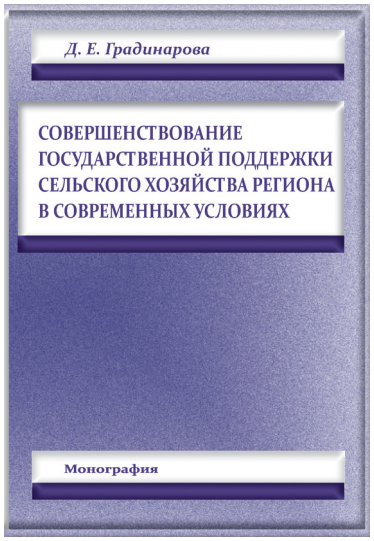
Д. Е. Градинарова
СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА РЕГИОНА В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ
Монография

Дарья Евгеньевна Градинарова

Совершенствование государственной поддержки сельского хозяйства региона в современных условиях

http://www.litres.ru/pages/biblio_book/?art=12211043
Дарья Градинарова. Совершенствование государственной поддержки сельского хозяйства региона в современных условиях: АГРУС Ставропольского гос. аграрного ун-та; Ставрополь; 2012
ISBN 978-5-9596-0868-2

Аннотация

Излагаются теоретико-методические положения по совершенствованию государственной поддержки аграрного сектора региона и обоснованы практические рекомендации по выбору приоритетных направлений и форм его государственной поддержки.

Для студентов, магистров, слушателей высшей экономической школы, аспирантов, преподавателей, научных работников экономических вузов и широкого круга специалистов, желающих повысить уровень профессиональной подготовки в области государственной поддержки аграрного сектора экономики.

Содержание

Введение 5
1. Теоретические основы государственной поддержки сельхозтоваропроизводителей и регулирования аграрного сектора 6
1.1. Система государственной поддержки сельхозтоваропроизводителей: принципы, формы и направления развития 6
1.2. Совершенствование государственной поддержки и регулирования аграрного сектора региона 16
2. Современное состояние и эффективность государственной поддержки сельского хозяйства Ставропольского края 24
2.1. Анализ государственной поддержки сельского хозяйства в регионе 24
Конец ознакомительного фрагмента. 25

Дарья Градинарова
Совершенствование государственной поддержки сельского хозяйства региона в современных условиях

© Градинарова Д. Е., 2012
© ФГБОУ ВПО Ставропольский государственный аграрный университет, 2012

Введение

Государственная поддержка сельского хозяйства является неотъемлемым элементом управления развитием агропромышленного комплекса в любой стране. От ее эффективности во многом зависит уровень продовольственной безопасности, экономические результаты аграрного производства, темпы его развития, состояние сельских территорий.

В российской системе государственной поддержки аграрного сектора, сложившейся в первом десятилетии XXI века, назрели значительные изменения. Прежде всего они обусловлены серьезными недостатками, присущими данной системе, которые сдерживают преодоление кризисных явлений в современном сельскохозяйственном производстве. Другим важнейшим фактором, требующим модификации форм поддержки, увеличения ее размеров, является вступление России во Всемирную торговую организацию. Условия предоставления бюджетных средств сельхозтоваропроизводителям, действующие в настоящее время, во многом попадают под ограничения, определенные правилами ВТО. Предстоящее в связи с этим сокращение объемов прямой поддержки аграриев по ряду традиционных направлений обусловливает необходимость активного поиска путей корректировки существующих и конструирования новых форм государственной поддержки. Это особенно важно по отношению к региональным системам государственного содействия агробизнесу с учетом ограниченных возможностей региональных бюджетов.

Существенное влияние на формирование научной позиции автора оказали труды А. И. Алтухова, Г. В. Беспахотного, И.Н. Буздалова, Е. А. Гатаулиной, С. М. Горлова, С. В. Киселева, Э. Н. Крылатых, В. В.Кузнецова, В. В. Милосердова, А. В. Петрикова, А. Ф. Серкова, Е. В. Серовой, Б. А. Чернякова, И. Г. Ушачёва, А. А. Шутькова, посвященные исследованию государственной поддержки сельского хозяйства, ее эффективности, а также путям ее совершенствования.

Региональные аспекты организации государственной поддержки аграрного производства, в том числе и в контексте вступления России в ВТО, рассматривали в своих трудах В. Г. Брыжко, И. В. Жуплей, А. Н. Герасимов, О. М. Лисова, В. С. Мисаков, А. Н. Сёмин, В. И. Трухачев, Т. М. Эльдиева и ряд других исследователей.

Признавая значимость существующих разработок в исследуемой области и не отрицая их достоинств для теории и практики экономики сельского хозяйства, следует отметить, что в настоящее время не получили необходимого обоснования подходы к трансформации мер, относящихся по классификации ВТО к «желтой» корзине, таким образом, чтобы их размеры не ограничивались.

В этой связи особую актуальность приобретает теоретико-методическое обоснование направлений совершенствования региональной системы государственной поддержки и разработка рекомендаций по ее адаптации к современным условиям функционирования аграрного сектора.

1. Теоретические основы государственной поддержки сельхозтоваропроизводителей и регулирования аграрного сектора

1.1. Система государственной поддержки сельхозтоваропроизводителей: принципы, формы и направления развития

В литературе достаточно долгое время обсуждался вопрос о соотношении категорий «государственное регулирование» и «государственная поддержка». В результате большинство специалистов пришли к выводу, что регулируются, прежде всего, рыночные отношения в агропромышленном комплексе, а также сфера обеспечения продовольствием населения страны. Когда же речь идет о государственной поддержке, то это необходимая система мер прежде всего финансового характера, направленная на повышение доходов сельхозтоваропроизводителей, низкий уровень которых определяется объективными условиями функционирования отрасли, которые существуют во всем мире.

По данным академика РАСХН В. В. Милосердова, в европейских странах государственная поддержка составляет в среднем 60 млрд евро в год, а с учетом дотаций национальных бюджетов достигает 90 млрд евро в год (по сравнению с 2 млрд евро всех видов бюджетной поддержки в нашей стране). При этом размер государственной поддержки сельского хозяйства в расчете на 1 га пашни в России в 60 раз меньше, чем в европейских странах [107].

