокого качества в широком ассортименте, развитию рынка труда, укреплению финансового положения региона за счет дополнительного поступления налоговых платежей, в конечном итоге давая стимул для комплексного развития экономики в целом и обеспечения экономической безопасности.

В России активно развивается стратегическое и государственное программирование развития экономики. В настоящий момент осуществляется переход на программный принцип формирования бюджета с использованием такого инструмента, как «государственная программа». Важной методологической особенностью государственных программ является использование для достижения поставленных целей всех инструментов государственного управления, таких как: бюджетное финансирование, меры государственного регулирования, механизмы взаимодействия с органами местного самоуправления, государственными и муниципальными учреждениями, организациями иных организационно-правовых форм, гражданами.

В то же время доминирование бюджетного элемента и узкоотраслевой и региональный подход предопределяет ряд недостатков, как общего характера, так и вызванных не учетом региональных особенностей. Так, как правило, в госпрограммах объектом управления выступает не системная проблема, а сфера социально-экономического развития в целом, что превращает программу не в инструмент экономического развития, а скорее в инструмент бюджетного участия в экономике, поскольку обязательным элементом является только бюджетное финансирование, а потенциал остальных используется не в полной мере.

Поскольку процесс государственного управления осуществляется в рамках формирования системы стратегического планирования, то одна из основных задач разработки госпрограмм – тесное увязывание приоритетов бюджетной политики и проведения институциональных преобразований. Поэтому в качестве главного не-

достатка, который необходимо устранить, отметим недостаточную координацию субъектов (как экономических агентов, так и регионов) неполное отражение стратегических приоритетов в содержании госпрограммы и недооценка институциональных преобразований. Складывается впечатление, что зачастую госпрограмма рассматриваются как инструмент деятельности органов исполнительной власти, не предполагающий тесной координации работы с муниципальными органами исполнительной власти и организациями, существенно влияющими на достижение целей госпрограммы. В итоге государственные программы не только и не столько должны распределять финансовые ресурсы (как технический документ), но и по своей сути должны (как институциональный документ) проектировать и совершенствовать институциональную (правовую, организационную и т.д.), научно-технологическую и инфраструктурную базу для создания эффективного производства и условий для увеличения его масштаба, обеспечения доступа к технологиям и капиталу для проведения новой промышленной политики.

В качестве важной составляющей экономики региона рассмотрен агропромышленный комплекс (далее - АПК), а одной из составляющих безопасности - продовольственная безопасность.

Агропромышленный комплекс занимает одно из ключевых мест в развитии экономики государства, т.к. выступает в качестве единственного производителя и поставщика продовольственных товаров – основы жизнедеятельности людей (населения страны) и воспроизводства рабочей силы. Еще немаловажным фактором сельского хозяйства является производство сырья для выпуска продукции производственного назначения, а также огромного количества товаров непродовольственного назначения.

АПК, как сектор национальной экономики, представляет собой систему взаимосвязанных отраслей промышленности и сельского хозяйства по производству, переработке, хранению и реализации сельскохозяйственной продукции. В настоящее время значительно возросла роль и значение АПК регионов, выполняющих важнейшую функцию – обеспечения потребностей государства в сельскохозяйственной продукции и продовольствия, для внутреннего потребления и для зарубежных поставок. Исходя из анализа состояния агропромышленного комплекса, можно говорить о наличии положительных тенденций, в частности: росте произ-

водства основных видов сельскохозяйственной и пищевой продукции, проведении комплекса мер, направленных на поддержку и развитие агропродовольственного комплекса. Однако, необходимо отметить, что социально-экономическое положение агропродовольственного комплекса продолжает оставаться сложным и противоречивым и по-прежнему отстает от уровня развития в дореформенный период.

Кроме того, в последние годы развитие аграрной сферы, как страны в целом, так и регионов, происходит в сложной социально – экономической ситуации в силу ряда возникших новых факторов внутреннего и внешнего характера, таких как членство России в ВТО и одновременное её участие в региональных интеграционных объединениях на экономическом пространстве СНГ, повышение конкуренции на внутреннем и мировом агропродовольственных рынках, усиление монополизации отдельных продуктовых сегментов агропродовольственного рынка в связи с расширением крупных торговых сетей, санкции в отношении Российской Федерации и ответное эмбарго России в отношении ряда товаров из иностранных государств, резкое падение курса рубля по отношению к иностранной валюте.

Для укрепления позиций аграрного сектора в сложившихся экономических условиях необходимо обеспечить эффективность процедур стратегического управления в отрасли.

Имеющиеся системные и вновь возникающие проблемы могут быть в значительной степени решены путем совершенствования инструментов и методов регулирования на основе новых научных подходов в финансово-кредитном, информационно-консультационном и кадровом направлениях государственного регулирования агропромышленного комплекса, обеспечивающих преодоление негативных тенденций развития сельскохозяйственного производства и способствующих формированию кооперационных связей в аграрном секторе региона.

В исследовании рассматриваются актуальные проблемы территориального размещения отраслей агропромышленного комплекса в северных регионах, который, являясь крупнейшим межотраслевым комплексом, объединяющим несколько отраслей экономики, в современных экономических условиях приобретает важное значение в обеспечении продовольственной безопасности и конкурентоспособности не только отраслей АПК, но и региона в целом.

Изложенное выше делает возможным обозначить актуальность диссертационного исследования для теоретических и прикладных задач, необходимость развития и дополнения подходов, методов и инструментов, факторов и механизмов регулирования результативной пространственно-отраслевой структуры агропромышленного комплекса в регионах России.

Степень разработанности проблемы. Вопросам государственного регулирования и развития агропромышленного комплекса уделяли внимание в своих трудах такие российские исследователи экономической науки, как З. Алиева, К. Астапов, Г. Беспяхотный, И. Буздалов, А. Гатаулин, А. Горохов, Р. Гумеров, О. Дудченко, В. Еремеев, И. Загайтов, А. Зигангирова, В. Коокуева, В. Милосердов, С. Огнивцев, Ю. Трещевский, И. Рисин, Е. Строев, К. Терновых, В. Печеневский, М. Прокопьев, В. Узун, И. Ушачев, Г. Фетисов, В. Хлыстун, И. Хицков, Д. Эпштейн, Ю. Яковец и т.д.

Теоретические и методические аспекты регулирования агропромышленного комплекса на региональном уровне нашли свое отражение в исследованиях таких ученых, как А.И. Авторханов, Р.Х. Адуков, П.А. Андреев, Х.М. Боготов, Б.Б. Басарев, М.Х. Балкизов, Г.Х. Батов, Г.А. Баклаженко, В.М. Баутин, Ю.Т. Бузилов, П.Е. Гасиев, Л.З. Гукежева, В.С. Оглоблин, И.С. Санду, А.Ф. Серков, Х.Э. Таймасханов, И.И. Идилов, Ф.Е. Караева, А.М. Югай.

Вопросы развития и оптимизации территориально-экономических систем, их государственного регулирования, в том числе в пространственной плоскости, традиционно рассматривают представители школ российских ученых -регионалистов и экономических географов: А.Г. Гранберг, Г.В. Гиенко, Н.В. Зубаревич, Е.А. Коломак, В.В. Кулешов, В.А. Кротов, В.В. Курнышев, Г.М. Лаппо, В.Н. Лексин, Е.Н. Перцик, Т.В. Сачук, С.А. Суспицын, О.В. Толстогузов, Г.А. Унтура, А.Н. Швецов, Р.И. Шнипер и другие.

Специфика локального уровня экономики, в том числе агропромышленного производства, в условиях современной конкуренции исследуется также рядом зарубежных исследователей, в том числе: В. Барнес, Р. Беркман, С. Боррас, Ф. Вирсема, Р. Гогоски, П. Доммергес, С. Миладиноски, М. Портер, Дж. Скотт, К. Шармер.

Основы программно-целевого планирования и управления на разных уров-

нях рассмотрены как в зарубежной, так и в отечественной экономической литературе. Так, общая практика советского периода подробно изучалась: В.А. Агафоновым, В.С. Бялковской, И. Галушкой, А.А. Изотенковым, Н.И. Комковым, Б.З. Мильнером, Е.Д. Новиковым, В.Ф. Павленко, Ю.А. Самохиным, М.Г. Черным и др. Проблемами внедрения принципов программно-целевого управления на региональном уровне, получившего название регионального программирования, в разные годы занимались многие известные российские ученые - регионалисты: А. Адамеску, Е.Г. Анимица, С.С. Артоболевский, Б.В. Мелентьев, В.Н. Лаженцев, В.Н. Лексин, В.Я. Любовный, О.В. Пчелинцев, М.А. Сергеев, А.И. Татаркин, В.П. Чичканов, Б.М. Штульберг и др. Особенности современного периода программно-целевого управления, включая региональный аспект, рассмотрены в работах многих исследователей, в том числе таких, как: К.Б. Бексултанов, Н.Д. Гуськова, В.Б. Зацепин, Л.А. Климова, Е.Г. Коваленко, Л.А. Кормишкина, А.Г. Лобко, М.А. Митерев, Б.А. Райзберг, Т.Ю. Семенова, И.В. Усков, Н.П. Федоренко, Р.А. Шичиха и др.

Изучение эволюции программно-целевого подхода в стратегическом планировании потребовало обращения к работам зарубежных и отечественных специалистов, рассматривавших различные уровни стратегического планирования (корпоративный, региональный, государственный), в том числе: Б. Альстрэнда, И. Ансоффа, Д. Байтеса, Н.В. Бекетова, Е.М. Бухвальда, Й. Вонга, Дж. Дилларда, Б. Карлофа, А. Кисельникова, Б. Клейнера, Дж. Лэмпэла, Н. Лариной, Т. Махера, П.А. Минакира, Г. Минсберга, М. Николаева, Ю. В. Савельева, Я. Тернера и др.

