

**Бортников В.С.,**  
аспирант;  
Донской Государственный Аграрный Университет,  
*e-mail: [bortnikov2008@gmail.com](mailto:bortnikov2008@gmail.com)*.

### **Этапы индикативного планирования развития сельского хозяйства в современной России**

*В статье рассматриваются этапы эволюции индикативного планирования развития сельского хозяйства, показано текущее состояние системы планирования на национальном, региональном и муниципальном уровне.*

Во временных рамках переходной экономики прогнозирование и планирование развития экономики в Российской Федерации прошло в своем развитии два больших этапа.

Первый цикл изменений (с 1991 по 1997гг.) в практике народнохозяйственного планирования начался с отказа от директивного планирования и продолжился внедрением в практику государственного управления экономической инструментов макроэкономической стабилизации, в составе которых планирование было представлено краткосрочными прогнозами социально-экономического развития Российской Федерации, федеральным бюджетом и значительным числом целевых и комплексных программ развития. В целом эти инструменты экономической политики дублировались на уровне российских регионов. Однако, как свидетельствуют экономические результаты первых лет трансформации, избранная система регулирования экономики не обеспечила ее устойчивость и не сформировала условий долгосрочного и динамичного экономического роста в народном хозяйстве, не определила направлений выхода из экономического кризиса и депрессии. Это произошло, как показали результаты нашего исследования, в силу следующих причин.

Во-первых, содержательная часть российской технологии макроэкономического прогнозирования и планирования включала лишь отдельные инструменты индикативного планирования. В результате такого «не системного» подхода, например, федеральные программы развития субъектов Российской Федерации формировались не планомерно, а стихийно – под воздействием экономических либо политических обстоятельств, как ответ на доминирующие тенденции в экономике регионов и как метод государственной поддержки инвестиций в коммерчески эффективные и быстроокупающиеся региональные проекты. Иначе говоря, целевые федеральные программы не решали стратегических задач развития российской экономики, не способствовали сокращению разрыва в уровне экономического развития регионов, а служили источником дополнительного бюджетного финансирования субъектов Российской Федерации.

Во-вторых, методология прогнозирования, основанная на методах экстраполяции не была адаптирована к значительно возросшей подвижности

экономических процессов, которая обусловлена структурной перестройкой экономики, неравномерностью экономического развития, и т.п.

На втором этапе (1998 – 2005 гг.), после финансового кризиса (дефолта) 1998 года, Правительство Российской Федерации в значительной мере усилило свои действия по повышению уровня управляемости экономического развития страны, в том числе совершенствуя практику государственного прогнозирования и планирования, которое к настоящему времени приобрело форму среднесрочного планирования, включающего такие элементы как среднесрочный прогноз развития отечественной экономики, среднесрочная программа социально-экономического развития страны, и т.д.

В контексте данного исследования важна проблема планирования развития АПК как на национальном, так и на региональном уровне, поскольку отвечает тенденции перемещения в субъекты Российской Федерации ответственности за экономический рост, социальное развитие территорий, продовольственное обеспечение населения [1].

Систему экономического прогнозирования и планирования представляют такие плановые документы как экономические прогнозы, концепции, планы, целевые программы, при этом базовым документом современной системы планирования является концепция социально-экономического развития региона.

В 2007 году в Ростовской области, например, действовало 17 областных целевых программ и 14 целевых мероприятий, которые реализуют основные идеи, приоритеты развития Ростовской области в конкретных сферах экономической деятельности и областях жизни населения региона. Социально-экономическое развитие области регулируется и 16 федеральными целевыми программами, которые реализуются на ее территории [2].

За годы рыночных экономических реформ трансформировалась не только сама методология и методика экономического прогнозирования и планирования, но и была выработана схема организации процесса подготовки прогноза и плана развития агропромышленного производства [3]. Алгоритм разработки плана хозяйственного развития сельского хозяйства можно условно разделить на три этапа: подготовительный, разработки проекта плана; согласования проекта и утверждения плана.

Подготовительный этап включает методическое, нормативное и статистическое обеспечение процесса планирования, анализ развития сельскохозяйственного производства, его связей с агропродовольственными рынками и с перерабатывающей промышленностью, оценку ресурсного потенциала, сбор предложений и плановых проектировок сельскохозяйственных предприятий и сельских районов.

Этап разработки плана начинается с анализа внешней среды (экономическое и социальное законодательство, макроэкономические характеристики и т.п.) и прогнозирования изменений в ней, которые в плановый период будут оказывать влияние на развитие отрасли. На данном этапе проводится свод показателей производственной программы, представленной хозяйствующими субъектами и муниципалитетами, оценивается вероятность разви-

тия того или иного сценария изменений внешней среды, вырабатывается перечень плановых мероприятий, механизм их реализации и финансирования. Конечным продуктом рассматриваемого этапа является проект плана развития АПК региона.

