

УДК 338.23:332.1

## ПЕРСПЕКТИВЫ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО УПРАВЛЕНИЯ В УКРЕПЛЕНИИ НАЦИОНАЛЬНОЙ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ

<sup>1</sup>Сазонов С.П., <sup>1</sup>Езангина И.А., <sup>1</sup>Чеховская И.А., <sup>2</sup>Скачкова С.А.

<sup>1</sup>ФГБОУ ВО «Волгоградский государственный технический университет»,  
Волгоград, e-mail: Ezangirina@rambler.ru;

<sup>2</sup>ФГБОУ ВО «Российский государственный аграрный университет – МСХА  
имени К.А. Тимирязева», Москва

Формирование эффективной национальной продовольственной системы в настоящее время выступает приоритетом в обеспечении экономической, политической и социальной безопасности РФ и ее субъектов. Инструменты государственного управления должны соответствовать конкретному этапу развития системы и быть нацеленными на решение как конкретных стратегических задач, так и возникающих оперативных вопросов. В статье конкретизируется понятие национальной безопасности как стратегического направления развития современного государства, задачи и роль программно-целевого подхода в ее обеспечении. Представлен анализ возможностей применения программно-целевого подхода в формировании региональной продовольственной безопасности, его законодательное обеспечение и институциональная составляющая. Подчеркнута важность в обеспечении региональной безопасности деятельности специально созданных институциональных структур. Продемонстрирован опыт внедрения программно-целевого подхода в регионах РФ, реализующих инвестиционные проекты в рамках укрепления продовольственной безопасности. Также в статье выявлен ряд значимых проблем, ограничивающих обеспечение региональной продовольственной безопасности с использованием программно-целевого подхода. Предложены направления его оптимизации, в частности связанные с разработкой Концепции развития импортозамещения в каждом субъекте РФ, Стратегии сбалансированного развития регионов РФ, поддержкой государством кластерного подхода в АПК.

**Ключевые слова:** продовольственная безопасность, программно-целевое управление, национальная продовольственная система, экономическая безопасность, стратегическое планирование

## PERSPECTIVES OF PROGRAM-TARGETED MANAGEMENT FOR STRENGTHENING NATIONAL FOOD SECURITY AT THE REGIONAL LEVEL

<sup>1</sup>Sazonov S.P., <sup>1</sup>Ezangina I.A., <sup>1</sup>Chekhovskaya I.A., <sup>2</sup>Skachkova S.A.

<sup>1</sup>Volgograd State Technical University, Volgograd, e-mail: Ezangirina@rambler.ru;

<sup>2</sup>Russian State Agrarian University – Moscow Agricultural Academy K.A. Timiryazev, Moscow

The formation of an effective national food system is currently a priority in ensuring the economic, political and social security of the Russian Federation and its subjects. The instruments of public administration should correspond to a specific stage in the development of the system and be aimed at solving specific strategic tasks and emerging operational issues. The article concretizes the concept of national security as a strategic direction for the development of a modern state, tasks and the role of the program-targeted approach in its provision. The analysis of the possibilities of applying the program-target approach in the formation of regional food security, its legislative support and institutional component is presented. The importance of the activities of specially created institutional structures in ensuring regional security was emphasized. The experience of implementing a program-targeted approach in the regions of the Russian Federation, implementing investment projects in the framework of strengthening food security, has been demonstrated. Also, the article reveals a number of significant problems limiting the provision of regional food security using the program-targeted approach. The directions of its optimization are proposed, in particular, those related to the development of the Concept for the development of import substitution in each constituent entity of the Russian Federation, the Strategy for the balanced development of the regions of the Russian Federation, the state support of the cluster approach in the agro-industrial complex.

**Keywords:** food security, program-targeted management, national food system, economic security, strategic planning

Актуальность управления развитием территорий России определена неоднозначностью их пространственной социально-экономической, производственной, инфраструктурной организации, институциональными изменениями в обществе, поисками органами власти и бизнес-структурами векторов эффективной реализации стратегических интересов. Использование программно-целевого подхода (ПЦП) позволяет сосредоточить финансовые ре-

сурсы и сориентировать их на реализацию приоритетных вопросов социально-экономического развития, обеспечить целевую связь стратегического и оперативного планирования, оптимизировать совмещение директивных и индикативных типов планирования и регулирования в системе управления государством [1].