Указанными авторами внесен весомый вклад в дополнение научных представлений по различным направлениям. При этом достижения в исследовании широкого круга рассматриваемых проблем не снижают актуальности настоящей работы, поскольку задача создания эффективной и корректной системы государственного регулирования экономических отношений в отечественном аграрном секторе, отвечающей особенностям территориального размещения и учитывающей взаимозависимость всех его сфер, в целом еще не получила теоретической и практической определенности. В теоретическом аспекте все еще недостаточно четко сформулированы направления и приоритеты, как государственных мер в обеспечении устойчивого стратегического развития аграрной сферы, так и основ саморегулирования

хозяйствующих субъектов агропродовольственного комплекса.

Все вышеизложенное обусловило выбор объекта, предмета, а также постановку цели и задач диссертационного исследования.

Объект диссертационного исследования – региональная экономическая система (далее - РЭС), важнейшей подсистемой которой выступает АПК.

Предмет диссертационного исследования - экономические отношения, возникающие в процессе развития и совершенствования системы управления регионом на основе стимулирования АПК, теоретические и методологические принципы, методы и способы управления РЭС, а также институциональные и инфраструктурные аспекты развития РЭС.

Целью диссертационного исследования является оценка возможности формирования экономического комплекса северного региона на основе стимулирования развития агропромышленного комплекса и смежных отраслей, выполняющего роль полюса роста в экономике региона в контексте продовольственной безопасности региона.

Для достижения поставленной цели поставлен и решен комплекс взаимосвязанных **задач**:

- исследовать и определить роль и место АПК в региональной экономике и оценить его влияние на экономическое развитие, решение социально-экономических задач;
- выявить и систематизировать факторы развития и функционирования АПК регионов Северо-Запада России;
- исследовать роль, место и значение государственного программно-целевого управления;
- провести сравнительный анализ государственных программ развития АПК регионов Северо-Западного федерального округа (СЗФО);
- сформулировать положения теоретико-методологического подхода к совершенствованию государственных программ;
- разработать концептуальные направления совершенствования государственного программирования;
- разработать механизмы управления региональным АПК на основе оптимизации размещения производительных сил и развития инфраструктуры.

Научная новизна диссертационной работы заключается в выдвижении и доказательстве следующих гипотез:

1. Экономическое и пространственное развитие северных регионов в определенной степени зависит от уровня развития АПК, основными факторами эффективного функционирования которого являются экономико-пространственный, институционально-инфраструктурный и инновационно-технологический.

2. Принципиально возможны, как в смысле разработки, так и реализации, экономические механизмы управления развитием региональной экономической системы и достижения стратегических целей путем стимулирования развития АПК.

3. Предполагается, что создание региональных производственных кластеров способствует активизации явления кооперации, как в экономике, так и в обществе.

4. Институциональным механизмом, способным дать импульс развитию АПК региона (и СЗФО), должна стать комплексная программа развития и размещения агропромышленного производства в регионе (и СЗФО), которая представляет собой плановый стратегический документ научно-индикативного характера, обосновывающий региональную стратегию развития отраслей АПК, пищевых подкомплексов, территории и устанавливающий оптимальные темпы и пропорции рационального развития и размещения производительных сил агропромышленного сектора в экономическом пространстве с учетом финансового состояния экономики.

Теоретическая и практическая значимость.

Теоретическая значимость исследования состоит в формировании положений теоретико-методологического подхода к совершенствованию государственного программирования развития региональных промышленных комплексов, реализованного на примере АПК, как одного из звеньев в цепи стратегического управления развитием региона и обеспечением его продовольственной безопасности. Представленные в диссертационном исследовании теоретические положения и методические рекомендации по совершенствованию государственного регулирования АПК могут быть применены в качестве концептуальной основы модели устойчивого развития агропромышленного комплекса региональной экономики.

Практическая ценность проведенного исследования заключается в том, что сформулированные рекомендации по вопросам совершенствования государствен-

ного программирования были использованы автором при разработке и корректировке государственной программы Республики Карелия «Развитие агропромышленного и рыбохозяйственного комплексов».

Полученные в ходе исследования результаты могут быть использованы:

- органами власти — при разработке, реализации и оценке государственных программ в системе стратегического планирования;

- представителями бизнеса — в целях оценки информационной открытости и участия в определении приоритетных направлений развития АПК субъекта федерации;

- научно-исследовательскими организациями — при разработке методологических подходов к совершенствованию системы управления регионом;

- учреждениями среднего и высшего профессионального образования — при подготовке курсов «Региональная экономика», «Управление экономическими системами», «Государственное и муниципальное управление», «Государственный менеджмент».

Работа выполнена в Федеральном государственном бюджетном учреждении науки Федеральный исследовательский центр «Карельский научный центр Российской академии наук» (Институт экономики).

I. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ

Теоретико–методологической основой диссертационного исследования являются труды отечественных и зарубежных ученых-экономистов в области региональной экономики, в части развития организации, планирования и управления региональным АПК. В диссертации использованы материалы исследований социально-экономического развития регионов Северо-Запада России и более детально Республики Карелия. Методологической основой исследования являются комплексный, системный и программно-целевой подходы, а также следующие методы: анализ и синтез, индукция и дедукция, системный и сравнительный анализ, наблюдение, аналогия, переход от абстрактного к конкретному, экспертные оценки, группировка, ранжирование, построение сценариев и т. д.

Методологический аспект исследования связан с обоснованием теоретических предпосылок рефлексии процесса «стратегирования» и анализа институциональной модели стратегического планирования в контексте обеспечения национальной безопасности. Он пронизывает всю систему стратегических документов: долгосрочные прогнозы (стратегический, социально-экономического развития, научно-технологического развития), документы в сфере обеспечения национальной безопасности, стратегии социально-экономического развития стратегия, пространственного развития, развития отраслей.

В настоящем исследовании применяется метод институционального анализа, который заключается в сопоставлении различных институциональных характеристик объектов исследования, включая контент- и кросс-анализ документов. Институциональные исследования могут и должны являться важным элементом системы управления и обеспечивать информационную поддержку планированию и разработке государственной политики. Они направлены на получение информации, необходимой для принятия согласованных управленческих решений на разных уровнях системы планирования развития пространственно структурированной территории, составленной из иерархически соподчиненных таксонов (муниципальных образований, регионов, макрорегионов, страны), а также для формирования системы экономической координации как механизма согласования интересов субъектов.

Информационная база исследования – законодательные акты, нормативные документы органов государственной власти и управления, официальные данные Федеральной и региональной службы государственной статистики, труды ведущих ученых и материалы периодической печати, посвященные данной проблеме.

1.1 Государственное программно-целевое управление

Последовательное проведение в Российской Федерации административной и бюджетной реформ, начатых в 2003-2004 годах, идеологическим основанием которых явились принципы концепции Нового государственного менеджмента – New Public Management, а также последующая трансформация института стратегического планирования обусловили появление новых инструментов управления – государственных программ.

Ключевым инструментом стратегирования и реализации долгосрочной политики стал Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Под системой государственного стратегического планирования понимается совокупность взаимоувязанных документов стратегического планирования характеризующих приоритеты социально-экономического развития Российской Федерации и её субъектов, элементов нормативно-правового, научно-методического, информационного, финансового и иного обеспечения процессов стратегического планирования, а также участников планирования. Соответственно в каждом регионе сформировалась система стратегических управленческих документов: стратегия, схема территориального планирования, государственные программы, бюджет. Данные институты, внедряемые в России в новых геополитических условиях, предназначаются для достижения стратегических целей социально-экономического развития страны и ее регионов и проектного «покрытия» острых тем или приоритетов, вынесенных в повестку дня: обеспечение национальной безопасности, эффективное государство, сбалансированное региональное развитие, обеспечение нового качества жизни, а также инновационное развитие и модернизация экономики [Портал Госпрограмм РФ, 2017].

В работах [Толстогузов, Чубиева, 2015; Толстогузов, 2016] рассматривается сложившаяся ситуация в сфере разработки региональных стратегий. Анализ документов выявил как несогласованность и противоречия, возникшие между стратеги-

ческим планированием и экономико-пространственными реалиями [Толстогузов, 2016], увеличивающие риски трансформации социально-экономического пространства, так и недостатки существующих подходов - в частности сокращение значимых характеристик объекта [Толстогузов, Чубиева, 2015].

В региональных стратегиях регион представляется, как правило, как механическая система с воспроизводством технологий и рабочей силы и переработкой природных ресурсов. Логика такого подхода приводит исключительно к производственной специализации региона. При этом в стратегиях акцент делается на дотрансформационные экономические тренды. В то же время геоэкономика существенно меняет структуру глобального пространства и определяет ареалы рыночного влияния, не совпадающие с административными границами [Толстогузов, 2016].

В основу исследования положена гипотеза о том, что структура и характер роста экономики и структура общественных отношений региона зависит от пространственного положения региона относительно макрорегионального центра и взаимоотношения с ним, а сам стратегический контур определяется неопределенностью и рисками экономической и общественной деятельности и трансформацией социо-экономического пространства. Сложившаяся конфигурация сил в макрорегионе – это также конфигурация проектов интеграции той или иной экономической территории в мир. Особенности разных частей этой конфигурации определяют функциональные особенности отдельных территорий, а также глубину стратегических решений.

