

УДК 351.773.13

ФОРМИРОВАНИЕ РАЦИОНАЛЬНОЙ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ АГРАРНОЙ СФЕРЫ ЭКОНОМИКИ, ОТВЕЧАЮЩЕЙ ТРЕБОВАНИЯМ ЭКОНОМИЧЕСКИ ЭФФЕКТИВНОЙ АГРАРНОЙ ПОЛИТИКИ

Полушкина Т.М.

*Мордовский государственный университет имени Н.П. Огарева,
Саранск, e-mail: polushkinatm@gmail.com*

В статье обоснована необходимость выработки новой аграрной политики России и предложен алгоритм разработки эффективной системы влияния государства на развитие экономики. Представлена концепция формирования рациональной системы государственного регулирования аграрной сферы экономики, которая отвечает требованиям экономически эффективной аграрной политики. Данная концепция увязывает между собой все стадии и этапы анализа, прогноза, выбора мер регулирования, а также финансовое и информационное обеспечение развития аграрной сферы в единую систему для определения приоритетов аграрной политики, выявления «резонансных зон» развития сельского хозяйства, структурирования целей и задач государственного регулирования, проведения оценки эффективности государственной поддержки производства сельскохозяйственной продукции и бюджетных возможностей (страны, региона), обоснования приоритетных отраслей, масштабов и мер поддержки.

Ключевые слова: аграрная сфера, государственное регулирование, цели, «резонансные зоны» развития, бюджетные ресурсы, эффективность

THE FORMATION OF RATIONAL SYSTEM OF GOVERNMENTAL REGULATION IN AGRARIAN SPHERE OF ECONOMY THAT MEETS THE REQUIREMENTS OF ECONOMICALLY VIABLE AGRICULTURAL POLICY

Polushkina T.M.

Mordovian State University named after N.P. Ogarev, Saransk, e-mail: polushkinatm@gmail.com

The article proves the necessity to develop a new agrarian policy of Russia and the algorithm for the development of an effective system of state influence on the economic progress. The concept of formation of rational system of state regulation of the agrarian sector of the economy which meets the requirements of economically effective agrarian policy is presented. This concept coordinates together all stages and analysis levels, a forecast, a choice of regulatory measures, and also the financial and information support for the development of the agrarian sphere in a single system for definition of priorities of an agrarian policy, detection of «resonance zones» of the development of agriculture, structuring of the purposes and tasks of state regulation, assessment of the effectiveness of the state support of production of agricultural products and budget opportunities (country, region), justification of the priority sectors, the scale and support measures.

Keywords: agrarian sector, government regulation, objectives, «resonance zone» of development, budgetary resources, effectiveness

Продовольственная проблема в нашей стране уже давно приобрела статус внеочередной. И без того критическое положение с продовольственным обеспечением (продовольствия в стране производится чуть более 2/3 потребности) еще больше обострилось в связи с проблемами на мировом продовольственном рынке, агроинфляцией, увеличением числа голодающих в сочетании с глобальным финансово-экономическим кризисом. Именно это, скорее всего, и заставило наше правительство признать аграрную сферу, ее развитие национальным приоритетом.

Однако, несмотря на продекларированную в 2006 г. приоритетность аграрной сферы, принятую Доктрину продовольственной безопасности (порог продовольственной безопасности по мясу – 85 % (на начало 2010 г. – 73 %, за 2009 г. снижение импорта мяса составило 30 %), по молоку – 90 % (83 %), зерну, картофелю – 95 %

(100 %), сахару – 80 % (69 %)), ситуация пока мало изменилась в лучшую сторону [1, 2, 3]. Сегодня мы можем говорить лишь о некоторой стабилизации в аграрном секторе экономики, но никак не о прогрессе в его развитии.