Приоритетность развития данного подхода подчеркнута в законе «О стратегическом планировании в Российской Федера-

ции». Конкретизированные здесь функции программно-целевого подхода ориентированы не только на разработку и поэтапную реализацию направлений деятельности исполнительных органов власти по достижению приоритетов социально-экономического развития, но и на минимизацию рисков и обеспечение национальной безопасности государства в целом и отдельных его составляющих.

Цель исследования заключается в определении роли программно-целевого управления в укреплении национальной продовольственной безопасности на региональном уровне.

#### Материалы и методы исследования

Настоящее исследование опирается на известные положения и концепции в области обеспечения национальной (продовольственной) безопасности, правовые документы, аналитическую информацию, представленную в источниках научной периодической печати, итоги научно-практических конференций. Методической базой исследования выступили методы анализа и синтеза, индукции и дедукции, приемы сравнения и анализа действующих инструментов программно-целевого управления на федеральном и региональном уровнях в России.

#### Результаты исследования и их обсуждение

Определены направления укрепления национальной продовольственной безопасности на региональном уровне в контексте программно-целевого управления.

Важнейшими документами стратегического планирования, регламентирующими решение вопросов национальной безопасности России, признаются:

- Стратегия национальной безопасности РФ, утвержденная Указом Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683;

- Стратегия экономической безопасности РФ на период до 2030 г., утвержденная Указом Президента РФ от 13 мая 2017 г. № 208;

- Указ Президента «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» № 204, устанавливающий и утверждающий национальные проекты России (с изменениями и дополнениями от 21 июля 2020 г.).

Введение в ряде стран мер, направленных на противодействие распространению нового коронавируса, сформировало потребность в оперативном распространении информации, условия для значительного ускорения развития цифровых технологий

и цифровой экономики, которые становятся определяющими факторами высокой конкурентоспособности в современном мире.

В сложившихся условиях среди приоритетных задач современной государственной политики следует признать формирование полноценной транспарентной платформы для сотрудничества врачей, учёных, лабораторий, компаний, граждан для получения коллективного результата, развитие национальной системы кибербезопасности, обеспечение устойчивого и относительно безопасного функционирования национальной экономики.

В контексте видов национальной безопасности, а также важности политической и социально-экономической стабильности каждого суверенного государства актуализируется роль и приоритеты поддержания продовольственной безопасности, призванной, по мнению авторов, выполнять две важнейшие задачи:

- обеспечение каждому гражданину физической и финансовой доступности важнейших по нормативно-правовым требованиям РФ продуктов питания в количестве, не меньшем рациональной нормы потребления; повышение качества и обеспечение безопасности сельскохозяйственной продукции; поддержание многофункциональности сельского хозяйства (социальная задача) [2];

- повышение конкурентоспособности и инвестиционной привлекательности сельского хозяйства; оптимизация отраслевой структуры производства в крестьянских фермерских хозяйствах (КФХ); решение вопросов «умного землеустройства» (производственно-экономическая задача) [3].

В этой связи поддержание Россией продовольственной безопасности – доминанта ее современной комплексной государственной аграрной политики. Подтверждением выступает содержание:

- утвержденной Указом Президента РФ от 21 января 2020 г. № 20 Доктрины продовольственной безопасности РФ;

- национальных проектов («Международная кооперация и экспорт», «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы»);

- государственных федеральных программ (Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы, «Комплексное развитие сельских территорий», «Развитие рыбохозяйственного комплекса», «Развитие лесного хозяйства»). При этом в государственных программах

реализуется проектный подход. Так, в отмеченную выше программу развития сельского хозяйства включены следующие проекты: «Экспорт продукции АПК» (федеральный проект), «Создание системы поддержки фермеров и сельскохозяйственной кооперации» (федеральный проект); «Развитие отраслей агропромышленного комплекса, обеспечивающих ускоренное импортозамещение основных видов сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия» (ведомственный проект); «Стимулирование инвестиционной деятельности в агропромышленном комплексе» (ведомственный проект); «Техническая модернизация агропромышленного комплекса» (ведомственный проект); «Развитие мелиоративного комплекса России» (ведомственная программа); «Цифровое сельское хозяйство» (ведомственный проект);

– государственных федеральных программ, ориентированных на комплексное развитие отдельных субъектов федерации («Социально-экономическое развитие Дальневосточного федерального округа», «Развитие Северо-Кавказского федерального округа на период до 2025 года», «Социально-экономическое развитие Калининградской области до 2020 года»);

– ведомственных целевых программ («Научно-техническое обеспечение развития отраслей агропромышленного комплекса», «Обеспечение общих условий функционирования отраслей агропромышленного комплекса», «Развитие мелиоративного комплекса России»).