Поэтому требуется соответствующее совершенствование институтов стратегического планирования развития региона в новых условиях. В этом случае, стратегия региона определяет выбор геоэкономического вектора развития и сопряжение разномасштабных экономических циклов. Трансформация структуры глобального пространства определяет новые формы и ареалы рыночного влияния, не совпадающие с административными границами. В то же время в практике планирования закрепились стереотипы, когда акцент делается на исключительно производственную специализацию территории без учета региональных особенностей. В то же время, трансплантированные институты (например, в виде особых экономических зон или кластеров) как правило, не показывают возложенных на них надежд, по

причине их невстроенности в реальный экономический базис территории в масштабе реальных экономических процессов и межрегиональных отраслевых рынков, а также из-за ограниченной субъектности региональных властей.

1.5. Институциональный анализ государственных программ

Государственная программа – система мероприятий и инструментов государственной политики, обеспечивающих в рамках реализации ключевых государственных функций достижение приоритетов и целей государственной политики в сфере социально-экономического развития и безопасности [Портал Госпрограмм РФ, 2017]. Данный институт интегрирует усилия всех участников процесса стратегирования и действий регулятивных (правоустанавливающих, правоприменительных и контрольных) и финансовых инструментов для достижения стратегических целей. При этом цели государственной программы субъекта Российской Федерации должны соответствовать приоритетам и целям государственной политики в сфере реализации программы, определяемым в стратегии социально-экономического развития Российской Федерации и стратегии её субъекта, в отраслевых документах стратегического планирования, стратегии пространственного развития Российской Федерации и субъекта, а также в других документах.

Хотя для современной российской управленческой практики понятие «государственная программа» является относительно новым, но во многих странах именно государственные программы считаются главным элементом бюджетного планирования, обеспечивающим переход на программно-целевые принципы построения бюджета.

В соответствии с новым Федеральным законом РФ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», принятом в 2014 году, государственные программы являются одним из обязательных элементов современной системы стратегического планирования, в том числе и на региональном уровне.

Государственные программы субъекта Российской Федерации разрабатываются в соответствии с приоритетами социально-экономического развития, определенными стратегией социально-экономического развития субъекта Российской Федерации с учетом отраслевых документов стратегического планирования Российской Федерации и стратегий социально-экономического развития макрорегионов,

на период, определяемый высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

Государственные программы являются действенным инструментом повышения результативности и эффективности системы государственного управления, так как они должны обеспечивать видимые и количественно измеримые результаты управленческой деятельности, которые можно соотнести как с их влиянием на управленческую ситуацию, так и с теми ресурсами, которые были направлены обществом на их получение.

Перечень государственных программ субъекта Российской Федерации и порядок их разработки, реализации и оценки их эффективности утверждаются высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

Государственная программа (ГП) – инструмент программно-целевого планирования. Программно-целевой метод можно охарактеризовать как метод постановки целей и задач социально-экономического развития региона, как метод реализации взаимоувязанных мероприятий по достижению этих целей и задач в намеченные сроки. При его использовании система целей и задач становится исходным пунктом регионального управления, каждой региональной проблеме соответствует программа ее решения.

В настоящее время государственные программы приобрели статус базового инструмента государственного программно-целевого управления как на федеральном, так и на региональном уровнях. Постепенно расширяется практика совместного решения определенных задач Федерацией и ее субъектами, и, как следствие – государственные программы регионов становятся все в большей степени связанными по целям с государственными программами РФ. Финансовой основой обеспечения подобной координации политик выступает субсидирование бюджетов субъектов России в части соответствующих мероприятий.

Институциональный анализ материалов портала государственных программ [Портал Госпрограмм РФ, 2017], государственных управленческих документов регионов, а также экспертиза полного портфеля государственных программ одного из субъектов РФ (Республика Карелия) показали несистемность и паллиативность вводимых институтов государственного управления.

В Республике Карелия сегодня действуют 19 государственных программ. Все программы в 2016 году по инициативе регионального министерства финансов были подвергнуты экспертизе в целях согласования программ и формирования программного бюджета. В результате экспертизы были установлены недостаточное качество управления, которое проявилось в следующих аспектах:

- несогласование управленческих документов с процессом стратегического планирования (с подготовкой ответов на вызовы);
- несистемность государственного планирования, в частности программирования (несогласование целей, приоритетов, целевых показателей);
- недостаточность анализа и прогноза, а также отсутствие доверия к источнику информации, ее анализатору и эксперту;
- структурная деформация управленческих документов и использование необоснованных методик измерений целевых показателей;
- недооценка инструментов «мягкой силы», влияющих на формирование адекватных новым вызовам экономического и социального порядков;
- недооценка необходимости налаживания эффективной системы коммуникаций между всеми субъектами общественной жизни;
- недостаточный уровень компетенции разработчиков документов;
- отсутствие единого модератора процесса государственного планирования, что приводит к неоптимальности бюджетных расходов и недостижимости стратегических целей.

Сегодня региональные государственные программы представляют собой обобщенные планы выполнения мероприятий ведомств (в соответствии с их положениями) и использования федеральных средств по инструкции, полученной от федерального ведомства (включая сбор показателей, включенных в Федеральный план статистических работ, - что создаёт избыточное статистическое присутствие в программах). В структуре действующих программ для раскрытия острых проблем не хватает общей характеристики сферы реализации программ, перечня основных проблем в указанной сфере и прогноза ее развития. При этом ни у одного из министерств нет функции долгосрочного планирования.

Сложилась парадоксальная ситуация.

Во-первых, цели рассмотренных государственных программ (как планируемого эффективного регулятора) не соответствуют приоритетам и целям государственной политики в сфере реализации программ, определяемым в стратегических документах (концепции и стратегии социально-экономического развития региона, территориальной схеме планирования, федеральной целевой программы и др.). В то же время повестка дня, приоритеты и направления государственной политики в той или иной сфере общественной жизни или отрасли (секторе) экономики сформулированы достаточно четко и обоснованно. Тем не менее, региональные государственные программы выхватывают из повестки дня одну или несколько позиций (но не все приоритеты) государственной политики. Либо специфика региона смещает приоритеты политики до некоторых важных моментов – и тогда требуется соответствующее обоснование. Либо часть политики оказывается вне сферы действия программ – и тогда требуется создавать еще одно ведомство. Необходимо при формулировании целей программ добиваться их совпадения (по контент-анализу) с приоритетами (целями, направлениями) государственной политики в сфере действия программ. При этом необходимо избегать множественности цели и повтора формулировок задач и целей.

Цель должна ориентироваться на конечный результат. С помощью задач должны формулироваться вопросы или проблемы, на которые должен быть получен ответ или реализовано решение для достижения цели. Можно сказать, что задачи представляют и конкретизируют способы достижения цели. В то же время в региональных программах сформулированные цели и задачи зачастую не конкретизированы и не отшлифованы. В итоге - логическое несоответствие целей, задач, результатов и индикаторов. Также в формулировке целей, задач и мероприятий должны содержаться указания на регуляторы и полномочия ведомств (хотя бы на уровне обобщенной характеристики мер государственного регулирования).

Во-вторых, существуют проблемы, оказавшиеся вне проектных «покрытий» государственных программ, например, в общественном сознании постепенно занимает ведущее место осознание и восприятие идентичности. В связи с изменением общества все отчетливее проявляются в общественном сознании два потока, которые условно назовем «конфронтационный» и «партнерский». Дихотомия видна в оценках экспертов и их ожиданиях (вероятных сценариях развития общества в Рос-

сии, формируемых как комбинации с разными весами конфронтационного и партнерского элементов). Поэтому, в любом случае государственная политика должна, используя правильные стимулы, обеспечить поддержку конструктивных устремлений на партнерское взаимодействие в целях решения социально-экономических проблем и сдерживание конфронтационных действий и настроений в общественном развитии. Однако, неясно, в чьей компетенции находятся данные вопросы.

Другая не менее важная составляющая современных глобальных изменений - это формирование единого цифрового пространства, которое может стать ключом к углублению интеграционных процессов и стимулировать развитие электронной торговли, свободной от барьеров межрегиональных и межстрановых рынков. Данная проблематика также осталась вне действующих региональных программ.

Пространство экономической интеграции (например, евразийской интеграции – ЕАЭС), для которого электронная торговля является неотъемлемой частью и необходимым атрибутом цифровой трансформации, создает благоприятные предпосылки для создания кросс-отраслевых консорциумов, применяющих перспективные технологии, которые позволяют сделать доступными масштабные рынки промышленного Интернета, открывающие для региональных резидентов доступ к рынкам цифровых брокеров в различных сферах деятельности. Данная проблематика также осталась вне действующих региональных программ.

В-третьих, недостаточная объективность выполнения программ. Так методически запланировано избыточное количество показателей и их неточное и недостоверное измерение, что в свою очередь приводит к излишнему усложнению программ, увеличению информационного шума, к необъективной оценке эффективности программ. При этом зачастую используются нерелевантные социологические измерения (или вообще социологические исследования не используются). В то же время подобные социологические измерения должны в обязательном порядке учитываться для объективной оценки населением, общественными организациями и бизнесом, поскольку являются целевыми группами государственной политики. Необъективные методики могут показать улучшение отчетных значений даже при ухудшении реального положения дел.

Объективная оценка выполнения программ затруднена не только в связи с наличием выявленных недостатков, но и с тем, что мониторинг ведет само ведомство,

результаты которого, как и результаты выполнения программы в целом, не подвергаются общественному обсуждению и предварительному обсуждению на общественных советах и независимой экспертизе после выполнения программы.

Отсутствие анализа ситуации в той или иной сфере общественной жизни и надежного прогноза при разработке программ снижает их объективность. По этой причине важнее даже не то, что индикаторы не совпадают с плановыми, а другое. Тенденции, представленные в программе и на которых основывались разработчики по ряду программ, сильно отличаются от тенденций реальной экономики. Кроме того, количество задач и количество целевых индикаторов должны соответствовать друг другу логически и методически, а также быть необходимыми и достаточными.