Этап согласования и утверждения плана включает: принятие проекта плана руководителем исполнительной власти региона; рассмотрение проекта в законодательных структурах исполнительной власти; рассмотрение проекта плана в законодательном органе субъекта Российской Федерации; утверждение плана в законодательном органе региона [3].

В контексте эволюции индикативного планирования и муниципальной реформы вызывает интерес и состояние прогнозно-плановой работы на районном (муниципальном) уровнях управления (табл.1).

Результаты нашего исследования системы планирования на районном (муниципальном) уровне управления сельским хозяйством свидетельствуют о сбалансированности текущего и перспективного планирования в системе муниципального управления. Так, в 90% сельских районов управления сельского хозяйства разрабатываются годовые производственные планы, а также средне- и долгосрочные экономические прогнозы и программы.

Дальнейшим развитием системы планирования в сельском хозяйстве стал Приоритетный национальный проект «Развитие АПК», принятый в конце 2005 года.

Если обратиться к социально-экономическим параметрам национального проекта, то можно отметить следующее: срок действия национального проекта составляет 3 года; национальным проектом определены количественные и качественные ориентиры; установлены объемы и источники ресурсного обеспечения; представлен механизм реализации проектных мероприятий; участие в национальном проекте сельскохозяйственных товаропроизводителей добровольное.

**Таблица 1- Состояние системы планирования и прогнозирования развития сельского хозяйства в сельских районах (n=21) Краснодарского и Ставропольского краев, Волгоградской и Ростовской областей**

Виды плановых документов	Количество районов, в которых разрабатываются плановые документы, ед.
Текущее планирование:	
- сводный годовой производственно-финансовый план района	19
- прогноз развития сельского хозяйства района на текущий год	20
- хлебофуражный баланс	17
- финансовые балансы	11
- другие балансы продуктов и ресурсов	20
Перспективное планирование	
-средне-, долгосрочный прогноз социально-экономического развития	19

района	
- концепция социально-экономического развития района	12
- программа социально-экономического развития района	17
- ориентирующие документы	9

\*) Составлена автором по результатам обследования и данным ВНИИЭиН.

Среди целей и задач национального проекта в качестве базовых определены следующие.

В экономической сфере – рост производства животноводческой продукции, снижение порога продовольственной безопасности по мясопродуктам, повышение технико-технологического уровня сельского хозяйства, развитие рыночной инфраструктуры на селе.

В социальной сфере – развитие социальной инфраструктуры села, смягчение социальных рисков, вызванных неравномерным экономическим развитием регионов, процессами глобализации и т.п.

Анализ первых результатов работы приоритетного национального проекта показал, что на первом этапе была создана нормативная база, сформировавшая механизм реализации плановых мероприятий и обеспечения их ресурсами. Так, например, только в 2006 году объем государственной поддержки сельскохозяйственных товаропроизводителей Южного федерального округа по данным Министерства сельского хозяйства составляет более 4.9 млрд. рублей, в том числе: Астраханская область – 64.3 млн. рублей; Волгоградская область – 685.4 млн. рублей; Ростовская область – 1219.9 млн. рублей, из них на национальный проект – 111.4 млн. руб.; Республика Адыгея – 65,6 млн. рублей; Республика Дагестан – 190,9 млн. рублей; Республика Ингушетия – 16,4 млн. рублей; Кабардино-Балкарская Республика – 118,7 млн. рублей; Республика Калмыкия – 86,7 млн. рублей; Республика Карачаево-Черкессия – 50,8 млн. руб.; Республика Северная Осетия-Алания – 64,9 млн. рублей; Чеченская Республика – 48,8 млн. рублей; Ставропольский край – 838,7 млн. рублей и Краснодарский край – 1520,9 млн. рублей, из них 308 млн. рублей на реализацию национального проекта.

На втором этапе реализации национального проекта «Развитие АПК» была проведена работа по заключению кредитных договоров (табл.2). По темпам заключения кредитных договоров и освоения кредитных ресурсов по инвестиционным кредитам Южный федеральный округ продемонстрировал показатели ниже общероссийского уровня. Только два региона - Краснодарский и Ставропольский края – обеспечили более высокие темпы заключения кредитных договоров (66,7% и 60% соответственно) и освоения кредитных ресурсов (47,5% и 43,2% соответственно).