Доказательством реализации цепочки ПЦП «национальный проект – государственная федеральная программа – федеральный проект – региональная программа – региональный проект» выступает система проектного управления в субъектах СКФО. Так, на территории округа в контексте реализации национальных проектов «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы», «Международная кооперация и экспорт», государственных федеральных программ «Развитие сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы», «Развитие Северо-Кавказского федерального округа на период до 2025 года», а также федеральных проектов «Экспорт продукции АПК», «Создание системы поддержки фермеров и развитие сельской кооперации» реализуются региональные проекты в области развития АПК и поддержки региональной национальной безопасности: «Экспорт продукции АПК»,

«Создание системы поддержки фермеров и развитие сельской кооперации».

Задачи региональных проектов субъектов СКФО нацелены на укрепление точек роста, на преодоление ряда проблем и связаны:

– с формированием новой продуктовой массы регионального АПК (в том числе с высокой добавленной стоимостью) путём технологического перевооружения отрасли;

– развитием современного механизма продвижения и позиционирования продуктовой массы АПК, в том числе экспортно-ориентированной инфраструктуры;

– организацией системы фермерской поддержки, сельской кооперации, в том числе расширение форм грантовой поддержки КФХ на создание и развитие хозяйств, предоставление субсидий на возмещение части затрат, на софинансирование затрат [4, 5].

Подчеркиваем важность в обеспечении региональной безопасности деятельности специально созданных институциональных структур: федеральных институтов исполнительной власти в лице Министерства РФ по развитию Дальнего Востока и Арктики; инициированных государством институтов развития: Агентства Дальнего Востока по привлечению инвестиций и поддержке экспорта (АНО АПИ), АО «Корпорация развития Северного Кавказа», АО «Корпорация развития Дальнего Востока», Фонда развития Дальнего Востока, которые на конкурсной и возвратной основе оказывают «точечную» поддержку региональным инвестиционным проектам через подпрограммы развития субъектов РФ, входящих в состав СКФО, ДФО. Так, в рамках программы «Развитие Северо-Кавказского федерального округа» в 2019 г. поддержаны 45 региональных инвестиционных проектов (3 109,6 млн руб. средств федерального бюджета), в том числе в АПК – 29 проектов. С 2019 г. начали реализовываться отобранные 19 региональных проектов, в том числе АПК – 13 проектов [6, 7].

Следует отметить, что с 1 января 2017 г. в 27 государственных программах в качестве обязательных для включения признаны специальные разделы мер социально-экономического развития Дальнего Востока, в особенности в области поддержки сельского хозяйства. Объективно отрицательное влияние на сельскохозяйственный потенциал, а значит, на продовольственную независимость Дальнего Востока оказывает целый ряд эндогенных факторов постоянного действия, а именно:

– дефицит рабочей силы (всего 0,3% из 6,5 млн населения занято в сельском хозяйстве);

– неблагоприятные климатические условия (неустойчивый муссонный характер климата, приводящий к периодическим неурожаям);

– низкое количество посевных площадей, их малая плодородность, переувлажненность, неудобность расположения, высокая затратность мелиорации, селекции в растениеводстве;

– необходимость строительства помещений для скота, создание больших запасов кормов, использование высоких технологий при производстве последних.

В этой связи, учитывая специфику субъектов, входящих в состав ДФО, ПЦП должен быть ориентирован в особых экономических зонах (ОЭЗ), на территориях опережающего развития (ТОР) на серьезную государственную поддержку инвестиционных проектов в социально значимых отраслях АПК; реализацию особых инвестиционных программ в сфере сельскохозяйственного производства, обеспечивающих «сравнительное преимущество» региона; создание соответствующей проектной инфраструктуры. Важно, что одной из задач Государственной программы РФ «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока» является привлечение инвестиционных и трудовых ресурсов, содействие реализации инвестиционных проектов на Дальнем Востоке. Поэтому 9 из 11 субъектов ДФО внедрили региональный инвестиционный стандарт [7].