По нашему глубокому убеждению, причина этому – неэффективное государственное регулирование с крайне низкими объемами финансирования. В Российской Федерации не только не обеспечивается приоритет отрасли, но, наоборот, с позиций воспроизводства происходит дальнейший перелив капитала из сельского хозяйства в другие отрасли экономики страны, что, помимо прочего, противоречит мировому опыту в области развития агросферы, субсидируемого из бюджета всех развитых стран. Тем не менее следует признать высокую степень отзывчивости отечественного сельского хозяйства на последние изменения регулирующего воздействия го-

сударства в области таможенно-тарифного регулирования, повышение финансовой поддержки отрасли, что позволяет утверждать, что «точка невозврата» российской деревни еще не пройдена и при условиях формирования эффективной системы государственного регулирования отечественной экономики в целом и аграрной сферы в частности, определении внутриотраслевых приоритетов развития сельского хозяйства для концентрации финансовых и материальных ресурсов, создании благоприятного экономического климата для динамичного развития сельхозпроизводителей всех хозяйственных укладов можно добиться устойчивого развития сельскохозяйственной отрасли страны.

Осознание реального положения, очевидных особенностей отечественного сельского хозяйства, закономерностей и тенденций в развитии производства продовольствия в общемировом и локальном масштабе привели нас к выявлению необходимости в разработке новой аграрной политики современной России, в разработке целостной концепции государственного регулирования аграрной сферы экономики в рамках реализации политики экономического эффективного государства.

Как известно, настоящий этап государственного экономического поведения в обществе принято называть эффективным государством. В самом общем виде экономически эффективным государство может быть только тогда, когда эффективна экономика. Проведенные исследования эволюции экономической роли государства, анализ теоретико-методологических положений, современных представлений о политике экономически эффективного государства, постановка вопроса о законе волнообразности государственного влияния [4] позволили взглянуть на функции государства в экономике с точки зрения системы в целом, фактически с позиции интересов всего общества, которые и должно представлять государство с учетом сложившегося взаимовлияния общественных подсистем. Считаем, что государству, согласно данному исходному методологическому правилу, должны передаваться функции не только по установлению и поддержанию общих правил поведения элементов общественной системы, но и по созданию внутренних и внешних условий, при которых каждая подсистема могла бы выполнить предназначенную ей в обществе функцию, используя при этом имеющиеся ресурсы наиболее эффективным образом. Экономическая политика в этом случае должна выполнять функ-

цию «катализатора» экономического роста, гаранта раскрытия всех его факторов [5].

Подобные теоретические представления о роли и функциях экономически эффективного государства в контексте решения проблем продовольственной безопасности и продовольственной независимости страны привели к выявлению главной цели социально-экономического развития современной России – повышение уровня и качества жизни населения на основе поступательного движения к обществу постиндустриального типа, создания комфортной среды обитания с акцентом на модернизацию производства, формирование «умной» экономики при значительной роли государства в ее регулировании, вплоть до введения особых режимов функционирования для некоторых особо защищенных отраслей, к которым относится сельское хозяйство.

В работе предложен алгоритм разработки эффективной системы влияния государства на развитие экономики. Первым шагом на этом пути должно стать выяснение того, что должно и что может делать государство по отношению к рыночной экономике как сложной системе, развивающейся по законам самоорганизации в их специфическом проявлении, свойственном социальным системам. Необходимо учитывать избирательную восприимчивость экономических агентов к различным мерам государственного воздействия с учетом оценки сложившейся ситуации. С точки зрения достижения целей развития определяется рационально-необходимый, а исходя из бюджетных возможностей – рационально-возможный уровень государственного регулирования с выбором приоритетных мер воздействия. Наконец, с учетом характера существующих в рыночной системе устойчивых функциональных связей целесообразно нахождение «резонансных зон» воздействия, позволяющих «запускать» механизмы самоорганизации, получая значительный эффект от коллективного действия независимых элементов системы.

Посредством воздействия государства на подобные «резонансные зоны», «катализируя» экономический рост, современная Россия может избежать варианта «догоняющего» развития. Государственное регулирование в данном случае выступает в качестве организующего начала, своеобразного регулирующего параметра, воздействующего на «точки роста» по принципу мультипликации, тем самым создавая импульсы развития не только стимулируемых, но и сопряженных отраслей, расширяя совокупный спрос и хозяйственную активность в целом.

