

УДК 338.242.2

ЭФФЕКТИВНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА

Полушкина Т.М.

ФГБОУ ВО «Национальный исследовательский Мордовский государственный университет им. Н.П. Огарева», Саранск, e-mail: polushkinatm@gmail.com

Настоящая статья посвящена исследованию современных проблем и перспектив развития государственного регулирования сельского хозяйства в Российской Федерации. В работе сделан вывод о необходимости повышения эффективности государственного влияния на развитие сельского хозяйства в системе обеспечения продовольственной безопасности страны, улучшения социально-экономической ситуации в отрасли, повышения устойчивости развития сельских территорий, качества жизни населения страны за счет достаточного продовольственного обеспечения. Несовершенство инструментов регулирования препятствует поступательному развитию отрасли, нарушает целостность рыночного механизма, препятствует притоку инвестиций в отрасль. Выбор наиболее эффективных методов и инструментов государственного регулирования сельского хозяйства должен основываться на необходимости создания условий для высокой конкурентоспособности отечественных сельскохозяйственных товаропроизводителей в условиях современных вызовов и угроз, с одной стороны, и поддержки высокого уровня продовольственной безопасности государства – с другой. В этой связи возникает необходимость совершенствования механизма государственного регулирования сельского хозяйства в целях повышения его эффективности и поиска научных решений, обеспечивающих решение многочисленных методологических и практических задач, а также выработки механизмов формирования совокупности методов и инструментов государственного регулирования, позволяющей при минимальных издержках различного рода ресурсов обеспечить получение максимальных эффектов.

Ключевые слова: сельское хозяйство, государственное регулирование, продовольственная безопасность, эффективность, инструменты государственного влияния

ORGANIC AGRICULTURE: TRENDS AND PROSPECTS

Polushkina T.M.

Ogarev Mordovia State University, Saransk, e-mail: polushkinatm@gmail.com

This article is devoted to the study of modern problems and prospects for the development of state regulation of agriculture in the Russian Federation. The paper concludes that it is necessary to increase the effectiveness of state influence on the development of agriculture in the system of ensuring food security of the country, improving the socio-economic situation in the industry, increasing the sustainability of rural development, the quality of life of the country's population due to sufficient food supply. Imperfect regulatory instruments hinder the progressive development of the industry, violate the integrity of the market mechanism, and hinder the inflow of investment into the industry. The choice of the most effective methods and tools for state regulation of agriculture should be based on the need to create conditions for high competitiveness of domestic agricultural producers in the face of modern challenges and threats, on the one hand, and to support a high level of food security of the state on the other. In this regard, there is a need to improve the mechanism of state regulation of agriculture in order to increase its efficiency and search for scientific solutions that provide solutions to numerous methodological and practical problems, as well as to develop mechanisms for forming a set of methods and tools of state regulation that allows for the minimum cost of various types of resources to ensure the maximum effects.

Keywords: agriculture, state regulation, food security, efficiency, tools of state influence

Геополитические условия последних лет, способствующие снижению конкурентного давления импортной продукции на внутренний рынок продовольствия Российской Федерации, оказали положительное влияние на развитие отечественного сельскохозяйственного производства. Однако в последние десятилетия в аграрном секторе экономики страны накопился целый ряд нерешенных проблем. Это: высокая зависимость от импорта семян, продуктивного скота, птицы и сельскохозяйственной техники, дефицит ликвидных активов, диспропорции на рынке продовольствия и пр., что не позволяет отечественным сельхозтоваропроизводителям в полной мере воспользоваться открывшимися возможностями. Решение указанных

проблем невозможно без активного участия государства. В этой связи возникает необходимость выработки новых подходов к выбору методов и инструментов регулирующего воздействия государства на развитие сельского хозяйства, предполагающих соотнесение получаемых результатов и затраченных ресурсов.

Материалы и методы исследования

Исследование современных тенденций, проблем и перспектив развития государственного регулирования сельского хозяйства с позиции повышения его эффективности проводилось с использованием общенаучных методов и приемов, таких как научная абстракция, анализ и синтез, сравнение, структурно-уровневый подход.