Таким образом, можно сделать вывод, что государственная поддержка является основным компонентом системы государственного регулирования агропромышленной сферы национальной экономики. В свою очередь, в экономический механизм, обеспечивающий государственное регулирование АПК России, входят две ключевые подсистемы: подсистемы государственной координации рыночного механизма в агропромышленном комплексе и государственной поддержки сельскохозяйственного производства (рис. 1)

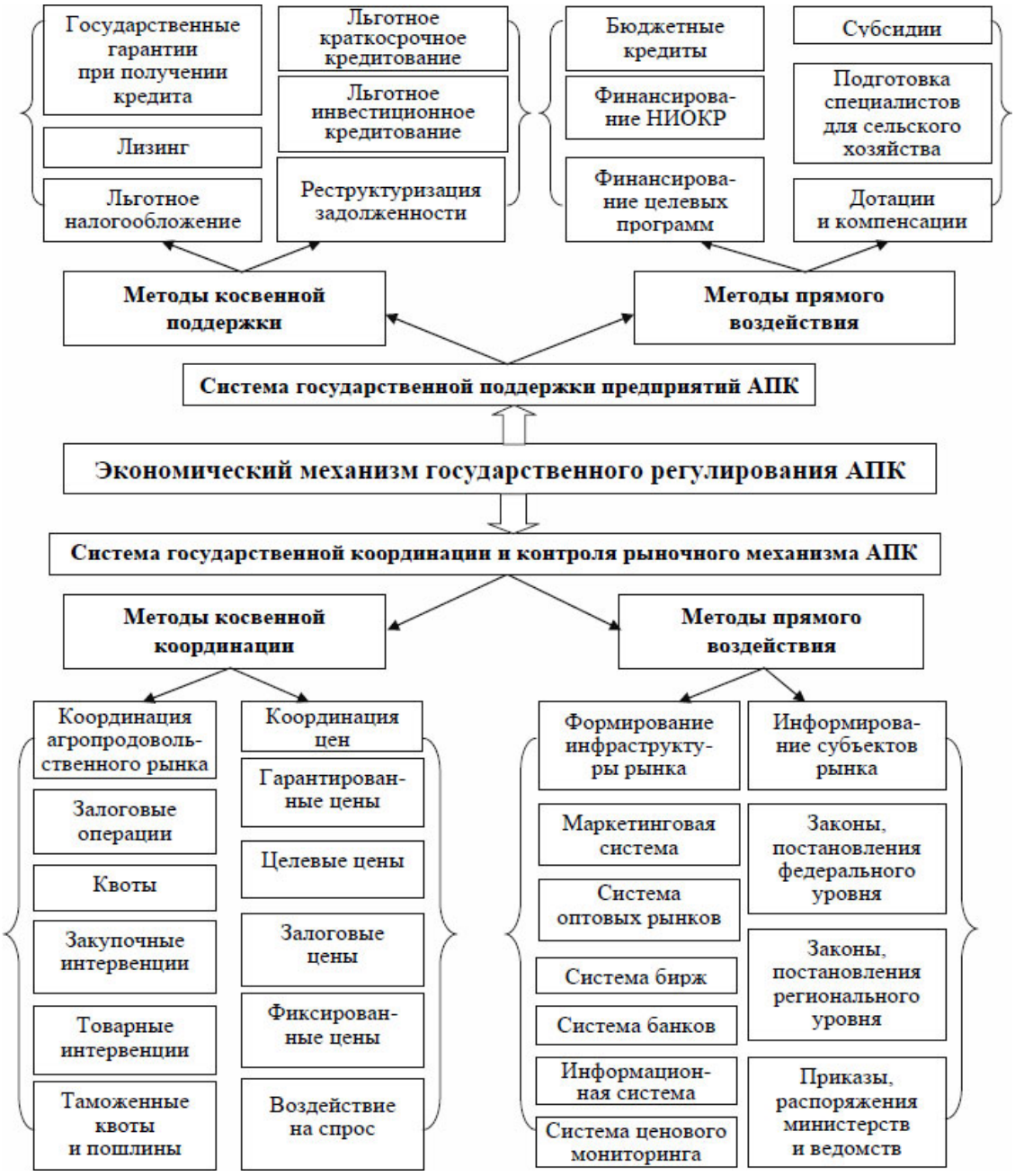

Рисунок 1 – Экономический механизм государственного регулирования агропромышленного комплекса России

Как отмечают ученые, наименее отработанной является подсистема государственной координации рыночного механизма в АПК.

Это связано в первую очередь с неразвитостью общей системы рыночных отношений. Сегодня данная многоуровневая система сформирована из отдельных элементов, развитых, по мнению С. П. Федорук, далеко не пропорционально, таких как субсидирование различных видов затрат за счет средств федерального и местных бюджетов, льготное кредитование, лизинг основных средств производства, реструктуризация задолженности и др., правовой механизм, товарные и закупочные интервенции, залоговые операции, производственные квоты, защитные и целевые цены, система оптовых продовольственных рынков, система банков и бирж, информационная система и др. [178].

Вторая, а с точки зрения обеспечения финансовыми ресурсами главная подсистема государственного регулирования – государственная поддержка сельскохозяйственных орга-

низаций различных организационно-правовых форм – осуществляется по ряду важных направлений.

Подсистема государственной поддержки по сравнению с подсистемой координации рыночного механизма в агропромышленном комплексе более развита и находится под постоянным контролем государственных органов управления федерального уровня. Специалисты отмечают, что федеральный центр смещает отдельные акценты по господдержке на региональный уровень. За федеральным центром остаются наряду с другими вопросами вопросы льготного налогообложения; разработка мероприятий по страховой поддержке предприятий; поддержка племенного животноводства, элитного семеноводства; федеральный лизинг; коренное улучшение земель и т. д. [102].

В исследованиях ученых достаточно большое внимание уделяется принципам, на которых должна строиться вся система государственной поддержки сельхозтоваропроизводителей. Так, М. В. Казаковцева к этим принципам относит:

– обеспечение максимально высокой эффективности использования бюджетных ресурсов;

– программно-целевой характер государственной поддержки;

– оптимальное соотношение рычагов прямого и косвенного воздействия;

– соответствие системы мер изменяющимся условиям хозяйствования;

– дифференциация мер федеральной и региональной поддержки;

– объективность распределения средств между субъектами [75].