В-четвёртых, ощущается необходимость координации. Кросс-анализ показывает, что некоторые задачи разных программ пересекаются (хотя бы частично). Исключительно ведомственный подход в формировании и исполнении программ влечёт существенные недостатки данного инструмента, а именно отсутствие координации и несистемность. Сегодня ведомственная разобщённость может быть устранена, а их деятельность скоординирована только в случае принятия отдельных решений правительством региона по кросс-пересечению программ. Необходимо ликвидировать ведомственную разобщённость и внедрить модератора для ускорения принятия соответствующих решений.

Также полагаем, что необходимо отрегулировать согласование и между разными уровнями власти: региональной (государственной) и муниципальной. Так, если государственная программа направлена на достижение целей, относящихся к предмету совместного ведения региона и местного самоуправления, то она должна включать органы местного самоуправления в состав участников и представить информацию по соответствующему обоснованию целевых показателей государственной программы, по предлагаемым мерам координации деятельности органов исполнительной власти и местного самоуправления, а также по предполагаемым расходам консолидированных бюджетов региона и местного самоуправления.

При включении в состав государственных программ субсидий местным бюджетам необходимо показывать основные положения (правила, методики) распределения субсидий или давать ссылку на действующие правила (методику) их распределения.

В-пятых, специфика самоорганизации общества заключается в том, что субъект находится в постоянном осознании процесса эволюции своего собственного сознания (рефлексирует). Поэтому требуется развитие практики рефлексии (институтов, организаций, сетей) через стимулирование общественной экспертизы, под которой понимаем общественные институты, от имени гражданского общества обеспечивающие экспертное сопровождение деятельности федеральной, региональной власти и органов местного самоуправления.

В то же время сегодня с появлением глобальной сети обострилась потребность в надежной верификации получаемой информации и в возможности критического осмысления этой информации. Вопрос об истинности или ложности информации решается с помощью анализа информации на предмет логической непротиворечивости, наличия ошибок, ее методологической состоятельности в рамках обладающего доверием института. Тогда требуется установление института науки как эксперта для внедрения дисциплины и логики мышления. Именно эксперты (в рамках фабрики мыслей и иных экспертных структур) в состоянии выполнить функцию коммуникатора и провести общественное обсуждение проектов и программ и произвести расчеты по обоснованию их эффективности.

В-шестых, с одной стороны актуализируется задача совершенствования институтов, с другой – полное (или почти полное) отсутствие таковой в государственных программах. В то же время внедряемый сегодня подход программного бюджета напрямую перекидывает мостик для перехода в систему институционального инжиниринга. В теории управления и практике понятия «инжиниринг» и «проектное управление» не разграничены на семантическом уровне. Поэтому внедряемый сегодня подход программного бюджета напрямую перекидывает мостик для перехода в систему инжиниринга, т.е. для перехода от решения частных задач к комплексному решению проблем развития территории.

Для изменения ситуации и снижения системных рисков требуется институциональное выстраивание экономического и социального порядка с доведением институционального дизайна в области государственного планирования до такой детализации, чтобы обеспечить синхронизацию действий субъектов и согласование всех уровней власти. Именно институциональный инжиниринг (как комплексное решение проблем развития территорий) обеспечит системность решений и коорди-

нацию (синхронизацию, согласование) действий участников стратегирования в режиме конкретного социо-экономического пространства и времени. По нашему мнению, это позволит преодолеть системный кризис государственного управления и повысить его эффективность.

Таким образом, государственная программа не только и не столько должна распределять финансовые ресурсы (как технический документ), но и, по своей сути, должна (как политический и институциональный документ) проектировать и совершенствовать институциональную (правовую, организационную и т.д.), научно-технологическую и инфраструктурную базу для создания эффективного производства и условий для увеличения его масштаба, обеспечения доступа к технологиям и капиталу для проведения новой промышленной политики и установления нового социального порядка на основе российской и региональной идентичности.

Учитывая вышеприведенные результаты, констатируем, что необходимо скорректировать институциональную модель стратегического планирования за счет вписывания методологического потенциала и функций институциональных исследований в структуру методов стратегического управления развитием пространственно-структурированной территории, составленной из иерархически соподчиненных таксонов - разноуровневых субъектов планирования (муниципальное образование, регион, макрорегион, страна). В этом заключается методологическая новизна исследования.

При этом рассматривая институты и инструменты, формирующие институциональную модель и комплекс условий, влияющих на горизонт планирования, связность экономического пространства, эффективность инвестиций и социально-экономической деятельности в контексте национальной безопасности, примем следующее допущение. Принимая, что институциональная модель базируется на совокупности общих устанавливающих и регулирующих принципов, означающих законодательно закрепленные нормы и правила хозяйствования, полагаем, что можно и нужно дополнить её новым свойством. Чтобы оперативно и эффективно формировать и изменять стратегии территорий (в соответствии с выполнением функций и определенной роли в геополитических проектах России), кроме устанавливающих и регулирующих принципов для формирования институциональной модели необ-

ходимо дополнительно ввести принцип координации (с функцией контроллинга) институтов и субъектов.

Функция координации и контроля неразрывно связана как с обеспечением экономии на издержках акторов, так и с предоставлением государством определенных гарантий, основанных на базе изучения и прогнозирования поведения всех социальных и экономических субъектов, перспектив развития секторов экономики и иных сфер общественной жизни. Таким образом, действия уполномоченного модератора процесса разработки и контроля выполнения стратегических документов приведут к координационному эффекту институтов, который в свою очередь проявится в снижении уровня неопределенности среды, в которой действуют субъекты.

1.6. Агропромышленный комплекс Северо-Запада России: состояние и проблемы развития

Агропромышленный комплекс является составной частью экономики регионов России, где производится жизненно важная для общества продукция и сосредоточен огромный экономический потенциал. Развитие агропромышленного комплекса в решающей мере определяет состояние всего народнохозяйственного потенциала, уровень продовольственной безопасности государства и социально-экономическую обстановку в обществе.

Агропромышленный комплекс СЗФО представляет собой совокупность взаимосвязанных отраслей народного хозяйства, взаимодействующих в ходе обеспечения потребностей населения в продуктах питания и товарах народного потребления из сельскохозяйственного сырья. В силу неблагоприятных природно-климатических условий на большей части территории СЗФО агропромышленный комплекс развит крайне слабо.

В структуре валового регионального продукта округа доля сельского хозяйства, охоты и лесного хозяйства занимает 2,3 %, рыболовства и рыбоводства – 1,0 %, обрабатывающих производств (в том числе производства пищевых продуктов) – 19,5 процента. Среди регионов СЗФО наибольший удельный вес «сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство» занимает в структуре валового регионального продукта Псковской, Новгородской, и Ленинградской областях (10,8, 8,5 и 6,0 % соответственно). Наименьшее значение отмечено в Мурманской области и в г. Санкт-Петербурге (0,3 и 0,1 % соответственно). «Рыболовство, рыбоводство» наиболее развито в Мурманской области – 11,3 % в структуре ВРП региона, в Республике Карелия, в Архангельской и Калининградской областях – 2,1 и 1,8 % соответственно. [Национальные счета, Официальный интернет-портал федеральной службы государственной статистики, 2018].

За последние 10 лет в отраслевой структуре валовой добавленной стоимости регионов СЗФО произошли изменения. Так, несмотря на приоритетное развитие сельского хозяйства, продолжалось ухудшение макроэкономических показателей его деятельности, поскольку сокращался удельный вес отрасли в валовой добавленной стоимости как в целом по округу, так и по семи субъектам, входящим в его состав. В то же время в трех субъектах отмечается положительная динамика развития отрасли с наибольшим значением роста (на 1,7 %) в Псковской области. За счет динамичного развития рыболовства и рыбоводства усилилась его специализация в Мурманской области, в Республике Карелия и в Архангельской области (см. табл. 1, Приложений)

Сельское хозяйство в СЗФО специализируется на молочно-мясном животноводстве, птицеводстве и разведении особых пород рыб. На севере округа развито оленеводство. Основными сельскохозяйственными культурами являются зерновые культуры, картофель, овощи и лен. Земледелие развито в южных районах округа - Ленинградской, Псковской, Новгородской, Вологодской и Калининградской областях.

Доля СЗФО в общем объеме производства продукции сельского хозяйства всех сельхозпроизводителей России (сельскохозяйственные организации, крестьянские/фермерские хозяйства, индивидуальные предприниматели, хозяйства населения) составила в 2017 году 4,5 %, в том числе в объеме производства продукции

растениеводства – 2,6 %, продукции животноводства – 6,8 %. Наибольший удельный вес в общем объеме производства продукции сельского хозяйства России среди субъектов округа занимает Ленинградская область, его доля составляет 1,8 %, в том числе в объеме продукции растениеводства – 0,9 %, продукции животноводства – 2,9 % [Сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство, Официальный интернет-портал федеральной службы государственной статистики, 2018].

Современное состояние и тенденции развития агропромышленного комплекса приграничных регионов во многом определены теми преобразованиями, которые произошли в ходе рыночных реформ. В постсоветском периоде развития аграрного производства можно выделить два этапа, связанных с реформированием отношений собственности и форм хозяйствования. На первом этапе (1990-1999 гг.) в связи с неурегулированностью межхозяйственных отношений значительно уменьшилась покупательская способность сельского хозяйства, что привело к ухудшению его материально-технического обеспечения, следствие этого – значительное сокращение объёмов производства. На следующем этапе (с 2000 г.), после формирования новых организационно-хозяйственных структур рыночного типа произошло постепенное увеличение объёмов производства, но по многим показателям уровня 1990 г. достичь не удалось. После резкого спада производства экономические показатели развития агропромышленного комплекса оставались неустойчивыми вследствие опережающего увеличения издержек над доходами, продолжающегося разрушения производственного потенциала, диспропорций в спросе и предложении продукции.