Результаты исследования и их обсуждение

Одним из секторов экономики Российской Федерации, стабильно демонстрирующих экономический рост, в последние годы является сельское хозяйство, что во многом обусловлено активным государственным вмешательством в его развитие. Была сформирована действенная система агрокредитования, агрострахования, субсидирования подотраслей (животноводства и растениеводства), внедрен ряд инструментов, повысивших инвестиционную привлекательность сельского хозяйства России, повысивших его экспортный потенциал, обеспечивших импортозамещение и продовольственную безопасность страны. Однако эффективность государственного регулирования, отдача от вложенных государством средств в развитие сельского хозяйства оставляет желать лучшего. Современные методы и инструменты государственного регулирования должны быть экономически целесообразными и обоснованными, обуславливающими результативность используемых инструментов, при которых наращивание объемов государственной бюджетной поддержки будет обеспечивать соответствующие темпы роста объемов производства и исключать случаи нецелевого использования бюджетных средств.

При этом при оценке эффективности государственного регулирования, на наш взгляд, следует принимать во внимание:

- соответствие полученного результата поставленным целям развития;
- минимизацию народно-хозяйственных издержек, связанных с достижением поставленных целей;
- достижения лучшего из возможных вариантов между противоречивыми задачами в условиях политического и административного давления.

Следует иметь в виду и социальный ответ от любого воздействия, т.е. соизмерять все виды экономических и социальных эффектов, постоянно искать пути по минимизации социальных потерь от принимаемых государством решений в области развития аграрной сферы экономики.

К этим выводам позволил прийти анализ терминологии эффективности (*efficiency* от лат. деятельный, созидательный), что делает возможным ее различную интерпретацию. Категорию «эффект» можно определить, и именно так чаще всего и делают, как следствие, итог, результат каких-либо причин, действий в его материальном, денежном, социальном выражении. Либо как относительный результат процесса, операции,

проекта, определяемый как его отношение к затратам, обеспечивающим его получение и т.д. [1; 2].

Русскому слову «эффективность» в английском языке соответствуют три: *effectiveness*, *efficiency* или *effectuality*. При этом *effectiveness* переводится как действенность, т.е. способность достигать поставленные цели; *efficiency* как результативность – оптимальное соотношение затраченных ресурсов и полученных результатов; *effectuality* как продуктивность – сочетание *effectiveness* и *efficiency*, т.е. способность достигать цели при оптимальном соотношении затраченных ресурсов и полученных результатов [1–3].

Определенный интерес представляет и соотношение понятий эффективности и оптимальности. Если оптимум есть наиболее желаемый результат, эффект, то оптимальность скорее можно считать критерием результативности или эффективности. Соответственно, если эффект может быть положительным и отрицательным, то критерий эффективности – оптимальность – показывает, насколько система близка к оптимальному состоянию, т.е. самому положительному из возможных состояний.

Далее приходим к выводу, что если эффективность – степень достижения поставленных целей, разница между результатами и затратами, свидетельствующая о положительном «сальдо» (пользе, принесенной государственным воздействием: что было сделано и сколько это стоило), очень важно, чтобы эти степени и разницы были направлены на повышение уровня и качества жизни населения. Нет эффекта от любого вида деятельности, если вследствие ее нет прироста материальной и духовной продукции, улучшения социальных условий жизни, но нет его и тогда, когда «прирост» есть, однако он «пустой», ибо не используется для нужд людей, решения их проблем.

Следует отметить и тот факт, что эффективность государственного регулирования должна отражать рост экономического эффекта в динамике, на микро- и макроуровне, выражающегося в приросте производства, а также содержащего синергетический и мультипликативный эффект в результате сочетания собственных усилий и мер государственного воздействия.