А. А. Халяпин, обобщая мнения целого ряда ученых, предлагает учитывать также следующие принципы:

– поддержания эквивалентности обмена между сельским хозяйством и другими отраслями экономики, паритета и регулирования доходов сельхозтоваропроизводителей;

– сочетания индикативности и директивности;

– стимулирования товаропроизводителей к интенсификации производства;

– сочетания экономических и социальных целей [180].

По мнению В. Г. Брыжко, в качестве ключевого принципа следует рассматривать первоочередной учет национальных, государственных, общественных интересов, а также такие принципы, как непрерывность, научная обоснованность, комплексный характер поддерживающих действий, необходимость достижения не только экономического, но и социального и экологического эффектов при использовании средств поддержки [33].

Кроме этого, в литературе можно встретить перечень и других принципов: гарантированность, адресность, направленность на обеспечение продовольственной безопасности, устойчивость [153, 168]. Что касается последнего принципа, то он в определенной степени противоречит обозначенному выше принципу соответствия системы мер изменяющимся условиям хозяйствования. По нашему мнению, гибкость системы государственной поддержки аграрного сектора при изменении политических и экономических условий в настоящее время имеет большее значение, чем устойчивость, что наглядно иллюстрирует ситуация, связанная с присоединением России к ВТО. В 2012 г. специалистами и научной общественностью широко обсуждались последствия этого важнейшего для экономики страны решения, в том числе касающиеся изменения требований к государственной поддержке сельхозтоваропроизводителей [49, 79, 189 и др.]. Поэтому мы считаем целесообразным дополнить рассматриваемую систему принципов необходимостью учета требований ВТО.

Еще один принцип, по нашему мнению, требует определенной корректировки в современных условиях – это дифференциация мер федеральной и региональной поддержки. Этот принцип предполагает разделение задач и функций между уровнями управления отраслью, а также широкий учет региональной специфики, который в настоящее время отсутствует.

Важным принципом на современном этапе развития также должен быть стимулирующий характер государственной поддержки, которую следует предоставлять при выполнении определенных условий, заданных органами управления отраслью в соответствии с поставленными целями.

Достаточно большое внимание ученые и специалисты уделяют формам и инструментам государственной поддержки аграрного сектора. На федеральном уровне обычно выделяют три формы (рис. 2).

Рисунок 2 – Формы государственной финансовой поддержки сельхозтоваропроизводителей

Первая – форма прямой бюджетной поддержки – включает предоставление субсидий на материально-технические ресурсы и сельскохозяйственное производство, субсидирование краткосрочного и инвестиционного кредитования организаций и предприятий агропромышленного комплекса, предоставление субсидий сельхозтоваропроизводителям на возмещение части затрат по страхованию урожая сельскохозяйственных культур, субсидирование расходов капитального характера и др.

Форма косвенной поддержки включает в себя осуществление закупок продовольствия и сельхозсырья для государственных нужд, регулирование агропродовольственного рынка посредством проведения интервенций, защиту экономических интересов, поддержку субъектов отечественного агробизнеса при ведении различных форм внешнеэкономической деятельности.

Опосредованная поддержка на федеральном уровне представляет собой систему мероприятий, направленных на обеспечение благоприятных организационно-экономических условий ведения аграрной деятельности.

Они включают в себя меры по реструктуризации задолженности сельхозтоваропроизводителей по платежам в бюджет всех уровней, государственные внебюджетные фонды, поставщикам различных материально-технических ресурсов; поддержку сельскохозяйственной науки; пополнение за счет средств бюджета уставных капиталов таких организаций, как ОАО «Росагролизинг», ОАО «Россельхозбанк» и др.

Среди форм государственной поддержки наименее разработанной остается форма опосредованной поддержки, представленная многообразными мерами организационно-экономического характера, объединенными с агропродовольственной политикой и не требующими траты средств государственных или муниципальных бюджетов. Эта форма поддержки реализуется также через регулирование цен и тарифов, импорта и экспорта сельскохозяйственной продукции, продовольствия и сырья; установление различного рода льгот, ограничений и запретов в интересах отрасли.

Важное значение имеет форма государственной поддержки, связанная с процессом финансового оздоровления сельскохозяйственных организаций на основе реструктуризации их задолженности. Осуществление комплекса мер по финансовому оздоровлению без государственной поддержки невозможно, поэтому данной форме нужно уделить первостепенное внимание, как основной составляющей процесса финансового оздоровления сельхозпроизводителей.

Нынешние инструменты воздействия государства не всегда отличаются системностью и поэтому не оказывают необходимого воздействия на развитие аграрной сферы экономики. Неэффективными меры надлежит признать не сами по себе, а на основании их применения в ситуации отсутствия отчетливой позиции государства по отношению к решению насущных социально-экономических проблем, к выделению приоритетов в развитии отечественного аграрного хозяйства.

Также в результате проведенного исследования выявлены внутренние и внешние факторы и причины неэффективного использования сельскохозяйственными организациями средств государственной поддержки, основные из которых представлены на рисунке 3.

Рисунок 3 – Факторы и причины неэффективного использования аграрными организациями средств государственной поддержки

К ним относятся:

– повышение неэквивалентности обмена между сельским хозяйством и промышленностью, что ведет к переливу средств в другие отрасли экономики;

– слабая инвестиционная восприимчивость и низкая кредитоспособность субъектов хозяйствования, ведущая к недоступности кредитных и инвестиционных ресурсов;

– сокращение государственной поддержки сельскохозяйственных товаропроизводителей (если в 1992 г. доля расходов федерального бюджета на сельскохозяйственную отрасль составляла 17,4 %, в 1999–2000 гг. 2,7 %, то в последние годы реформ – чуть более 1 %);

– системные ограничения организационного характера как во внешней среде, так и в самих сельскохозяйственных организациях.

Одним из важных направлений государственного регулирования экономики является ценовая политика. Существующая практика государственного регулирования ценообразования в аграрном секторе показала, что в данной сфере существуют серьезные недостатки.