За последние 17 лет объем сельскохозяйственной продукции в сопоставимой оценке по всем категориям хозяйств округа увеличился на 16,0 процентов. Укрепление продовольственной базы макрорегиона произошло, в основном, за счет развития сельскохозяйственного производства в Новгородской (рост в 1,8 р.), Калининградской (в 1,5 р.), Псковской (в 1,5 р.), Ленинградской (в 1,4 р.), областях. Не удалось превзойти дореформенный уровень и преодолеть воспроизводственный кризис в аграрном секторе остальным субъектам СЗФО (рис. 1).

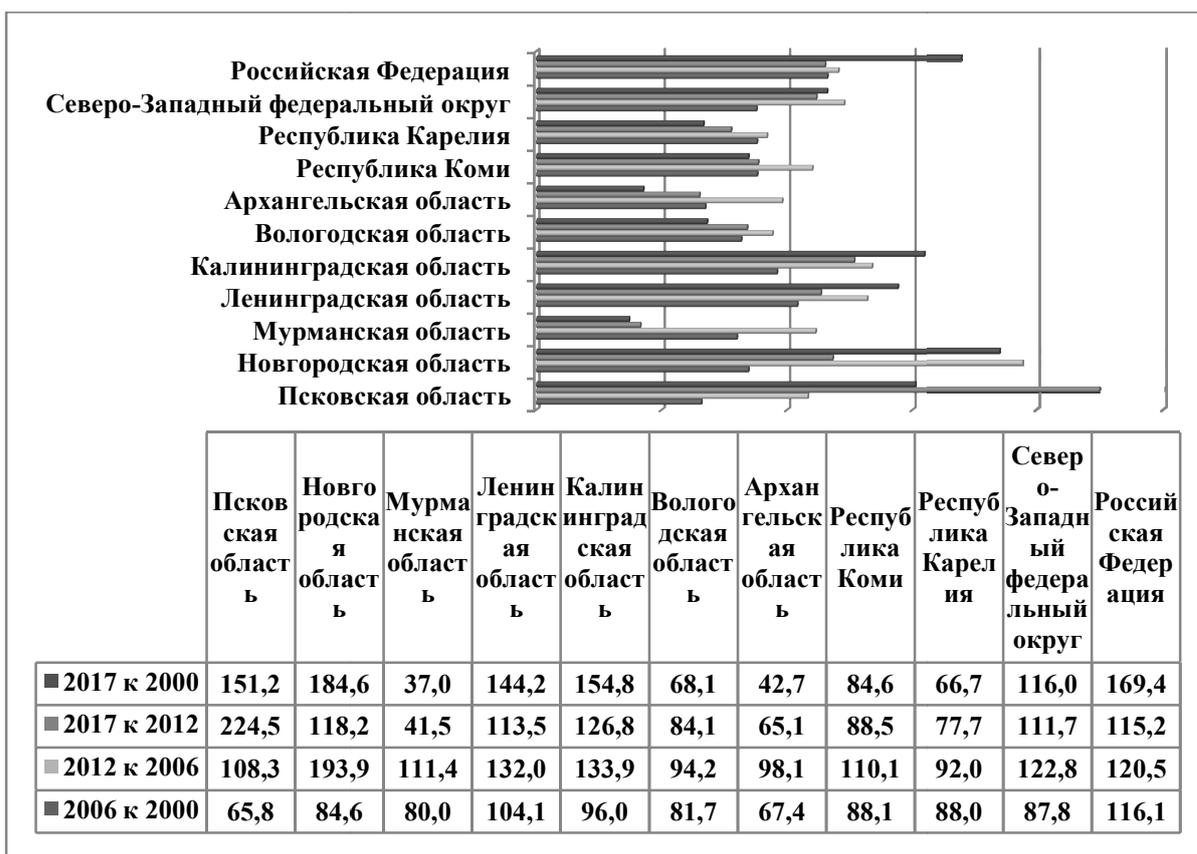


Рис. 1. Темпы роста (снижения) физического объёма производства продукции сельского хозяйства по субъектам СЗФО, процентов [Клименок, 2018]

Пищевая промышленность СЗФО в основном представлена предприятиями мясо-, молоко-, рыбоперерабатывающей, мукомольно-крупяной, хлебопекарной и кондитерской отраслей. Основные макроэкономические параметры развития пищевой и перерабатывающей промышленности характеризуются следующими показателями. В 2015 году предприятиями пищевой и перерабатывающей промышленности округа было отгружено продукции на сумму 886,5 млрд. рублей (рост к 2014 году на 19,6 %). Удельный вес пищевых продуктов, включая напитки и табака, в объеме отгрузки обрабатывающих производств в 2015 году увеличился к уровню предыдущего года на 2,3 % и составил 19,7 %. Наибольший удельный вес пищевой промышленности в объеме оборота обрабатывающих производств отмечается в Мурманской, Псковской, Калининградской областях (42,5, 41,5 и 38,8 % соответственно), наименьший – в Республике Коми (5,2 %) [Промышленное производство, Официальный интернет-портал федеральной службы государственной статистики, 2018].

Важной отраслью специализации округа является **рыболовство и рыбоводство**. По объему добываемой рыбы макрорегион уступает только Дальневосточно-

му федеральному округу. В Баренцевом море ведется лов ценных рыб: трески, сельди, морского окуня и др., развиваются аквакультурные формы производства рыбы (форель, лосось). Переработка рыбы осуществляется рыбокомбинатами в Мурманске, Санкт-Петербурге и Калининграде (рис. 2).

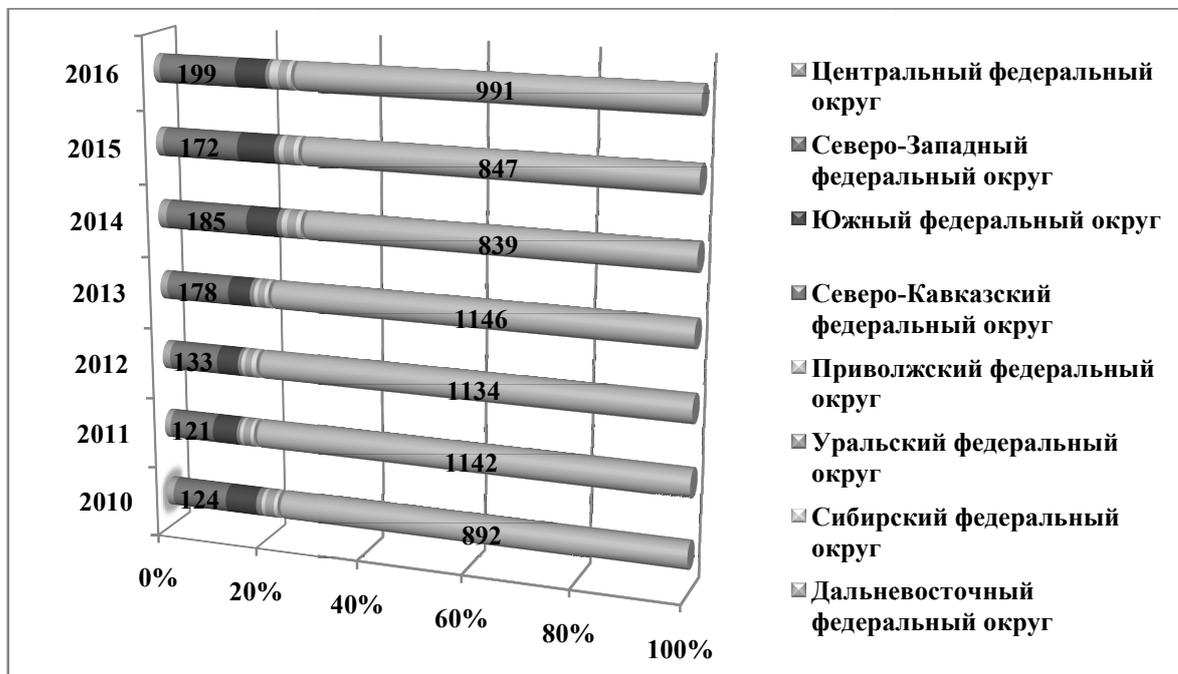


Рис. 2. Добыча (производство) рыбы живой, свежей или охлажденной по федеральным округам России, тысяч тонн [Клименок, 2018]

Республика Карелия является одним из самых благоприятных регионов России для индустриального выращивания товарной форели. К 2017 году по отношению к 2010 году объем товарного рыбоводства увеличился в 2 раза. По данным, опубликованным Росрыболовством, Республика Карелия в 2017 году заняла 2 место в России по объемам выращивания объектов аквакультуры, выращено 24,8 тыс. тонн разновозрастной рыбы (1 место – Ростовская область – 27 тыс. тонн, 3 место – Астраханская область – 23,3 тыс. тонн).

Проведенные исследования состояния продовольственной обеспеченности регионов СЗФО на основе расчета соотношения объемов собственного производства основных видов сельскохозяйственной продукции (без учета ввоза, включая импорт) и фактического объема их потребления с учетом переходящих запасов свидетельствуют о достаточном уровне самообеспечения молоком – Вологодской, Ленинградской и Псковской областей, мясом – Новгородской, Псковской и Ленинградской областей, картофелем – Новгородской, Псковской, Вологодской областей. В силу природно-климатических условий, самые низкие

значения показателей отмечены по Мурманской области (см. табл. 2,3,4 Приложений). [Сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство, Официальный интернет-портал федеральной службы государственной статистики, 2018].