Итак, проведенные исследования подтвердили не просто необходимость, а безальтернативность выработки новой аграрной политики России, что означает в первую очередь признание аграрного сектора приоритетным и стратегическим направлением государственной политики, а протекционизма – естественной компенсацией неизбежных потерь аграрной отрасли в условиях рынка.

В целях обеспечения «прорывного» типа развития отечественного сельского хозяйства политика должна стать селективной, т.е. направленной на поддержку «точек роста» (внутриотраслевых приоритетов), «резонансных зон» федерального или регионального значения (совокупностей развивающихся и расширяющихся подотраслей сельского хозяйства, размещенных на определенной территории и способных активизировать экономическую деятельность, вызвать социальное «оживление» во всей зоне влияния) и предприятий, которые показали устойчивость в условиях кризиса последних лет. Подобные «резонансные зоны» целесообразно формировать в каждом субъекте РФ.

В процессе исследования нами выработаны методологические подходы к по-

строению рационального механизма реализации аграрной политики, что позволило предложить концептуальную модель формирования рациональной системы государственного регулирования аграрной сферы экономики, отвечающую требованиям экономически эффективной аграрной политики и позволяющую увязать между собой все стадии и этапы анализа, прогноза, выбора мер регулирования, а также финансовое и информационное обеспечение развития аграрной сферы в единую систему для определения приоритетов аграрной политики, выявления «резонансных зон» развития сельского хозяйства, структурирования целей и задач государственного регулирования, проведения оценки эффективности государственной поддержки производства сельскохозяйственной продукции и бюджетных возможностей (страны, региона), обоснования приоритетных отраслей, масштабов и мер поддержки: рационально-возможных и рационально-необходимых.

Основные аспекты системы предлагаемых научных обоснований представлены в виде концептуальной модели в таблице, из которой видно, что цель, задачи и структура анализа, прогноза, выбора мер регулирования увязаны между собой.

Модель формирования рациональной системы государственного регулирования аграрной сферы экономики (в рамках селективной аграрной политики)

Структура работы	Стадии обоснования				
	1. Анализ и оценка	2. Прогнозирование	3. Выбор мер регулирования	4. Финансовое обеспечение	5. Информационное обеспечение
1	2	3	4	5	6
1. Определение приоритетов аграрной политики	Анализ основных тенденций и проблем развития отрасли. Выявление потребительских предпочтений	Прогнозирование долгосрочных тенденций. Выработка концепции развития	Выработка принципиальных положений аграрной политики	Все финансовые источники развития: бюджет, частные инвестиции, собственные средства сельхозпроизводителей и пр.	Информирование о прогрессивных тенденциях в области разработки и реализации аграрной политики в странах с высоко развитым сельским хозяйством. Использование отечественного опыта
2. Определение целей и задач государственного регулирования	Анализ уровня развития отрасли и сельской местности. Методы регулирования на федеральном и региональном уровнях (анализ)	Прогнозирование производства сельскохозяйственной продукции через: 1) продовольственную самообеспеченность региона; 2) оценку его экспортного потенциала, межрегиональных и внешнеэкономических связей	Разработка согласованной с положениями аграрной политики системы мер воздействия государства на развитие сельского хозяйства, приведение ее в соответствие с количественным выражением перспектив развития АПК региона, интересами сельских жителей	Бюджетные ресурсы	Предоставление юридических, экономических и технологических консультаций