Государственная ценовая политика должна создать условия для сочетания свободных рыночных цен и цен, регулируемых государством. Должны существовать следующие виды цен:

– гарантированные цены. Представляют собой минимальные цены, которые гарантируются государством в случае, когда на рынке возникает переизбыток какого-либо продукта, вследствие чего рыночная цена в конечном итоге начинает опускаться ниже предела самоокупаемости производства данного товара. При этом обычно предусматривается несколько важных условий:

– определяется объем продукции, отраженный в заключенных договорах, на которую распространяются гарантированные цены;

– ограничивается объем денежных средств, которые может получить сельхозтоваропроизводитель;

– иногда гарантированную цену можно распространить и на хозяйства, которые имеют достаточно большой уровень эффективности производства и т. д.;

– целевая цена. Гарантирует самофинансирование сельскохозяйственных предприятий со средним и пониженным уровнем затрат. Продукция реализовывается по рыночной цене, которая может не совпадать с целевой. Но если рыночная окажется меньше целевой, то производитель получает разницу между ними. Данная разница является компенсационным платежом, рассчитывается он на основе средней розничной цены. По своей сути данный вид цен совпадает с минимальной ценой, которую, например, фермеры США получают за свою продукцию. Поэтому в некоторых странах целевые цены называют гарантированными;

– залоговые цены. Представляют собой такой вид цен, по которым государство в наиболее урожайные годы скупает излишки произведенной продукции. Проводятся такие мероприятия в форме залоговых операций. Залоговая цена устанавливается на определённом уровне и должна обеспечить товаропроизводителю доход в минимальных размерах.

В некотором смысле пороговые цены являются минимальной ценой импорта. Связано это с тем, что в большинстве случаев подобная продукция отечественных товаропроизводителей не является конкурентоспособной по её качеству, затратам, цене. Однако в условиях присоединения к ВТО такой вид цен может иметь только информационное значение;

– фиксированные цены – экстраординарный метод государственного влияния на экономическую ситуацию. Чаще всего он применяется в отношении социально значимых товаров, прежде всего хлеба. В случае, когда фиксированная цена выше равновесной, на рынке может возникнуть переизбыток товара, а если ниже – его дефицит.

Важное значение во многих странах имеет механизм квотирования. Квота как инструмент ограничения предполагает, что в случае наступления трудностей в области реализации продукции государством закупается её квотируемый объем по объявленной заранее, гарантированной государственными органами цене. Но при этом предприятие может отказать государству в продаже своей продукции. Квоты устанавливаются на производство продукции или ее экспорт, а также на посевные площади. Могут вводиться как для переработчиков, так и для производителей. В случае нарушения квоты используются санкции экономического характера, прежде всего штрафы.

Считается, что производственные квоты – один из важнейших инструментов по предотвращению появления излишков сельхозпродукции в развитых странах. Программы, направленные на сокращение рыночного предложения или увеличение рыночного спроса, служат для поднятия рыночной цены до поддерживаемой, уровень которой можно определить как желаемый. Этим самым также ликвидируются уже возникшие излишки сельскохозяйственной продукции.

Организованная система кредита является важным атрибутом функционирования полноценного рынка. Ее развитию во многом помогла государственная поддержка в виде субсидирования процентных ставок. Однако специалисты отмечают, что данный вид характеризуется целым рядом проблем. Да и сами условия предоставления субсидий нуждаются в совершенствовании. Так, сельхозтоваропроизводители при получении кредитов должны предварительно уплатить банкам ту долю средств, которая потом должна быть им возмещена в порядке возврата затрат на уплату процентов из федерального бюджета. Это требует дополнительных затрат для предприятий, находящихся в тяжелом финансовом положении, усложняет процесс получения кредита [176].

С целью создания конкурентныхусловийв сфере материально-технического обеспечения АПК начиная с Федерального закона «О финансовой аренде (лизинге)» были предусмотрены меры по реализации лизинговых операций на основе процедуры конкурса. При этом

могут быть использованы средства как федерального, так и региональных бюджетов. Законом установлены перечень имущества, который является предметом лизинга; источники операций лизингового кредитования; условия их реализации по части обеспечения агропроизводства техническими средствами и племенным скотом, а также определена фиксированная ставка арендной платы. Государство в целях стабилизации аграрного рынка может реализовывать товарные и закупочные интервенции.

В случае переизбытка на рынке сельхозпродукции осуществляются закупочные интервенции, а при её дефиците – товарные. И в том и в другом случае ставится одна задача – поддержание цен на нужном уровне, т. е. стабилизация рынка. Правительство РФ определяет квоты (объемы) для проведения товарных интервенций и государственных закупок, а также цены на реализуемые и закупаемые сельскохозяйственные продукты и продовольствие.

Специалисты считают, что в настоящее время механизм проведения интервенций показал свою эффективность, например при стабилизации цен после сильнейшей засухи 2010 г., но в то же время он еще не достаточно отработан. Существуют проблемы с информированием участников, хранением зерна, недостаточно оперативным привлечением кредитов банков [137].

Как известно, высокой степенью риска отличается производство продукции, и прежде всего в растениеводстве. Поэтому страхование является одним из главных компонентов процесса стабилизации сельскохозяйственного производства. В соответствии с действующими нормативными актами в случае страхования урожая товаропроизводители из собственных источников оплачивают только ½ страховых взносов, другая часть оплачивается из средств федерального бюджета. Правительством РФ дифференцируется величина компенсации страховых взносов за счет федерального бюджета как по регионам, так и в разрезе сельскохозяйственных культур. Однако данная система характеризуется рядом недостатков, к которым относятся следующие: отсутствие эффективной законодательной базы, способствующей проведению государством активной структурной политики на рынке страховых услуг; небольшой финансовый потенциал российских страховых компаний и низкий уровень платежеспособности страхователей; усугубившийся экономический кризис и отсутствие стимулов для страхования; неразвитость инфраструктуры страхового рынка [82, 83].

Залог – это один из способов, который гарантирует исполнение должником (т. н. залогодателем) взятых на себя обязательств перед кредитором (т. н. залогодержателем). Предметом залога могут быть и имеющиеся ресурсы (уже произведённая сельхозпродукция, недвижимое имущество), и будущий урожай. Государственное участие в залоге сельхозпродукции (продовольствия) реализуется через выделение бюджетных средств и кредитование предприятий аграрной сферы.