И еще один немаловажный аспект. Еще на этапе разработки аграрной политики крайне важно правильно выбирать ее приоритеты, детализированные в конкретных целях. Цели изначально должны быть обоснованными с количественной и качественной точек зрения, быть оптимальными, лучшими из реально возможных при

имеющихся социально-экономических условиях. Следует учитывать, что при этом практически всегда приходится выбирать между максимизацией экономической эффективности и социальной справедливостью, и в этом сложном выборе в процессе принятия управленческих решений почти всегда побеждает социальный аргумент.

Напримере Государственной программы устойчивого развития сельских территорий Республики Мордовия на 2014–2017 годы и на период до 2020 г. (далее – Программа) можно наглядно показать некоторые аспекты оценки эффективности регулирующих мероприятий Российского государства по отношению к аграрной сфере экономики, в частности программных [4].

По степени достижения плановых показателей (их всего 12: ввод жилья для граждан, проживающих в сельской местности, открытие фельдшерско-акушерских пунктов и офисов врачей общей практики, ввод в действие распределительных газовых сетей и уровень газификации домов (квартир) сетевым газом и пр.), степени реализации основных мероприятий, степени соответствия запланированному уровню расходов республиканского бюджета была проведена общая оценка эффективности реализации государственной программы. Общая оценка рассчитывалась как произведение степени достижения плановых значений целевых показателей (индикаторов) и эффективности использования средств республиканского бюджета, которая, в свою очередь, считалась как отношение степени реализации основных мероприятий и степени соответствия запланированному уровню расходов республиканского бюджета.

Как следует из используемой методики, эффективность реализации государственной программы оценивается как высокая, если значение ее общего показателя не менее 0,9.

За весь период реализации Государственной программы устойчивого развития сельских территорий Республики Мордовия на 2014–2017 годы и на период до 2020 г. степень достижения плановых показателей в регионе была равна 1,132; степень реализации мероприятий – 1; степень соответствия запланированному уровню расходов республиканского бюджета – 0,991 и, наконец, показатель общей эффективности использования средств федерального бюджета – 1,009. Значение эффективности реализации государственной программы в целом оценивается как высокое (1,14). Однако это всего лишь эффективность реализации Программы по целевым показателям. Вполне логичным является вопрос о качестве их

планирования. В Программу изначально закладывались низкие целевые показатели, которые не позволили приблизить сельские территории региона к устойчивому развитию. Более того, данная Программа фактически перестала действовать в 2018 году, а следующая программа вступила в силу лишь с 1 января 2020 года.

Подобным образом обстоят дела не только в Республике Мордовия. Анализ эффективности государственной поддержки сельского хозяйства, а именно реализации Государственной программы развития сельского хозяйства, к примеру, в соседнем регионе – Пензенской области, показывает аналогичные результаты.

В данном субъекте РФ, несмотря на то что в последние три года наблюдается тенденция роста доли сельского хозяйства в валовом региональном продукте, по приросту производства сельхозпродукции область также наращивает обороты, имеет место снижение общих объемов бюджетной поддержки. Если в 2015 году суммы господдержки росли на 11% по отношению к предыдущему году, в 2017 году они сократились сразу на 30%, хотя на федеральном уровне суммы по многим другим направлениям были увеличены.

Оценить эффективность государственной поддержки можно также по соотношению финансового результата отрасли и объемов выделяемых бюджетных средств (методика Н.Г. Барышникова и Д.Ю. Самыгина). Согласно данной методике на каждый рубль вложенных средств бюджетной поддержки в России в 2017 г. был получен незначительный прирост производства продукции сельхозтоваропроизводителей. Отношение прироста производства продукции от оказанной господдержки к ее объему в среднем по РФ составил 1,09, по ПФО – 1,16. Лидером по данному показателю в России была Белгородская область – 1,23 [5].