Таким образом, с учетом коэффициента самообеспечения, среди субъектов СЗФО поставщиками животноводческой и растениеводческой продукции в другие регионы и на экспорт являются Вологодская, Ленинградская, Псковская, Новгородская области. По остальным субъектам СЗФО, в силу недостаточного уровня собственного производства сохраняется их зависимость от внешних поставок.

Несмотря на имеющиеся позитивные перемены в развитии агропромышленного комплекса СЗФО, в отрасли сохраняется целый ряд системных проблем, в том числе неравномерность в темпах и уровне развития отраслей АПК, в их техническом и технологическом обеспечении, в социально-экономическом положении сельскохозяйственных товаропроизводителей, низкий уровень инвестиционной активности и недостаток инвестиций. Особую озабоченность вызывает финансово-экономическое состояние значительной части сельскохозяйственных товаропроизводителей, в частности их высокая закредитованность. Российское сельскохозяйственное производство в значительной степени зависит от импорта племенного и посадочного материалов, семян. Недостаточно развито производство пищевых ингредиентов – витаминов, витаминно-минеральных премиксов, аминокислот, изолятов и концентратов белков, пищевых добавок, ферментных препаратов, необходимых не только для производства пищевых продуктов, но и кормов для животноводства и аквакультуры. Продолжается процесс ухудшения состояния сельскохозяйственных земель, почти не работает цивилизованный рынок земли. Проблемной сферой остается социальное развитие сельских территорий. Крайне высоким сохраняется отставание сельских жителей от городских по обеспечению социальными благами и доходам. Существенным макроэкономическим фактором, осложняющим развитие сельского хозяйства, является нестабильность и относительно низкий уровень спроса. Значительная часть населения не в состоянии обеспечить уровень питания, отвечающий рекомендованным нормам здорового образа жизни. Это в значительной степени сдерживает спрос на продовольственном рынке, ограничивает возможности развития отечественного агропромышленного производства.

Таким образом, современное состояние АПК характеризуется отсутствием эффективного механизма управления, позволяющего регулировать воспроизводственные процессы и адаптировать аграрный сектор экономики к трансформирующимся рыночным отношениям.

Целью стратегического управления агропромышленного комплекса является перспективное развитие аграрного производства, удовлетворение потребностей населения в продовольствии, а в промышленности – в сельскохозяйственном сырье для достижения наилучших социальных и экономических результатов, обеспечивающих высокий уровень и качество жизни. Эта цель ранжируется по уровням управления – субъектам Российской Федерации, административным районам, хозяйственным организациям.

Современная система управления АПК имеет сложную структуру органов исполнительной власти. В настоящее время существует три уровня территориального управления в АПК: на уровне Федерации, субъектов Федерации и местного самоуправления.

В современной практике развития экономики, включая аграрный сектор, большое распространение получили целевые программы, являющиеся выражением нового качественного состояния управленческой системы.

1.7. Система управления агропромышленным комплексом и совершенствование государственного программирования

Сегодня современная система управления агропромышленным комплексом России осуществляется в рамках Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013-2020 годы, утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 14 июля 2012 года № 717 (в ред. постановления Правительства РФ от 31 марта 2017 года № 396) (далее – Госпрограмма), которая учитывает особенности ведения хозяйственной деятельности в современных экономических условиях.

Реализация каждого направления Госпрограммы осуществляется на основании законодательных документов Правительства РФ и Министерства сельского хозяйства.

На региональном уровне государственное регулирование также осуществляется в рамках программных мероприятий.

Субъекты РФ в настоящее время характеризуются разной степенью применения инструмента государственных программ развития региональных АПК, в связи с чем, для решения задач, поставленных в исследовании, был проведен сравнительный анализ существующей практики в регионах СЗФО.

Для выявления взаимосвязи Госпрограммы было проведено сопоставление ее целей, задач и индикаторов с государственными программами развития АПК в регионах СЗФО.

На территории округа реализуются 12 государственных программ по развитию аграрной сферы экономики со сроком реализации от 4 до 8 лет (4 года – 1 ГП, 7 лет – 6 ГП, 8 лет – 5 ГП).

СЗФО состоит из 11 субъектов, имеющих свои территориальные особенности сельскохозяйственного производства, которые находят отражение в региональных программах развития АПК. В то же время существует необходимость выполнения основных положений Госпрограммы для дальнейшего развития аграрного производства, поскольку развитие регионального АПК становится платформой интеграции России в мировую хозяйственную среду.

Госпрограммой определены 3 цели, для достижения которых обозначены 10 задач в рамках 9 подпрограмм, установлены 10 целевых индикаторов и показателей, характеризующих развитие аграрного сектора экономики России.

Анализ соответствия документов стратегического планирования в разрезе целей, задач и индикаторов показал, что рассматриваемые документы являются в целом взаимоувязанными (см. табл. 5 Приложений).

Действующие государственные программы развития АПК СЗФО в достаточной и высокой степени можно увязать с целями развития АПК России. Это соответствие составляет от 67 % до 100 %. Полное соответствие можно обнаружить с государственными программами развития АПК трех субъектов СЗФО (Ленинградская, Новгородская, Псковская области), что обусловлено развитием в этих регионах перспективной экономической специализации, направленной на ускоренное импортозамещение сельскохозяйственной продукции и продовольствия (мяса, молока, овощей, картофеля).

Степень «связанности» региональных государственных программ развития АПК округа с федеральным документом стратегического планирования в разрезе задач является менее выраженной – от 40 % до 90 %. В связи со специфичностью задачи Госпрограммы по сохранению и поддержанию сельскохозяйственного производства субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, связь с региональными документами СЗФО отсутствует. У шести программ не удалось обнаружить связи с задачей Госпрограммы по обеспечению эффективной деятельности органов государственной власти в сфере развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия. Это обусловлено тем, что данное направление может быть реализовано субъектами в рамках основного мероприятия, не входящего в состав подпрограмм. Так, в Республике Карелия в рамках действующих государственных программ реализуется основное мероприятие «обеспечение реализации государственной программы». Наибольший процент соответствия задач Госпрограммы установлен с государственными программами развития АПК и сельских территорий Новгородской области (90 %), которыми в целом определены 12 целей и 25 задач по их достижению. Это максимальные значения среди анализируемых региональных документов. Наименьшая «связанность» федерального документа отмечена с государственной программой Калининградской области (40 %), что характеризуется минимальными значениями установленных целей и задач (1 цель, 4 задачи).

Взаимная увязанность документов стратегического планирования республиканского и федерального уровня также прослеживается в согласованности по большинству индикаторов и показателей, определенных Госпрограммой. Процент соответствия по данному критерию составил от 0 % до 90 %. Во всех действующих региональных государственных программах по развитию АПК отсутствует показатель Госпрограммы «удельный вес затрат на приобретение энергоресурсов в структуре затрат на основное производство продукции сельского хозяйства, процентов», что может характеризовать незначительную степень его взаимосвязи с программными мероприятиями регионов СЗФО. Наибольшее количество целевых индикаторов и показателей Госпрограммы учтены в государственных программах развития АПК трех субъектов СЗФО (Республики Карелия и Коми, Архангельская область). Несмотря на максимальное соответствие по целям и задачам Госпрограммы и го-

сударственных программ развития АПК и сельских территорий Новгородской области, не удалось установить взаимосвязь этих документов в разрезе показателей. Наименьшая степень «связанности» по данному критерию отмечена также с государственной программой Мурманской области (10 %), что обусловлено особенностями развития сельскохозяйственного производства на этой территории.

Проведенный анализ Госпрограммы и региональных государственных программ развития АПК в СЗФО в целом показал согласованность и увязку в постановке стратегических целей, что является положительным моментом в практике стратегического планирования регионов округа.

В то же время сравнительный анализ документов стратегического планирования в разрезе целей, задач и индикаторов отражает наличие разных методических подходов к разработке целей, увязке их с задачами и направлениями реализации Госпрограммы. «целевые ориентиры» и др. Поэтому существует необходимость согласования единого методического подхода к разработке документов стратегического планирования, формированию целей, задач, приоритетов, направлений реализации. В этой связи, стоит отметить, необходимость применения четкого методического подхода: «цель – задачи – комплекс мероприятий».

Анализируемые документы стратегического планирования имеют разное количество этапов и сроки их проведения, что отражается на организации управления, мониторинга и контроля реализации мероприятий и может в дальнейшем затруднять их совместную координацию.

Следует учитывать и тот факт, что в целях создания возможностей для привлечения дополнительных финансовых ресурсов из федерального бюджета на цели реализации государственной программы региона целесообразно (а в последнее время просто необходимо) при определении состава целевых показателей учитывать целевые показатели (индикаторы) государственной программы Российской Федерации в соответствующей сфере социально-экономического развития, в данном случае – в АПК.

В настоящее время регионы также по-разному подходят к обязательной процедуре оценки эффективности реализации госпрограмм, что непосредственно сказывается на результатах этих оценок.

Таким образом, инструмент государственного программирования в субъектах РФ в настоящее время характеризуется становлением методологических основ и характеризуется рядом общих для многих регионов проблем:

- госпрограммы разрабатываются на различные периоды. В результате возникают проблемы согласования мероприятий разных программ, взаимодействия институтов власти и общественности между собой, определения достигнутых комплексных результатов и т.д., в связи с чем целесообразной может стать разработка госпрограмм регионов на унифицированный срок – 5–6 лет;

- государственные программы в отдельных субъектах РФ характеризуются излишней сложностью. Кроме того, не все проекты, реализуемые в субъекте РФ, могут соответствовать нормам и требованиям государственных программ. Следует взвешенно подходить к этому процессу и к использованию входящих в программный инструмент элементов (подпрограмм).