Объективно ТОРы, в отличие от ОЭЗ, ориентированы на реализацию индивидуального подхода, будучи созданными под конкретного крупного инвестора. Последний заключает с институтом государства соглашение, регламентирующее планируемый вид экономической деятельности, размер инвестиционных вложений, количество рабочих мест [8, 9]. На территории макрорегиона в соответствии с Федеральным законом «О территориях опережающего социально-экономического развития в РФ» создана 21 ТОР. ТОР «Михайловский» (Приморский край); ТОР «Хабаровск» (Хабаровский край); ТОР «Беринговский» (Чукотский автономный округ); ТОР «Камчатка» (Камчатский край); ТОР «Индустриальный парк Кангалассы» (Республика Саха (Якутия)); ТОР «Белогорск» (Амурская область); ТОР «Николаевск» (Хабаровский край); ТОР «Южная» (Сахалинская область) ориентированы на проекты в сфере АПК и рыбохозяйственного комплекса [10].

Среди мер инвестиционной поддержки субъектов АПК в регионе важно выделить также:

– направление субсидий из федерального бюджета инвесторам на компенса-

цию части затрат на создание и (или) реконструкцию объектов инфраструктуры, на присоединение к газораспределительным и электрическим действующим сетям технологически;

– специальные инвестиционные контракты;

– доступность инвестиционных квот от максимального улова под обязательства инвестировать в строительство судов рыбопромыслового флота на верфях на территории РФ или в организацию рыбоперерабатывающих производств на российской территории;

– создание центров опережающей подготовки, промышленных стандартов кадрового обеспечения с целью максимизации количества кадров, изначально востребованных на рынке, исполнение программы «Дальневосточный гектар».

Крупнейшие проекты, реализуемые при поддержке АО «Фонд развития Дальнего Востока и Арктики», основным акционером которого выступает ГК «ВЭБ. РФ», связаны:

– с созданием тепличного комплекса по японским технологиям в г. Якутске в рамках Стратегии развития агропромышленного комплекса России до 2020 года;

– строительством в ТОР «Белогорск» второй очереди завода по глубокой переработке сои. Реализация проекта способствует импортозамещению, имея синергический эффект с проектами в сфере животноводства, способствуя обеспечению ДФО качественными комбикормами;

– строительством свиноводческого комплекса в Приморском крае. Речь идет о проекте, реализуемом в ТОР «Михайловский», где формируется мощный сельскохозяйственный кластер с размещением крупных производств и центров глубокой переработки и логистики сельхозпродукции [11].

### Заключение

Таким образом, на данный момент именно СКФО и ДФО следует признать модельными территориями исключительного интенсивного социально-экономического развития, в рамках которых реализуются более 3000 инвестиционных проектов, в том числе в области укрепления продовольственной безопасности.

Вместе с тем при решении вопросов укрепления национальной продовольственной безопасности объективен учет ряда факторов, а именно: сложной территориально-административной структуры России, значительной дифференциации субъектов РФ по уровню социально-экономического развития, неоднозначности региональных

природно-климатических условий, сложной системы отраслевой специализации регионов, сложившейся исторически.

Среди проблем государственной политики обеспечения региональной продовольственной безопасности с использованием ПЦП в управлении:

1. Существенный разрыв в объемах финансирования субъектов РФ, усиливающий дифференциацию регионов и предприятий АПК внутри страны и федеральных округов.

2. Инфраструктурная неготовность многих регионов к реализации проектов.

3. Несбалансированность государственных и частных интересов участников инвестиционных проектов.

4. Общесистемные проблемы ПЦП: необоснованно завышенные плановые показатели, оторванные от источников финансирования целевых мероприятий; «распыленность» финансовых ресурсов на множество объектов развития; недофинансирование региональных программных мероприятий; отсутствие учета рисков невыполнения программ и др. [12].

Проведенное исследование по обозначенной проблематике позволило сформулировать следующие перспективные направления государственной региональной политики, связанные с использованием механизмов программно-целевого управления:

1. Внедрение Концепции развития импортозамещения в каждом субъекте РФ.

2. Наряду с действующей Стратегией пространственного развития России разработка Стратегии сбалансированного развития регионов РФ.

3. Усиление контроля безопасности агропромышленной продукции посредством эффективной системы отслеживания качества продукции АПК.

4. Совершенствование политики государства в области органического земледелия.