Таким образом, в стране сложилась достаточно развитая система государственной поддержки, направленная на содействие сельхозтоваропроизводителям в осуществлении производственной и коммерческой деятельности. Однако, несмотря на рост уровня бюджетной поддержки аграрного сектора (в 4 раза) в последние годы, происходит сокращение удельного веса расходов на сельское хозяйство в общем объеме расходов консолидированного бюджета РФ с 2,4 % в 2003 г. до 0,2 % в 2010 г. [149].

Причину этого ученые видят прежде всего в том, что в настоящее время система государственной поддержки и отдельные ее компоненты характеризуются целым рядом проблем [25, 102 и др]. Анализ литературных источников позволил нам систематизировать некоторые присущие указанной системе недостатки и рекомендовать соответствующие пути развития (табл. 1).

Таблица 1 – Недостатки и направления развития существующей системы государственной поддержки сельского хозяйства

Сферы и направления поддержки	Недостатки	Направления развития
Система господдержки в целом	– структурное несоответствие правилам ВТО; – недостаточный уровень финансирования и несвоевременное предоставление финансовых ресурсов; – различная степень доступности для разных хозяйствующих субъектов; – недоиспользование стимулирующего потенциала выплат	– переход от прямого субсидирования производства к поддержке доходности отрасли, определяемой в расчете на 1 га посевов; – создание земельных банков для развития ипотеки; – усиление социальных и экологических аспектов поддержки; – развитие косвенных мер поддержки
Система господдержки на региональном уровне	– недостаток средств на реализацию собственных программ, учитывающих региональные особенности; – большое количество недостаточно согласованных программ; – необходимость софинансирования федеральных программ; – отсутствие государственного заказа на производство продукции	– согласование мер с учетом требований ВТО; – стимулирование соблюдения региональных приоритетов; – формирование продовольственных резервов для помощи малоимущему населению; – создание региональных и муниципальных залоговых фондов

Сферы и направления поддержки	Недостатки	Направления развития
Субсидирование кредита, программы лизинга	– отсутствие необходимого залога у хозяйств; – недоступность для предприятий с тяжелым финансовым состоянием; – сложная процедура оформления документов для получения субсидий; – рост «закредитованности» сельхозтоваропроизводителей	– изменение условий предоставления с учетом ограничений ВТО; – использование в виде залога будущего урожая; – свобода в выборе банка для льготного кредитования; – изменение порядка получения субсидии; – предоставление субсидий на покупку техники непосредственно производителям
Субсидирование взносов на страхование	– ситуации невыплаты возмещений в страховых случаях; – временной разрыв между страховым случаем и возмещением; – существование рисков, превышающих возможности страховщиков	– разработка единой методологии сельскохозяйственного страхования и урегулирования страховых случаев; – создание механизмов перестрахования; – увязка других мер поддержки со страхованием
Закупочные и товарные интервенции	– недостаточно оперативный механизм привлечения кредитов банков для интервенций; – несвоевременное информирование участников; – несовершенство системы хранения зерна	– создание специального финансового фонда целевого назначения; – придание экспортных функций системе государственных зерновых интервенций

Данная систематизация не носит исчерпывающий и законченный характер, так как при проектировании и реализации практически каждой из форм государственной поддержки можно обнаружить определенные проблемы, а также резервы ее совершенствования. При этом зачастую необходимо определиться с концептуальными подходами. Например, специалисты отмечают отсутствие связи между размером выделяемых средств и финансовым состоянием получателя субсидий.

По этому поводу некоторые ученые и практики полагают, что поддержка должна оказываться прежде всего тем сельхозтоваропроизводителям, у которых высока их отдача. Однако такой подход при всей его важности с точки зрения эффективности государственной поддержки ведет к дальнейшей дифференциации предприятий аграрной сферы по уровню развития и ускоренному разорению слабых хозяйств.

Таким образом, для последующего развития рассматриваемой системы, прежде всего, необходим анализ общих проблем, при решении которых могут быть найдены как новые формы государственной поддержки и регулирования сельского хозяйства, так и направления

рационализации существующих. Особого внимания, по нашему мнению, требует региональный уровень, где функции государственного воздействия имеют непосредственную реализацию и дополнение со стороны субъектов Российской Федерации. В то же время в условиях дальнейшего разграничения полномочий центра и регионов рассматриваемые функции приобретают все большее самостоятельное значение, позволяя адаптировать общую систему государственной поддержки аграрного производства к местным особенностям.

1.2. Совершенствование государственной поддержки и регулирования аграрного сектора региона

Формирование системы по оказанию государственной поддержки аграрному сектору региона в целях повышения результативности функционирования сельскохозяйственных организаций и других хозяйствующих субъектов АПК, устранения отраслевого дисбаланса, создания условий для эффективного развития сельских территорий и повышения благосостояния сельхозтоваропроизводителей, формирования полноценной производственной и рыночной инфраструктуры предопределяется необходимостью усиления регулирующего воздействия на уровне субъекта Российской Федерации. Решение этих задач будет способствовать формированию в регионах системы устойчивого развития АПК.

Функции на региональном уровне сосредоточиваются в одном управленческом органе субъекта Российской Федерации и далее реализуются в управлениях сельского хозяйства районных АПК. Причем некоторые принципиальные управленческие решения осуществляются через постановления глав областных (краевых) и районных администраций.

В региональной системе управления АПК происходит конкретизация целевых программ развития отраслевого и межотраслевого характера, в формировании и реализации которых обычно сочетаются функции хозяйственного и государственного управления, хозяйственной инициативы, государственного регулирования и поддержки за счет финансовых ресурсов региона.

Особое значение в связи с этим приобретает разработка и реализация региональных моделей реформирования и функционирования АПК с адекватной управленческой системой. К числу таких моделей можно отнести области с теми или иными подходами к реформированию сельского хозяйства, применению новых решений в регулировании и стимулировании производства, разного рода интегрированные аграрные компании, корпорации, финансово-промышленные группы, внебюджетные фонды.