В целом, если сравнивать объемы государственной (бюджетной) поддержки сельского хозяйства в РФ и ее регионах с аналогичными показателями в развитых странах Запада, то показатели показывают значительное отставание России. Так, в 2017 г. общий уровень поддержки сельского хозяйства из бюджета РФ составил 3,4 коп. на рубль произведенной продукции. В Приволжском федеральном округе этот показатель составляет 4,1 коп., в Пензенской области – 2,8 коп. Если же сравнивать с показателями других стран, то уровень поддержки на порядок ниже: в ЕС фермерам субсидируется 45–40% стоимости произведенной продукции, в Финляндии и Японии – до 70%, в России – 10%.

Если сравнивать уровень поддержки производства отдельных сельскохозяйственных продуктов, к примеру доли доходов молочных товарных ферм от государственной поддержки в России и за рубежом, то средний размер субсидии в расчете на 1 л молока составляет в РФ в среднем всего 64 копейки, или 3,2% в цене, тогда как в Евросоюзе – 15 евроцентов, или в 15 раз больше, в США и Канаде доля субсидий в 12 раз больше [6].

Таким образом, вызывают вопросы и эффективность использования вложенных государством средств в развитие аграрной сферы экономики, и, собственно, сами объемы этих средств. Следует отметить и сохраняющиеся до сих пор отдельные случаи нецелевого использования бюджетных средств, невозможности оправдать взятые на себя обязательства вплоть до случаев банкротства организаций, замедления темпов прироста в зависимости от получаемой финансовой помощи.

Оценка эффективности государственной поддержки имеет важное значение более с точки зрения разработки эффективной аграрной политики на перспективу. Она позволяет дать ответы на вопросы о необходимости пролонгации наиболее эффективных инструментов, разработке новых, прекращении действия менее эффективных и т.д. Эффективность при этом следует рассматривать не только как цель, но и как необходимый атрибут формирования системы государственного регулирования аграрной сферы экономики. Оценка – это не только заключительный, но и предварительный этап формирования совокупности направлений, методов и инструментов регулирующего воздействия государства на развитие аграрной сферы экономики.

Каждый инструмент государственного регулирования, безусловно, должен быть экономически оправдан и целесообразен, причем не только в близлежащей перспективе, но и в отдаленной. Самым сложным при этом является выбор системы критериев и показателей для проведения оценки эффективности. Современные меры государственного воздействия достаточно разноплановы, и оценить их эффективность с помощью одного или нескольких критериев и показателей не представляется возможным. Оценке подлежат как степень достижения целевых индикаторов, так и эффективность работы органов государственной власти, реализующих государственные программы, а также приоритетные направления и степень реализации запланированных мероприятий. Методика оценки эффективности государственного регулирования сельского хозяйства должна базироваться

на расчете частных интегральных индексов по каждому направлению государственной поддержки. Итоговым показателем оценки эффективности государственного регулирования аграрного сектора экономики должен стать общий интегральный показатель, способный объективно оценить действенность применяемых инструментов государственного регулирования сельского хозяйства.

В общем виде критерии, применяемые для оценки эффективности аграрной политики, следует разделить на несколько групп: критерии социальной, экономической, экологической эффективности и, наконец, институциональной эффективности [7]. При помощи ее критериев можно оценить аграрную политику во многих его проявлениях. При этом должны оцениваться не только те процессы и изменения, которые функционально ей присущи, но и незапланированные, часто нежелательные побочные последствия. Другими словами, при оценке эффективности необходимо учитывать как функции, так и дисфункции регулирующего воздействия государства [8–10].

Выявленные в ходе проведения оценки эффективности государственного регулирования сельского хозяйства достоинства и недостатки его методов и инструментов позволят в дальнейшем разработать предложения по их совершенствованию в рамках действующих направлений.

Система показателей для оценки может быть сформирована по разработанным критериям эффективности государственного регулирования сельского хозяйства в разрезе направлений регулирования. Каждый показатель далее следует рассчитывать в динамике как значение текущего периода к значению предыдущего периода. Это необходимо в целях возможности агрегирования частных показателей в единую оценку. Каждому из них в зависимости от характера проявления присваивается балльная оценка: «-1» – ухудшение показателя; «0» – значение показателя не изменилось; «+1» – улучшение показателя.