Окончание таблицы

1	2	3	4	5	6
3. Оценка эффективности государственной поддержки производства сельхозпродукции	Комплексная оценка эффективности современных мер поддержки сельхозпроизводства	Определение путей решения проблем развития отрасли и сельской местности	Составление перечня наиболее эффективных мер регулирования (прямых и косвенных)	Установление основных и дополнительных источников финансирования	Создание информационной базы для оценки полученных данных. Организация информационной работы с сельскими сообществами
4. Оценка финансовых возможностей региона на предмет оказания финансовой помощи аграрной сфере	Анализ финансирования сельского хозяйства из регионального бюджета	Прогнозирование финансовых возможностей региона	Выбор методов бюджетного и налогового регулирования аграрной сферы (региональный уровень)	Увеличение традиционных источников доходной части бюджета. Направление бюджетных средств в соответствии со стратегией развития отрасли	Информирование органов местной власти, сельского населения о финансовых «вливаниях» в развитие села и отрасли. Консультации
5. Определение «резонансных зон» развития сельского хозяйства	Оценка уровня развития отраслей и подотраслей сельского хозяйства. Анализ предпосылок для динамичного развития некоторых из них	Определение основных индикаторов развития	Выбор внутриотраслевых приоритетов с разработкой соответствующих программ развития	Ресурсное обеспечение «резонансных зон» развития	Информирование органов местной власти, сельского населения о приоритетах развития отдельных подотраслей сельского хозяйства
6. Разработка системы государственного регулирования аграрной сферы экономики	Установление тесноты связи между производством и различными мерами регулирования	Прогнозирование финансовых ресурсов, их распределение с учетом селективности поддержки	Обоснование необходимых размеров поддержки. Выбор наиболее рационально-необходимых и рационально-возможных мер регулирования, приведение их в систему. Формирование механизма реализации	Обоснование расходов бюджета на развитие сельского хозяйства. Использование возможностей межбюджетных отношений. Налоговые поступления. Источники финансирования	Содействие в доступе к информации о возможных мерах поддержки – создание базы данных по каждой мере регулирования. Проведение обучающих семинаров. Организация постоянно действующих консультационных пунктов

Цель первой стадии обоснования рациональной системы государственного регулирования аграрной сферы экономики состоит в определении реального положения в сельскохозяйственной отрасли страны (региона), уровня развития сельской местности, в проведении комплексной оценки эффективности мер регулирующего характера (на федеральном и региональном уровнях), в установлении тесноты связи между производством и различными мерами регулирования, наконец, в выявлении потребительских предпочтений, что выступает «отправной точкой», исходной информацией для второй стадии работы.

Цель второй стадии – осуществить прогноз производства продукции, объема бюджетных средств, необходимых для осуществления государственной поддержки, обосновать концепцию развития отрасли, определяющую выбор целевой функции аграрной политики, подготовить предложе-

ния для третьей стадии работы в части выбора методов регулирования.

Цель третьей стадии – обосновать концепцию государственного регулирования, реализацию выбранной концепции на перспективу, создать условия для эффективного функционирования и развития АПК.

Цель четвертой стадии – выявить источники финансирования, используя возможность привлечения дополнительных средств, обосновать параметры расходов бюджетов на развитие сельского хозяйства.

Цель пятой стадии – обеспечить необходимыми информационными ресурсами все этапы обоснования.

Из приведенной схемы видно, что последовательность анализа, прогноза, выбора рационально-необходимых и рационально-возможных мер государственного регулирования аграрной сферы экономики, финансового и информационного обеспечения (графы таблицы) соответствует шести

блокам, характеризующим структуру анализа и прогноза (строки таблицы). В процессе проведения анализа должны быть осмыслены основные тенденции и проблемы развития отрасли. Анализ должен быть комплексным, что предполагает охват всех звеньев развития и всестороннее исследование причинных зависимостей. Оценивая причины сложившегося положения в аграрной сфере целесообразно соотнести их со степенью государственного воздействия.

Рекомендуется оценить достигнутый уровень сельского развития и потребления продуктов питания с позиции принятых критериев и стандартов, переосмыслить пути развития сложившихся отраслей специализации, определить рациональные соотношения между ними, оценить уровень технического, технологического, финансового, кадрового потенциала сельского хозяйства, а также сравнить их с потребностями перспективного развития.