- Госпрограммы субъектов РФ все еще не соответствуют установленным требованиям, а их цели – не соответствуют приоритетам национального и регионального развития, а также конечным общественно значимым результатам, определенным в стратегиях социально-экономического развития регионов. В связи с этим, целесообразно привести государственные программы в регионах к максимально единому актуальному состоянию.

- Наличие, в соответствии с предъявляемыми требованиями, в госпрограммах показателей, в незначительной степени зависящих от реализуемых в их рамках мероприятий;

- сложности обеспечения объективности оценки эффективности реализации госпрограмм в связи с отсутствием единой методики оценки эффективности госпрограмм для различных субъектов РФ, а также проблемой выбора методики оценки эффективности реализации государственных программ.

В основу формирования эффективной региональной политики должен быть положен научно-обоснованный подход к размещению производства (программно-целевой подход, бюджетирование и т. д.). Научное обеспечение государственного программирования развития региональных АПК - это, прежде всего, научное, информационно-аналитическое и методическое обеспечение программных мероприятий; научное обоснование эффективных методов хозяйствования в современных

условиях; разработка и практические рекомендации по совершенствованию организационно-экономических механизмов функционирования агропромышленного комплекса и формированию перспективных моделей рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, высокоинтегрированных структур АПК (отраслевых кластеров) и др. Решение названных проблем позволит не только стабилизировать положение, но и обеспечить дальнейшее развитие агропромышленного комплекса.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

1. Для регионов России с их огромными масштабами и большим разнообразием в природных, ресурсных, социально-экономических условиях вопросы пространственного размещения агропромышленного производства имеют важное значение. Управление размещением производства и развитием экономики представляет собой весьма сложную теоретическую и практическую проблему с множеством составляющих. В современных условиях иерархия управления воплощается на основе программно-целевого управления. Программно-целевой метод можно охарактеризовать как метод постановки целей и задач социально-экономического развития региона, как метод реализации взаимоувязанных мероприятий по достижению этих целей и задач в намеченные сроки. При его использовании система целей и задач становится исходным пунктом регионального управления, каждой региональной проблеме соответствует программа ее решения. В настоящее время стратегическое и государственное программирование развития экономики осуществляется с использованием такого инструмента программно-целевого планирования, как «государственная программа». Суть исследований совершенствования государственного управления заключается в анализе проблем и оценке возможности формирования экономического комплекса северного региона на основе стимулирования развития агропромышленного комплекса и смежных отраслей, выполняющего роль полюса роста в экономике региона в контексте продовольственной безопасности региона.

2. Ключевым инструментом стратегирования и реализации долгосрочной политики стал Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». В ходе анализа сложившейся ситуации в системе регионального государственного стратегического планирования установлен ряд недостатков, среди которых надо отметить:

- несогласованность и противоречия, возникшие между стратегическим планированием и экономико-пространственными реалиями, увеличивающие риски трансформации социально-экономического пространства, недостатки существующих подходов - в частности сокращение значимых характеристик объекта;

- несистемность и паллиативность вводимых институтов государственного управления, в частности, государственных программ, главным недостатком которых является недостаточная координация субъектов (как экономических агентов, так и регионов), неполное отражение стратегических приоритетов и недооценка институциональных преобразований.

3. В настоящее время значительно возросла роль и значение АПК регионов, выполняющих важнейшую функцию – обеспечения потребностей государства в сельскохозяйственной продукции и продовольствия, для внутреннего потребления и для зарубежных поставок. Автором выявлено, что в современных тенденциях развития АПК регионов СЗФО можно отметить положительные перемены. Однако, в сложившихся экономических условиях, в отрасли сохраняется целый ряд системных проблем, усиливается тенденция неравномерности в темпах и уровне развития его отраслей и подотраслей, сельских территорий. Возрастает полярность в технологическом уровне, экономическом и социальном положении сельскохозяйственных товаропроизводителей. Таким образом, современное состояние АПК характеризуется отсутствием эффективного механизма управления, позволяющего регулировать воспроизводственные процессы и адаптировать аграрный сектор экономики к трансформирующимся рыночным отношениям.

4. Сегодня современная система управления агропромышленным комплексом России осуществляется в рамках Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013-2020 годы. На региональном уровне государственное регулирование также осуществляется в рамках программных мероприятий. Автором был проведен сравнительный анализ существующей практики применения инструмента государственных программ развития региональных АПК в регионах СЗФО, который, в целом, показал согласованность и увязку в постановке стратегических целей, что является положительным моментом в практике стратегического планирования регионов округа. В то же время, ряд выявленных общих для многих регионов проблем характеризует недостаточное применение инструмента государственного программирования в субъектах РФ и становление его методологических основ.

5. Программно-целевое планирование является важнейшим инструментом выхода агропромышленного комплекса из кризиса, обеспечения стабилизации и

дальнейшего развития агропромышленного производства. По мере корректировки курса осуществляемой аграрной реформы в направлении научно-обоснованной системы ведения агропромышленного производства важная роль отводится усилению роли регионов в разработке собственной политики по оказанию экономической поддержки хозяйствующим субъектам АПК. В условиях крайнего дефицита материально-технических и финансовых ресурсов программно-целевой подход обеспечивает целевую направленность государственной поддержки аграрного сектора.

Для совершенствования государственного программирования развития региональных АПК автором сформированы следующие концептуальные направления:

- тесное увязывание приоритетов бюджетной политики и проведения институциональных преобразований;

- расширение функций по проектированию и совершенствованию институциональной (правовой, организационной и т.д.), научно-технологической и инфраструктурной баз для создания эффективного производства и условий для увеличения его масштаба, обеспечения доступа к технологиям и капиталу для проведения новой промышленной политики и установления нового социального порядка на основе российской и региональной идентичности;

- изменение системы целевых индикаторов и показателей, в целях устранения несоответствия заявляемых целей и выбранных показателей (индикаторов) их достижения; (в значительной степени зависит от федерального уровня);

- учет рационального внутрирегионального размещения сельскохозяйственного производства в увязке с развитием отраслей пищевой и перерабатывающей промышленности;

- минимизация количества вносимых в государственные программы изменений, поскольку их частые корректировки характеризуют неопределенность условий функционирования отрасли.

6. По результатам исследования автором доказаны выдвинутые гипотезы, определяющие научную новизну диссертационной работы:

1. Экономическое и пространственное развитие северных регионов в определенной степени зависит от уровня развития АПК, основными факторами эффективного функционирования которого являются экономико-пространственный, ин-

ституционально-инфраструктурный и инновационно-технологический.

2. Принципиально возможны, как в смысле разработки, так и реализации, экономические механизмы управления развитием региональной экономической системы и достижения стратегических целей путем стимулирования развития АПК.

3. Создание региональных производственных кластеров способствует активизации явления кооперации, как в экономике, так и в обществе.

4. Институциональным механизмом, способным дать импульс развитию АПК региона (и СЗФО), является комплексная программа развития и размещения агропромышленного производства в регионе (и СЗФО), которая представляет собой плановый стратегический документ научно-индикативного характера, обосновывающий региональную стратегию развития отраслей АПК, пищевых подкомплексов, территории и устанавливающий оптимальные темпы и пропорции рационального развития и размещения производительных сил агропромышленного сектора в экономическом пространстве с учетом финансового состояния экономики.

7. Результаты исследования подтверждают необходимость корректировки институциональной модели стратегического планирования за счет вписывания методологического потенциала и функций институциональных исследований в структуру методов стратегического управления развитием пространственно-структурированной территории, составленной из иерархически соподчиненных таксонов - разноуровневых субъектов планирования (муниципальное образование, регион, макрорегион, страна).

**ОСНОВНЫЕ НАУЧНЫЕ ПУБЛИКАЦИИ ПО ТЕМЕ
ДИССЕРТАЦИОННОГО ИССЛЕДОВАНИЯ**

**Статьи, опубликованные в рецензируемых научных журналах
и изданиях, рекомендованных ВАК Российской Федерации**

1. Клименок О. Н., Ножкина Н. А., Новоселов С. Н. Тенденции, проблемы и перспективы развития АПК Северо-Западного федерального округа в контексте императивов продовольственной безопасности / О. Н. Клименок, Н. А. Ножкина, С. Н. Новоселов // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2016. № 8. - С. 324-338.
2. Клименок О. Н., Пожилова И. В. Агропромышленный комплекс Северо-Запада России: тенденции, проблемы и перспективы развития / О. Н. Клименок, И. В. Пожилова // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2016. Том 5. № 11В. - С. 32-43.
3. Клименок О. Н. Развитие агропромышленного комплекса северных территорий России (на примере Республики Карелия) / О. Н. Клименок // Конкурентоспособность в глобальном мире: экономика, наука, технологии, 2017. № 12 (ч.9). – С. 1078 – 1083.

Статьи в журналах и сборниках

4. Клименок О. Н. Совершенствование управления агропромышленным комплексом северного региона / О. Н. Клименок // Роль науки в решении проблем региона и страны: фундаментальные и прикладные исследования. Материалы Всероссийской научной конференции с международным участием, посвященной 70-летию КарНЦ РАН (г. Петрозаводск, 24–27 мая 2016 г.). Петрозаводск: КарНЦ РАН, 2016. - С. 541-543.
5. Клименок О. Н. Совершенствование управления экономикой северного приграничного региона на основе стимулирования развития агропромышленного комплекса (на примере регионов Северо-Запада России) / О. Н. Клименок // Перспективы социально-экономического развития приграничных регионов. 2016. - С. 39-44.