При разработке методики оценки эффективности государственного регулирования сельского хозяйства следует учитывать принцип простоты расчета показателей, а также возможность оценки причинно-следственных связей между инструментом государственного регулирования и полученным эффектом. Очевидно, что при оценке отдельных направлений государственного регулирования (социальное, технико-технологические, институциональное) невозможно определить их эффект в конкретных формах хозяйствования, поскольку действие используемых при этом

инструментов направлено на всю отрасль. Кроме того, детализация отдельных показателей существенно затрудняет расчет общего интегрированного показателя и требует более детальной статистической информации и соответственно значительных временных и финансовых затрат.

И еще немаловажный момент: методика оценки эффективности государственного регулирования сельского хозяйства достаточно формализована, чтобы легко поддаваться автоматизации. Основным субъектом, отвечающим за реализацию всех этапов оценки эффективности государственного регулирования сельского хозяйства, должно стать министерство сельского хозяйства региона. К отдельным этапам оценки могут быть привлечены также: территориальный орган Федеральной службы государственной статистики (сбор данных), региональные и муниципальные органы государственной власти (экспертиза отдельных направлений, методов, инструментов).

Список литературы

1. Большой энциклопедический словарь в 2-х т. / Под ред. А.М. Прохорова. Советская энциклопедия. 1991. Т. 2. С. 710.
2. Оценка эффективности деятельности учреждений социальной поддержки населения / Под ред. П.В. Романова и Е.Р. Ярской-Смирновой. Серия «Научные доклады: независимый экономический анализ». М.: Московский общественный научный фонд; Центр социальной политики и гендерных исследований». 2007. С. 37–46.
3. Лобанов В.В. Модернизация государственного управления // Вопросы государственного и муниципального управления. 2010. № 2. С. 136–145.
4. Сводный годовой доклад «О ходе реализации и оценке эффективности государственных программ Республики Мордовия за 2017 год». Официальный сайт Министерства экономики, торговли и предпринимательства Республики Мордовия программы. [Электронный ресурс]. URL: <http://mineco.e-mordovia.ru/target-programs/consolidated-annual-report-on-the-progress-of-implementation-and-evaluating-the-effectiveness-of-sta/index.php>. f (дата обращения: 10.06.2020).
5. Дубина Г.И. Повышение эффективности государственного регулирования сельского хозяйства: автореф. дис. ... канд. экон. наук. Саранск, 2019. 24 с.
6. Нещадин А. Опыт государственного регулирования и поддержки сельского хозяйства за рубежом. [Электронный ресурс]. URL: <http://единоличник.рф/stati/selskoe-hozjaistvo-za-rubezhom/opyt-gosudarstvenogo-regulirovanija-i-poderzhki-selskogo-hozjaistva-za-rubezhom.html> (дата обращения: 10.06.2020).
7. Полушкина Т.М. Развитие теории и методологии государственного регулирования аграрной сферы экономики: автореф. дис. ... докт. экон. наук. Саранск, 2010. 39 с.
8. Теслин С.В. Виды и направления эффективности сельскохозяйственного производства. М.: Изд-во МСХА, 2001. Вып. 5. С. 80–90.
9. Маханько Г.В., Захаров С.Л. Необходимость совершенствования системы управления сельскохозяйственным производством в современных условиях: монография. Краснодар: КубГАУ, 2015. 167 с.
10. Аничкина О.А., Бершицкий Ю.И., Гайдаренко Л.В., Звонарёва Л.В., Калитко С.А., Костенюкова Г.А., Маслокова Е.А., Полушкина Т.М., Пшеничников В.В., Рябова Т.Ф., Сайфетдинов А.Р., Сайфетдинова Н.Р., Смирнов М.П., Смирнов П.А., Сыромолотова Н.В., Текуева М.Т., Тюпаков К.Э., Шевцов В.В., Чернов С.С. Проблемы и перспективы развития АПК и сельских территорий. Новосибирск, 2017. Том Книга 3. 282 с.