**Таблица 2 - Динамика заключения крупных договоров сроком на 8 лет в Южном федеральном округе по состоянию на конец апреля 2006 г. \*)**

Регионы	Количество кредитных договоров			Сумма кредитов		
	план, ед.	факт, ед.	факт к плану в %	план, ед.	факт, ед.	факт к плану в %
Российская Федерация	392	254	64,8	66973,1	20186,5	30,1
Южный федеральный округ	62	29	46,8	7191,2	2042,7	28,4
Республика Адыгея	0	0	0,0	0	0	0,0
Республика Дагестан	5	2	40,	43,0	8,0	18,6
Республика Ингушетия	0	0	0,0	0	0	0,0
Кабардино-Балкарская Республика	2	1	50,0	17,0	5,0	29,4
Республика Калмыкия	0	0	0,0	5	0	0,0
Республика Карачаево-Черкессия	1	1	100,0	150,0	6,4	4,3
Республика Северная Осетия-Алания	1	1	100,0	30,0	250,0	833,3
Чеченская Республика	5	0	0,0	155,8	0	0,0
Краснодарский край	18	12	66,7	1855,0	880,5	47,5
Ставропольский край	10	6	60,0	1297,5	560,9	43,2
Астраханская область	1	0	0,0	210,0	0	0,0
Волгоградская область	3	1	33,3	451,0	5,9	1,3
Ростовская область	16	5	31,3	2982,0	326,0	10,9

\*) Составлена и рассчитана автором по данным Минсельхоза РФ.

Основным оператором по реализации государственной кредитно-финансовой поддержки мероприятий национального проекта на Юге России по инвестиционному кредитованию по первым итогам их реализации является Сберегательный Банк Российской Федерации (табл. 3).

С точки зрения определения сущности экономической категории «план» мы можем говорить о том, что приоритетный национальный проект «Развитие АПК» является среднесрочным отраслевым индикативным планом, который способен обеспечить рост сельскохозяйственного производства, улучшить финансово-экономическое положение отечественных сельхозтоваропроизводителей, обеспечить социальное развитие села [4].

**Таблица 3 - Динамика участия кредитных организаций в реализации национального проекта «Развитие АПК» \*)**

Наименование банков	Доля банков в фактически заключенных кредитных договорах сроком на 8 лет, %		Доля банков в сумме фактически выданных кредитных договорах сроком на 8 лет, %	
	Россия	ЮФО	Россия	ЮФО
ОАО «Россельхозбанк»	47,2	37,9	23,8	13,3
ОАО «Сбербанк России»	42,9	48,3	54,0	75,2

Другие банки	9,9	13,8	22,2	11,5
--------------	-----	------	------	------

\*) Составлена и рассчитана автором по данным Минсельхоза РФ.

Этот вывод подтверждается и данными всероссийского мониторинга, проведенного в конце 2006 года в 33 субъектах Российской Федерации, в котором принимал участие и автор.

Так, например, в Краснодарском крае 88% экспертов (N=25), участвующих в опросе считают, что влияние ПНП «Развитие АПК» на развитие сельского хозяйства будет положительное. В Ростовской области 56% респондентов оценили влияние ПНП на развитие сельского хозяйства региона как «хорошее», и 20%- как «удовлетворительное», а в Астраханской области, Республике Дагестан и Ставропольском крае мнение о том, что национальный проект окажет существенное влияние на динамику развития сельскохозяйственной отрасли региональной экономики разделяли соответственно 75%, 70% и 43% участников и 2/3 не участников приоритетного национального проекта [5].

Итоги реализации ПНП «Развитие АПК» в 2006-2007 гг. подтверждают оптимистические настроения сельскохозяйственных производителей. Целевые показатели аграрного национального приоритета по направлению «Ускоренное развитие животноводства» повышены примерно в 2 раза, по направлению «Стимулирование малых форм хозяйствования» также превышены в 2 раза по производству продукции и на 45,1 % по созданию сельхозкооперативов, по направлению «Обеспечение жильем молодых специалистов (или их семей) на селе» - на 13,8%. Таким образом, практика экономического планирования показала, что оно является важнейшим инструментом целенаправленного государственного регулирования рыночного механизма. Социально-экономические результаты Национального проекта позволили правительству РФ перейти к более масштабному среднесрочному планированию в аграрном секторе экономики на основе Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции сырья и продовольствия на 2008-2012 гг. Реализация Госпрограммы осуществляется по следующим направлениям:

- устойчивое развитие сельских территорий;
- создание общих условий функционирования сельского хозяйства;
- развитие приоритетных подотраслей сельского хозяйства;
- достижение финансовой устойчивости сельского хозяйства;
- техническая и технологическая модернизация сельского хозяйства.

В целом по Российской Федерации предварительные итоги реализации Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008-2012 годы показывают, что индекс производства сельскохозяйственной продукции в 2008 году составил 111%, в том числе в животноводстве 103,9% [6]. Объем привлеченных субсидированных кредитов для реализации программы на 24% превысил показатель 2007 года [6]. С начала 2008 года предприятия сельского хозяйства различных форм хозяйствования приобрели 23 тыс.