5. Перманентное прогнозирование и предотвращение отрицательных последствий аграрной инфляции на региональных продовольственных рынках.

6. Поддержка государством кластерного подхода в АПК с акцентом на усиление межотраслевой кооперации, приоритизацию получателей государственной поддержки, повышение системности и эффективности политики за счет комплексных программ поддержки федеральными и региональными органами власти, подключения институтов развития [13].

7. Продвижение инструментов государственно-частного партнёрства в АПК.

8. В условиях пандемии содействие развитию и продвижению инструментов платформ электронной торговли в АПК,

развитию гибкой разветвленной цифровой экосистемы с целью повышения оперативности бизнес-процессов в цепочке поставок от закупки до оплаты. Речь идет о важности: внедрения площадок и маркетплейсов для оперативного обмена заказами с контрагентами; автоматизации (роботизации) документооборота, работы с кредиторской задолженностью (электронный факторинг), логистики и доставки [14].

### Список литературы

1. Карпов В.В. Программно-целевой подход как способ разработки программ развития // Двадцать четвертые Апрельские экономические чтения: материалы международной научно-практической конференции (г. Омск, 12 апреля 2018 г.). Омск: Омский филиал университета при Правительстве РФ, 2018. С. 81–83.

2. Ковтун Б.А., Папело В.Н., Терновой А.И. Региональная продовольственная безопасность и устойчивое развитие сельских территорий // Вестник НГАУ. 2012. № 1 (22). С. 187–192.

3. Волков С.Н., Шаповалов Д.А. Цифровое земледелие – новые горизонты АПК. Роль аграрных вузов в реализации национального проекта «Наука» и федеральной научно-технической программы развития сельского хозяйства на 2017–2025 годы. Саратов: Амирит, 2019. С. 8–23.

4. Об итогах деятельности министерства Российской Федерации по делам Северного Кавказа в 2018 году. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.minkavkaz.gov.ru/> (дата обращения: 04.11.2020).

5. Госпрограмма развития СКФО. [Электронный ресурс]. URL: <http://krskfo.ru/strategiya-razvitiya/gosprogramma-razvitiya-skfo/> (дата обращения: 04.11.2020).

6. Дубинкин В.А. Проблемы продовольственной безопасности российского Дальнего Востока. Территория новых возможностей // Вестник Владивостокского государственного университета экономики и сервиса. 2013. № 1 (19). С. 194–200.

7. Дальний Восток: механизмы поддержки инвесторов. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kpmg.ru/> (дата обращения: 04.11.2020).

8. Sazonov S.P., Kharlamova E.E., Ezangina I.A., Gorshkova N.V., Kovazhenkov M.A., Polyanskaya E.A. Theory and Methodology of the Financial Management of the Regional Supporting University. Journal of Advanced Research in Law and Economics. 2017. Vol. 8. No. 1. P. 211–219.

9. Sazonov S.P., Ezangina I.A., Chekhovskaya I.A., Pashanov M.E., Chunakov A.I. Special purpose Programs to strengthen national food system in regions of the Russian Federation. III International Scientific Conference: AGRITECH-III-2020: Agribusiness, Environmental Engineering and Biotechnologies. Krasnoyarsk Science and Technology City Hall of the Russian Union of Scientific and Engineering Associations. Krasnoyarsk, 2020. P. 82034.

10. Корпорация развития Дальнего Востока. [Электронный ресурс]. URL: <https://erdc.ru> (дата обращения: 04.11.2020).

11. Фонд развития Дальнего Востока. [Электронный ресурс]. URL: [https://www.fondvostok.ru/projects/investment\\_projects/](https://www.fondvostok.ru/projects/investment_projects/) (дата обращения: 04.11.2020).

12. Сериков С.Г. Практика применения программно-целевого планирования в региональной экономической политике по развитию российского Дальнего Востока // Региональная экономика: теория и практика. 2018. № 16 (5). С. 902–911.

13. Езангина И.А. Региональный кластерный подход как основа формирования инновационного потенциала государства // Современные проблемы науки и образования. 2013. № 2. С. 367.

14. Цифровая цепочка поставок: как изменятся IT-стратегии после окончания пандемии. [Электронный ресурс]. URL: <https://ediweb.com/ru-ru/company/blog/how-supply-chains-will-change-after-the-pandemic> (дата обращения: 04.11.2020).