УЧАСТИЕ В НАУЧНЫХ КОНФЕРЕНЦИЯХ

1. Научная конференция, посвященная 70-летию Карельского научного центра РАН «Роль науки в решении проблем региона и страны: фундаментальные и прикладные исследования», г. Петрозаводск (Республика Карелия), Карельский научный центр РАН (ул. Пушкинская, 11), 24-27 мая 2016 г., Клименок О. Н., очное участие с устным докладом «Совершенствование управления агропромышленным комплексом северного региона».
2. Третья научно-практическая конференция с международным участием «Перспективы социально-экономического развития приграничных регионов», г. Петрозаводск (Республика Карелия), Карельский научный центр РАН (ул. Пушкинская, 11), 9-10 июня 2016 г., Клименок О. Н., очное участие с устным докладом «Совершенствование управления экономикой северного приграничного региона на основе стимулирования развития агропромышленного комплекса (на примере регионов Северо - Запада России)».
3. Научно-практическая конференция с международным участием посвященная К. И. Арсеньеву «Вопросы экономической географии и статистики пространственного развития», г. Петрозаводск (Республика Карелия), Карельский научный центр РАН (ул. Пушкинская, 11), 20 октября 2016 г., очное участие с устным докладом «Развитие агропромышленного комплекса северных территорий России (на примере Республики Карелия)».
4. Научно-практическая конференции молодых учёных «Инвестиционная привлекательность регионов» в рамках VIII Молодежного экономического форума, г. Петрозаводск (Республика Карелия), Карельский научный центр РАН (ул. Пушкинская, 11), 10-12 ноября 2016 г., очное участие с устным докладом «Государственная программа как инструмент стратегического планирования развитием экономики региона».
5. Пятая научно-практическая конференция с международным участием «Перспективы социально-экономического развития приграничных регионов», г. Петрозаводск (Республика Карелия), Карельский научный центр РАН (ул. Пушкинская, 11), 8 июня 2018 г., Клименок О. Н., очное участие с устным докладом «Общий анализ государственных программ развития агропромышленного комплекса в регионах СЗФО».

ПРИЛОЖЕНИЯ

Таблица 1. Изменение отраслевой структуры валовой добавленной стоимости субъектов СЗФО (в текущих ценах; в процентах к итогу) [Национальные счета, Официальный интернет-портал федеральной службы государственной статистики, 2018]

	2006 год				2016 год				+/- 2016 г. к 2006 г.			
	Сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство	Рыболовство, охота и лесное хозяйство	Обрабатывающие производства	Прочие виды экономической деятельности	Сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство	Рыболовство, рыбное водство	Обрабатывающие производства	Прочие виды экономической деятельности	Сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство	Рыболовство, рыбное водство	Обрабатывающие производства	Прочие виды экономической деятельности
СЗФО	3,3	1,0	23,2	72,5	2,3	1,0	19,5	77,2	-1,0	0,0	-3,7	4,7
Республика Карелия	5,2	1,1	15,8	77,9	4,2	2,1	17,9	75,8	-1,0	1,0	2,1	-2,1
Республика Коми	2,5	0,0	15,0	82,5	1,9	0,0	11,7	86,4	-0,6	0,0	-3,3	3,9
Архангельская область	4,3	1,0	15,0	79,7	3,0	1,8	14,0	81,2	-1,3	0,8	-1,0	1,5
Вологодская область	7,6	0,2	46,1	46,1	5,0	0,1	37,6	57,3	-2,6	-0,1	-8,5	11,2
Калининградская область	6,5	2,3	14,1	77,1	4,8	1,8	23,5	69,9	-1,7	-0,5	9,4	-7,2
Ленинградская область	7,3	0,1	28,5	64,1	6,0	0,1	30,8	63,1	-1,3	0,0	2,3	-1,0
Мурманская область	0,6	9,6	25,3	64,5	0,3	11,3	9,2	79,2	-0,3	1,7	-16,1	14,7
Новгородская область	8,2	0,0	34,0	57,8	8,5	0,0	34,8	56,7	0,3	0,0	0,8	-1,1
Псковская об-	9,1	0,1	19,4	71,4	10,8	0,1	17,5	71,6	1,7	0,0	-1,9	0,2

ласть												
г. Санкт-Петербург	0,0	0,0	22,0	78,0	0,1	0,1	20,0	79,8	0,1	0,1	-2,0	1,8

Таблица 2. Уровень самообеспеченности молоком и молокопродуктами по регионам СЗФО в 2012-2016 гг., % [Клименок, 2018]

	2012	2013	2014	2015	2016	(+/-) п.п. 2016 к	
						2012	2015
Российская Федерация	80,2	77,5	78,6	80,4	81,2	1,0	0,8
Северо-Западный федеральный округ	44,8	42,4	43	46,1	47,3	2,5	1,2
Республика Карелия	42,2	40,5	43,3	45,9	46,4	4,2	0,5
Республика Коми	24,3	23,3	23,5	24,3	23,8	-0,5	-0,5
Архангельская область	58,7	54,3	55,6	57,4	58,7	0,0	1,3
Вологодская область	134,3	132,5	136,6	153,4	162,4	28,1	9
Калининградская область	56,4	55,2	55,5	74,2	75,4	19,0	1,2
Ленинградская область	102,2	100,5	101,5	106,2	110	7,8	3,8
Мурманская область	13,6	13,2	10,8	10,1	8,7	-4,9	-1,4
Новгородская область	52,5	47,6	47,5	51,3	51,1	-1,4	-0,2
Псковская область	98,4	91,5	91,2	97,2	100,1	1,7	2,9
<i>Доктрина прод. безопасности РФ</i>	90	90	90	90	90	0	0

Таблица 3. Уровень самообеспеченности мясом и мясопродуктами по регионам СЗФО в 2012-2016 гг., % [Клименок, 2018]

	2012	2013	2014	2015	2016	(+/-) п.п. 2016 к	
						2012	2015
Российская Федерация	76,1	78,5	82,8	88,8	90,7	14,6	1,9
Северо-Западный федеральный округ	50,9	51,2	55,6	59,4	63,3	12,4	3,9
Республика Карелия	18,9	17,6	17,8	18,1	11,8	-7,1	-6,3
Республика Коми	28,4	28,1	29,5	32,3	33,1	4,7	0,8
Архангельская область	40,1	33,2	34,5	12,9	9,1	-31	-3,8
Вологодская область	49,7	42,5	39,2	38,8	43,4	-6,3	4,6
Калининградская область	50,8	54,7	58	62,1	69,2	18,4	7,1
Ленинградская область	160,8	179,2	184	191,1	190,8	30	-0,3
Мурманская область	19,9	16	11,7	8,1	2,1	-17,8	-6
Новгородская область	220	189,2	209,3	239	269,3	49,3	30,3
Псковская область	63,5	76,8	123,4	176,9	232,2	168,7	55,3
<i>Доктрина прод. безопасности РФ</i>	85	85	85	85	85	0	0

Таблица 4. Уровень самообеспеченности картофелем по регионам СЗФО в 2012-2016 гг., % [Клименок, 2018]

	2012	2013	2014	2015	2016	(+/-) п.п. 2016 к	
						2012	2015
Российская Федерация	97,5	99,4	101,1	105,1	97,3	-0,2	-7,8
Северо-Западный федеральный округ	78,1	74,7	76,7	81,6	73,2	-4,9	-8,4
Республика Карелия	76,2	95,2	93	90	71,6	-4,6	-18,4
Республика Коми	97,5	101,8	99,4	98,1	89,4	-8,1	-8,7
Архангельская область	79,9	75,4	77,6	76,8	81,5	1,6	4,7
Вологодская область	96,1	103	96,8	101,8	107,7	11,6	5,9
Калининградская область	89,3	82,5	88	101,1	90,9	1,6	-10,2
Ленинградская область	113,1	106,7	104,5	110,6	67,7	-45,4	-42,9
Мурманская область	14,7	16,9	15,1	13,4	16,3	1,6	2,9
Новгородская область	107,3	97,6	115,2	129	120,6	13,3	-8,4
Псковская область	111,9	96,3	108,9	111,1	117,5	5,6	6,4
<i>Доктрина прод. безопасности РФ</i>	<i>95</i>	<i>95</i>	<i>95</i>	<i>95</i>	<i>95</i>	<i>0</i>	<i>0</i>

Таблица 5. Сопоставление целей, задач и индикаторов Госпрограммы с государственными программами развития АПК в регионах СЗФО [Клименок, 2018]

Наименование	Количество ГП		Соответствие целям ГП РФ	% соответствия целям ГП РФ	Количество подпрограмм	Количество задач	Соответствие задачам ГП РФ	% соответствия задачам ГП РФ	Количество целевых показателей	Количество целевых показателей РФ, учтенных в региональной ГП	% соответствия целевым показателям РФ	Средний % соответствия ГП РФ по выбранным компонентам
	1	3										
Российская Федерация	1	3	X	X	9	10	X	X	10	X	X	X
Республика Карелия	1	2	2	67	8	8	8	80	10	9	90	79
Республика Коми	1	1	2	67	10	10	8	80	18	9	90	79

Архангельская область	3	3	2	67	4	17	8	80	21	9	90	79
Вологодская область	1	3	2	67	6	4	7	70	12	8	80	72
Калининградская область	1	1	2	67	3	4	4	40	4	4	40	49
Ленинградская область	1	5	3	100	8	12	8	80	7	7	70	83
Мурманская область	1	3	2	67	5	8	8	80	5	1	10	52
Новгородская область	2	12	3	100	8	25	9	90		0	0	63
Псковская область	1	4	3	100	14	8	8	80	7	7	70	83

	- максимальное значение
	- минимальное значение