тракторов и 9 тыс. зерноуборочных комбайнов [6]. Производственные результаты 2008 года позволили обеспечить рост производительности труда в этом году на 4,8% [6]. Однако, макроэкономические условия 2008 года не позволили сельскому хозяйству России достичь высоких финансово-экономических результатов своей деятельности. По прогнозу Министерства сельского хозяйства уровень рентабельности сельскохозяйственного производства может в 2008 году снизиться на 10% и более процентов [5].

Финансовый кризис 2007-2008 годов существенно изменил условия и макроэкономические параметры, которые учитывались при разработке Госпрограммы. Все это потребовало дополнительного государственного финансирования программных мероприятий. В 2008 году на компенсацию части затрат на приобретение минеральных удобрений было дополнительно выделено 8 млрд. рублей, на комбикорма для свиноводства и птицеводства – 10 млрд. рублей, на дизельное топливо – 10 млрд. рублей, а всего в 2008 году федеральный бюджет на Госпрограмму выделил дополнительно 60 млрд. рублей. На 2009 год федеральная составляющая бюджета Программы увеличена на 87 млрд. рублей [6]. Корректировке целесообразно подвергнуть и систему направлений Программы. Помимо реализации новых направлений (поддержка комплексной застройки и благоустройства сельских поселений в рамках пилотных проектов, поддержка экономически значимых региональных программ, регулирование рынка молока, переход к предоставлению субсидий регионам с учетом их бюджетной обеспеченности) целесообразно в рамках Программы создать фонд прямой бюджетной поддержки сельскохозяйственных товаропроизводителей. Задача такого фонда будет заключаться в поддержке уровня рентабельности сельскохозяйственного производства, обеспечивающего расширенное производство продукции сельского хозяйства. Получателем могут быть сельскохозяйственные товаропроизводители, обеспечивающие нормативные условия технологических процессов систем земледелия и животноводства, развивающие производство на инновационной основе.

Господдержка рентабельности может быть осуществлена в рамках отраслевых (региональных) государственных программ, в которых наряду с существующими мерами господдержки (субсидируемые кредиты и т.п.) целесообразно предусмотреть и компенсационные выплаты, позволяющие компенсировать рост производственных издержек, издержек на внедрение и освоение инноваций.

Целесообразно предусмотреть в федеральном и региональных бюджетах не менее 5% расходной части бюджетов на поддержку села, имея ввиду как развитие сельского хозяйства, так и развитие сельских территорий.

В сложившейся кризисной макроэкономической ситуации предоставление мер господдержки требуется проводить более оперативно. В этой связи механизмы господдержки нуждаются в совершенствовании, включающем ценовой мониторинг, принятие пороговых значений колебания цен на сельхозпродукцию и сырье, ресурсы (технические индексы), превышение которых означает автоматическое проведение интервенций, предоставлений суб-

сидий и т.п. Нуждается в корректировке и документооборот, обеспечивающий получение сельхозпроизводителями средств господдержки.

Как свидетельствуют результаты нашего исследования, предлагаемые направления совершенствования Госпрограммы будут способствовать смягчению воздействия мирового финансового кризиса на российское сельское хозяйство. Результаты исследования также показывают, что индикативное планирование позволяет государству в условиях кризисов оперативно трансформировать индикативные планы в планы действий правительства, направленных на стабилизацию макроэкономической ситуации в отдельных отраслях экономики не меняя целевые индикаторы и приоритеты среднесрочного развития отраслевых секторов народного хозяйства.

Таким образом, индикативное планирование стало необходимым инструментом проведения аграрной политики в современной России.

### **Список использованных источников**

1. Адукова А.Н., Леонова Т.А. Индикативное планирование как способ регулирования социально-экономического развития территории / Модели индикативного планирования социально-экономического развития сельских территорий: Материалы международной научно-практической конференции, г. Ростов-на-Дону, 25-26 апреля 2006г. - Ростов н/Д : ВНИИЭиН, РГЭУ «РИНХ», 2006..

2. Козловская О.В. Региональное стратегическое планирование. Опыт Томской области. // ЭКО. 2006. - №3.

3. Модели прогнозирования сельскохозяйственного производства / А.Н. Тарасов, В.Л. Дунаев, А.В. Бойко; ВНИИ экономики и нормативов. - Ростов н/Д., 2003.

4. Тарасов А.Н. Планирование в сельском хозяйстве: история, методология, программное обеспечение. – Ростов-н/Д: Изд-во ВНИИЭиН, 2008.

5. [http://www.msx.ru/index.html?he\\_id=9818news\\_id=3985](http://www.msx.ru/index.html?he_id=9818news_id=3985)

6. [http://www.msx.ru/index.html?he\\_id=9818news\\_id=4691](http://www.msx.ru/index.html?he_id=9818news_id=4691)