В недавно принятой Государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 гг., являющейся базовым документом с точки зрения функционирования системы государственной поддержки аграрного сектора экономики, предусмотрено построение новой системы взаимоотношений с регионами. Как отмечает статс-секретарь, заместитель министра сельского хозяйства Российской Федерации А. В. Петриков, целью развития данного направления является стимулирование субъектов Российской Федерации к увеличению расходов на сельское хозяйство, усилению их ответственности за выполнение взятых обязательств, повышению прозрачности и эффективности расходования бюджетных средств [129].

В то же время в качестве одного из серьезных недостатков сложившейся системы государственного регулирования и поддержки сельского хозяйства специалисты отмечают практически полное отсутствие учета региональной специфики агропромышленного производства, присущей субъектам Российской Федерации. Так, Р. Янбых отмечает, что на 30 % территории страны преобладают крупные, корпоративные формы сельскохозяйственного производства, представленные различными типами агрохолдингов и агрофирм. Примерно такая же часть субъектов РФ характеризуется преимущественным развитием малых форм хозяйствования, а на оставшихся 40 % территории агробизнес имеет смешанную структуру [189]. При этом как действовавшие до текущего года документы, определявшие формы, размеры и условия предоставления государственной поддержки, так и текст новой Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 гг. включают унифицирован-

ный набор мероприятий, не предусматривающий учет имеющихся особенностей региона, а также различную степень доступности к бюджетным средствам сельхозтоваропроизводителей, имеющих разные организационно-правовые формы и масштабы деятельности.

Еще один аспект, связанный с территориальной спецификой, требует повышенного внимания. В регионах, а также отдельных районах внутри них, отличающихся неблагоприятными условиями для ведения сельскохозяйственного производства и соответственно низкой его эффективностью, средства государственной поддержки зачастую не выбираются, то есть данный ресурс остается недоиспользованным. В то же время таким территориям нередко грозит депопуляция, свертывание как сельскохозяйственного, так и других, связанных с ним видов производства, опустынивание, то есть предприятиям, размещенным в таких зонах, крайне нужны средства государственной поддержки. Очевидно, что для этих территорий необходима разработка специального комплекса мер социального характера.

Серьезным препятствием для развития собственных систем поддержки субъектов хозяйствования в аграрном секторе является сложившийся порядок получения средств государственной поддержки, предусмотренных федеральными программами. Получение федеральных субсидий в соответствии с действующими в настоящее время документами возможно исключительно при условии софинансирования из регионального бюджета. Данное положение ведет к распылению средств, которые регион в состоянии выделить на развитие аграрного сектора экономики, так как вынужден участвовать даже в тех федеральных программах, которые не совсем отвечают целям и приоритетам регионального развития. В результате для формирования региональной системы государственной поддержки, позволяющей учесть местные условия, бюджетных средств не хватает.

Рассматривая недостатки и проблемы, присущие региональным системам государственной поддержки, специалисты также отмечают их сложность, отсутствие системного характера, многоканальность предоставления средств. Иногда количество направлений, видов поддержки и соответствующих региональных программ достигает 20 и более, что снижает стимулирующий характер государственной поддержки.

Значительные трансформации должна претерпеть система государственного регулирования и поддержки сельского хозяйства не только на федеральном, но и на региональном уровне в условиях присоединения России к ВТО. Как известно, требованием этой организации является перенос акцента на использование непосредственно рыночных механизмов, которые не будут искажать конкуренцию в отрасли. В то же время в соответствии с классификацией ВТО большинство мер господдержки, существующих в стране в целом и в субъектах Российской Федерации, следует отнести к «желтой корзине». По данным OECD, в 2008–2010 гг. 81 % совокупной поддержки сельского хозяйства в Российской Федерации предоставлялся через применение наиболее искажающих мер поддержки. В 2010 г. совокупная поддержка сельского хозяйства в России составила 555,7 млрд руб., при этом за счет ценовой поддержки (относимой к категории искажающих рынок мер) сельхозпроизводители получили 279,4 млрд руб., или 59,3 % совокупной поддержки сельского хозяйства [189].

В результате применяющиеся в настоящее время меры, в том числе и многие из них, предусмотренные Государственной программой развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 гг., попадают под ограничительные механизмы, предусмотренные условиями вступления в ВТО. В связи с этим широко обсуждаются возможности конвертации программ поддержки сельского хозяйства из «желтой корзины» в «зеленую» [27, 62, 174, 142 и т. д.]. Так, в докладе А. В. Петрикова в качестве примера приводится оказавшаяся в «желтой корзине» программа по мелиорации, составленная таким образом, что там прописаны объемы производства на поливных землях. Привязка выплат не к объемам произведенной продукции, а, например,

к площади проведения мелиоративных мероприятий, позволит относить эту программу к «зеленой корзине», объемы господдержки в рамках которой не ограничиваются [130].

В целом же, по мнению О. П. Зайцевой, достоинство таких выплат очевидно: «…в результате их применения снижается заинтересованность сельхозтоваропроизводителей в теневых схемах производства и реализации сельскохозяйственной продукции, повышается прозрачность распределения бюджетных ресурсов». В целом же меры «зеленой корзины», как отмечают специалисты, стимулируют творческий подход к решению вопросов конкурентоспособности на внутреннем и внешнем рынках [62].

Еще одним вариантом трансформации поддержки прежде всего для развития малых форм хозяйствования может быть привязка выделяемых для их развития бюджетных ресурсов не к объемам произведенной продукции, а к созданию новых рабочих мест. Данное направление тесно сопряжено с необходимостью сохранения контроля над территориями, защитой окружающей среды в сельской местности. Государственная поддержка в этой области может быть связана с внедрением энергосберегающих технологий, сохранением водных, почвенных и лесных ресурсов, другими направлениями защиты окружающей среды.

В целом же следует отметить существующие противоречия в государственной поддержке малых форм хозяйствования. Несмотря на возрастающее внимание властных органов к развитию крестьянских (фермерских) и личных подсобных хозяйств (прежде всего в рамках реализации приоритетного национального проекта «Развитие АПК»), в целом по России на долю малого агробизнеса приходится всего 5 % субсидированных средств. При этом 56 % продукции сельского хозяйства производится в данном секторе аграрного производства [95]. Несомненно, что особое внимание малым формам хозяйствования должно быть уделено на региональном уровне, так как крестьянские (фермерские) хозяйства и хозяйства населения составляют социальную основу сохранения сельского уклада и контроля над территорией региона.