Далее – после создания научно обоснованной системы государственного регулирования – следует определить «резонансные» зоны воздействия, позволяющие «запускать» механизмы самоорганизации, получая значительный эффект от возникающего коллективного действия независимых элементов системы. При этом государство, несомненно, должно играть решающую роль как наиболее мощный и масштабный управляющий субъект, внутренний по отношению к самой системе. Результатом будет являться быстрое эффективное изменение всей социально-экономической системы.

В ближайшей перспективе государственное воздействие должно быть направлено в основном на стабилизацию ценовой ситуации и формирование механизмов ценообразования на основе индикативных цен на основные виды сельскохозяйственной продукции; оптимизацию межотраслевых ценовых отношений, способствующих повышению темпов расширенного воспроизводства, привлечению инвестиций и внедрению инноваций в аграрной сфере; развитие системы поддержки кредитования в целях обеспечения доступности для большинства сельхозтоваропроизводителей краткосрочных и инвестиционных кредитов; формирование специализированных зон производства некоторых (основных) видов сельхозпродукции; развитие инфраструктуры аграрного рынка; совершенствование системы закупок продукции для государственных нужд, обеспечивающее расширение спроса на продукцию отечественного производства; рационализацию соотношения экспорта и импорта сельскохозяйственной продукции, сырья и продо-

вольствия, обеспечение положительного сальдо во внешней торговле; повышение эффективности регулирующих воздействий государства; восстановление продовольственной безопасности страны.

При выборе конкретных методов и форм регулирующего воздействия государства на развитие сельского хозяйства предлагаем придерживаться следующих требований: любые действия по регулированию должны предприниматься только тогда, когда потенциальные выгоды превышают потенциальные издержки. Среди альтернативных методов должны выбираться те, которые способны максимизировать чистую выгоду и для аграриев, и для всего общества. Особое внимание следует уделять возрождению крестьянских традиций, созданию адекватных современной аграрной ситуации мотивационных механизмов развития и прежде всего созданию мотивационной среды для устойчивого сельского развития.

Список литературы

1. Основные показатели сельского хозяйства в России в 2010 г. / Росстат. – М., 2011. – 64 с.
2. Российский статистический ежегодник. 2010: стат. сб. / Росстат. – М., 2011. – 826 с.
3. Россия в цифрах. 2011: крат. стат. сб. / Росстат – М., 2011. – 581 с.
4. Полушкина Т.М. Государственное регулирование аграрной сферы экономики / Т. М. Полушкина. – Саранск: Изд-во Мордов. ун-та, 2009. – 160 с.
5. Коваленко Е.Г. Государственное регулирование аграрной сферы экономики России / Е.Г. Коваленко, Т.М. Полушкина // Достижения науки и техники АПК. – 2006. – № 2 (12). – 2006. – С. 17–19.

References

1. *Osnovnye pokazateli sel'skogo hozjajstv Rossii v 2010 (The basic parameters of an agriculture in Russia in 2010)*. Moscow, 2011. 64 p.
2. *Rossijskij statističeskij ezhegodnik (The Russian statistical year-book)*. Moscow, 2011. 826 p.
3. *Rossija v cifrah. 2011 (Russia in figures. 2011)*. Moscow, 2011. 581 p.
4. Polushkina T.M. *Gosudarstvennoe regulirovanie agrarnoj sfery jekonomiki (State regulation of agrarian area of economy)*. Saransk, 2009. 160 p.
5. Kovalenko E.G., Polushkina T.M. *Gosudarstvennoe regulirovanie agrarnoj sfery jekonomiki Rossii (State regulation of agrarian area of economy of Russia)* 2006. pp. 17–19.

Рецензенты:

Марабаева Л.В., д.э.н., профессор кафедры мировой экономики и менеджмента АНОВПО Центросоюза РФ «Российский университет кооперации» Саранского кооперативного института (филиал), г. Саранск;
Зинчук Г.М., д.э.н., зав. кафедрой государственного и муниципального управления Российского экономического университета имени Г.В. Плеханова, г. Москва.

Работа поступила в редакцию 27.08.2012.