По расчетам В. В. Козлова изменение направленности ряда подпрограмм для гарантированного отнесения их к «зеленой корзине» позволило бы «увести» из опасной (с точки зрения санкций ВТО) зоны около 1 млрд долл. США [86].

Для построения эффективной системы государственной поддержки сельского хозяйства и регулирования агропродовольственных рынков в России необходимо определенное разграничение задач, функций и отдельных направлений между уровнями управления отраслью. К федеральному уровню должны относиться направления поддержки:

– создание правовой основы для функционирования системы государственного регулирования и поддержки;

– таможенно-тарифное регулирование;

– льготное налогообложение;

– определение порядка реструктуризации задолженности;

– поддержка сельскохозяйственного страхования;

– закупочные и товарные интервенции и т. д.

Целую группу направлений поддержки следует определить как смешанную, направления из которой могут разрабатываться и реализовываться как на федеральном, так и на региональном уровне:

– поддержка доходов сельхозтоваропроизводителей на основании различных целевых программ;

– формирование продовольственных фондов;

– льготное кредитование;

– лизинг;

– развитие рыночной инфраструктуры;

– поддержка малого агробизнеса;

– устойчивое развитие сельских территорий;

– поддержка аграрной науки и образования и т. д.

Ограничения, накладываемые ВТО, требуют нового подхода к выбору направлений и мероприятий на региональном уровне поддержки. Регионы должны будут, с одной стороны, получать оперативную информацию о критериях предоставления господдержки (прежде всего в той ее части, которая оказывает искажающее воздействие на торговлю), адекватных механизмах и нормативах средств на реализацию отдельных программ, а с другой – согласовывать с федеральными органами управления отраслью возможность применения тех или иных мер и объемы финансирования по каждому из них. Таким образом, будет обеспечиваться соблюдение условий присоединения России к ВТО в масштабах всей страны.

Серьезного внимания заслуживает такой инструмент развития сельскохозяйственного производства, как поддержка спроса на продовольственные товары отечественного производства. К сожалению, в нашей стране он не получил распространения, в то время как в развитых странах является основой для решения сразу двух проблем: с одной стороны, это помощь малоимущему населению в получении продуктов питания в рамках реализации различных социальных программ, а с другой – поддержка предприятий агропромышленного сектора с помощью методов, которые не оказывают искажающего влияния на конкурентоспособность товаропроизводителей. В частности, программы выдачи продуктовых талонов жителям, имеющим низкие доходы, получили большое распространение в США. Подсчитано, что участниками подобных программ стали более 47 млн американцев. По некоторым оценкам, эта форма занимает до от 30 до 40 % в структуре совокупной поддержки сельхозтоваропроизводителей. По оценкам министерства сельского хозяйства, курирующего подобные программы, каждые 5 долларов расходов из сумм этих пособий трансформируются в 9,2 доллара на уровне экономики в целом. Тогда как другие денежные вливания включаются в оборот очень медленно, программа продуктовых талонов работает почти моментально: 80 % пособий, как правило, используются в течение двух недель после перечисления на пластиковую карту (которая в настоящее время заменила бумажные талоны, применявшиеся в США в XX веке). В течение месяца бывает выбрано до 97 % [89].

По нашему мнению, подобная программа адресной помощи нуждающимся людям не в денежном виде, а продуктами питания вполне может быть реализована в рамках отдельных субъектов Российской Федерации для стимулирования приобретения продовольствия, произведенного на данной территории. Конкретные продукты, на которые будут распространяться условия реализации продуктовых талонов, могут быть выбраны с учетом необходимости поддержки отдельных отраслей, уровня производства продуктов, который критически важно поддерживать на местном уровне (например, отдельные виды молочной или мясной продукции).

Следует отметить, что некоторый положительный опыт реализации такого рода социальных программ в стране уже имеется. Продуктовые талоны (или именные социальные ваучеры) с 2007 г. использовались для обеспечения продуктами питания граждан с тяжелым материальным положением на 9 территориях Волгоградской области. Программы реализовывались на уровне местного самоуправления, так как органы местного самоуправления вправе устанавливать за счет средств бюджета муниципального образования дополнительные меры социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право. Однако закрепленные за бюджетами муниципальных образований налоговые поступления, как правило, оказываются недостаточными для реализации данного права. Поэтому наиболее подходящей является схема, когда при принятии решения о реализации программы по поддержке спроса на продовольственные товары местного производства региональные органы власти законодательным актом будут делегировать органам местного

самоуправления те или иные полномочия с выделением из региональных бюджетов соответствующих субвенций [30].

Одна из важнейших задач, которая должна решаться как на федеральном, так и на региональном уровне – это широко обсуждаемая необходимость поддержки территорий, находящихся заведомо в неблагоприятных условиях для развития сельского хозяйства, но где занятие сельским хозяйством нельзя прекратить в силу проблем с занятостью населения, его доходами, национальными традициями и по экологическим соображениям, в целях контроля сельского населения над территориями. По словам А. В. Петрикова, уже согласовано внесение поправки в Закон о развитии сельского хозяйства по этому поводу [130]. Эта мера важна не только сама по себе как важный инструмент государственной социальной политики, но и в плане того, что она относится к «зеленой корзине».

Данные мероприятия в определенных ситуациях можно отнести и к «голубой» корзине в том случае, если выплаты будут привязаны к фиксированному поголовью или фиксированным площадям или же будут производиться в расчете на 85 % или менее от базового уровня производства. Такие меры широко реализуются Европе, США, Японии. Там они вводятся в целях преодоления спада цен на оптовых рынках, способствуя ограничению роста объемов сельскохозяйственного производства. В нашей стране проблема не стоит, но данный подход может рассматриваться в качестве перспективного именно на территориях, где условия для ведения аграрного производства являются неблагоприятными, причем одновременно с реализацией программ по развитию несельскохозяйственных видов деятельности – как традиционных, так и инновационных (развитие малого бизнеса и ремесел; развитие туризма; модернизация сельской инфраструктуры; создание условий для инновационного использования возобновляемых энергетических источников, получаемых из продуктов сельского хозяйства и др.).

Следует отметить, что фактически поддержка сельского хозяйства на территориях с неблагоприятными условиями существует. Так, расчеты Е. А. Гатаулиной, изучавшей влияние государственной поддержки и биоклиматического потенциала на развитие сельского хозяйства в субъектах Российской Федерации, показывают, что наименьшую поддержку получали те субъекты РФ, которые имели наилучшие предпосылки по природному и трудовому потенциалу для этой отрасли, соответственно наиболее высокую рентабельность сельскохозяйственного производства [41].

Мы полагаем, что подход, связанный с усиленной поддержкой территорий с неблагоприятными условиями для ведения аграрного производства можно применять не только к целым регионам, но и в пределах одного субъекта Федерации, так как на его территории могут быть существенные различия условий ведения сельскохозяйственного производства. Примером может служить Ставропольский край, где в муниципальных районах восточной зоны, а также в Андроповском районе результативность аграрного сектора заметно ниже по объективным обстоятельствам (засушливый климат, засоленные почвы, наличие «ветрового коридора» и т. д.) Недаром в крае неоднократно предпринимались попытки создания и реализации специальных программ по развитию сельского хозяйства в этих муниципальных районах.

Данное направление тесно связано с направлением государственной поддержки, имеющим цель развития сельских территорий. Следует отметить, что финансирование мероприятий в рамках данного направления с 2009 г. снизилось в 3 раза против объемов, предусмотренных на эти цели в действующей госпрограмме. Как следствие, удельный вес финансового обеспечения этих мероприятий в общем объеме ресурсного обеспечения госпрограммы из федерального бюджета снизился с предусмотренного 21 % до 6 [176].

Большие перспективы повышения эффективности государственной поддержки видятся в использовании на региональном уровне принципа «стимулирующей обусловлен-

ности поддержки», на основе которого возможно реально способствовать приоритетному характеру внедрения инновационных ресурсо- и энергоэффективных технологий, научно обоснованных систем ведения сельского хозяйства. Необходимо предусмотреть стимулирующие меры поддержки, что будет способствовать повышению заинтересованности сельхозтоваропроизводителей в росте эффективности производства, в то время как не обусловленные определенными требованиями дотации просто поддерживают хозяйства на плаву и применяются как экстренные меры.

Мы согласны с предложениями ученых, в соответствии с которыми следует установить взаимосвязь между стратегическими целями (приоритетами) развития аграрного сектора региона и условиями предоставления государственной поддержки [171].

В предлагаемой системе можно также использовать различные виды квот, в частности квоту на производство озимой пшеницы с учетом того, чтобы площадь этой культуры не превышала 50 %, что соответствует экологическим требованиям, способствует повышению плодородия почв. Для стимулирования соблюдения квоты могут использоваться гарантированные цены приобретения зерна в региональный продовольственный фонд или же другие виды государственной поддержки.

Направления и мероприятия государственной поддержки сельского хозяйства на региональном уровне, а также порядок ее предоставления должны выбираться особенно тщательно, учитывая ограниченность местных бюджетных ресурсов. В связи с этим мы предлагаем алгоритм построения региональной системы государственной поддержки сельского хозяйства и развития сельских территорий, позволяющий учесть произошедшие изменения внешних и внутренних условий функционирования аграрного сектора (рис. 4).

Рисунок 4 – Алгоритм формирования региональной системы государственной поддержки сельского хозяйства

Предлагаемый порядок формирования системы региональных программ государственной поддержки отличается обоснованностью, возможностью координации приорите-

тов, стимулирующим характером реализуемых мер в соответствии с классификацией, предложенной в литературе [106].

Для осуществления предлагаемого порядка формирования системы региональных программ государственной поддержки необходимо широкое привлечение экспертов, что обеспечит также прозрачность формирования и последующего осуществления государственного содействия агробизнесу. Предлагаемый алгоритм имеет хорошие перспективы для использования в практической деятельности органов управления агропромышленным комплексом любого региона, так как в настоящее время практически все субъекты РФ разработали стратегии своего развития.

Следовательно, приоритеты развития в аграрной сфере уже определены, и с помощью экспертного обоснования они могут быть ранжированы. Выбор инструментов государственной поддержки (3-й этап) зависит в первую очередь от финансовых возможностей региона, а для привязки условий предоставления государственной поддержки к стимулам в области приоритетных направлений регионального развития будут полезными рекомендации по использованию тех или иных мер поддержки с учетом требований ВТО, которые в настоящее время готовит Министерство сельского хозяйства РФ [130].

Следует также отметить, что обобщение предлагаемых направлений развития региональной системы государственной поддержки сельского хозяйства позволяет в качестве ключевой тенденции обозначить векторы ее социализации, инновационности, а также экологизации. В части инновацинности и экологизации предлагаемый алгоритм дает возможность следовать указанным направлениям на основании поддержки не столько видов продукции или отдельных сельхозтоваропроизводителей, сколько прогрессивных методов ведения производства, обозначив их в качестве приоритетов развития АПК.

Такой подход соответствует современной ситуации в российском агропромышленном производстве, а также позволяет учитывать требования, предъявляемые к России в условиях ее членства в ВТО.

2. Современное состояние и эффективность государственной поддержки сельского хозяйства Ставропольского края

2.1. Анализ государственной поддержки сельского хозяйства в регионе

Повышению финансовой устойчивости и доходности сельскохозяйственных организаций, а также представителей других форм хозяйствования, отличающихся по организационно-правовым формам и масштабам деятельности, в определенной мере должна способствовать осуществляемая государством поддержка отрасли. Государством принят ряд мер, направленных на поддержку сельского хозяйства.

При построении современной бюджетной поддержки сельского хозяйства учитывались основные приоритеты развития отрасли, определенные государственной программой «Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008–2012 гг.». В государственной программе особое внимание уделяется таким задачам, как устойчивое развитие сельских территорий, ускоренное развитие приоритетных подотраслей сельского хозяйства, создание общих условий функционирования сельского хозяйства, совершенствование механизмов регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, повышение финансовой устойчивости сельского хозяйства.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, купив полную легальную версию на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.