

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ОСОБЕННОСТИ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ АГРОПРОМЫШЛЕННОГО КОМПЛЕКСА В КОНТЕКСТЕ ТЕОРИИ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ

© 2012 С.А. Махошева

доктор экономических наук

© 2012 С.В. Галачиева, Б.Т. Хайтаев

Институт информатики и проблем регионального управления

Кабардино-Балкарского научного центра Российской академии наук, г. Нальчик

E-mail: Salima@list.ru

Обоснована система государственного регулирования аграрной экономики как важнейшего направления формирования механизма устойчивого развития аграрной сферы региона.

Ключевые слова: государство, агропромышленный комплекс, институциональные особенности.

Аграрный сектор России и ее регионов продолжительное время находится в состоянии глубокого кризиса. Существенное отставание от требуемого уровня производительности, продуктивности и удельных затрат не позволяет отечественным сельхозтоваропроизводителям успешно конкурировать с зарубежными производителями, у которых производственные показатели лучше, а продукция хорошо субсидируется государством.

Текущая аграрная реформа, начатая для преодоления отсталости в отрасли, привела к катастрофическим последствиям. В настоящее время лишь незначительная часть регионов смогла достичь или превзойти дореформенный уровень производства, и то только по нескольким видам продукции (пшенице, подсолнечнику, мясу птицы и т. д.).

За последние несколько лет, благодаря некоторому усилению внимания к сельхозтоваропроизводителям со стороны государства, удалось в некоторой мере стабилизировать ситуацию в отрасли. Так, по данным МСХ РФ с 2005-го г. по 2010 г. доля прибыльных хозяйствующих субъектов выросла на 4 % (с 54 до 58 %). Однако численность этих хозяйств снизилась на 3 %, или на 501 единицу (с 16 041 до 15 540).

Согласно данным бухгалтерских отчетов, за период с 2005-го по 2010 г. прибыль хозяйствующих субъектов агропромышленного комплекса до налогообложения с учетом субсидий выросла на 45 % (с 23 922 млн. руб. до 34 778 млн. руб.). В то же время уровень общей рентабельности уменьшился с 8,8 до 7,6 %. Вызвано это тем, что убытки в убыточных хозяйствах росли быстрее, чем прибыль в прибыльных хозяйствах.

Настораживает и ситуация с кредиторской задолженностью хозяйствующих субъектов агропромышленного комплекса, которая в 2005 г. составляла 281 566 млн. руб., а к концу 2010 г. - 438 195 млн. руб., т. е. выросла на 55 %. Для сравнения, в 2007 г. выручка данных хозяйств от реализации сельхозпродукции составила 443 032 млн. руб., что лишь на 1,1 % больше их кредиторской задолженности.

Безусловно, неудовлетворительное состояние экономики аграрного сектора во многом связано с быстрым ростом цен на технику, оборудование, ГСМ и другие ресурсы (за последние 5 лет среднегодовые темпы их увеличения составили около 15 %). В результате, к примеру, при производстве пшеницы на возмещение затрат на 1 га в 2005 г. уходило 8-10 ц зерна, а к 2010 г. данные затраты выросли почти в 2 раза. В этих условиях становится весьма проблематичным устойчивое функционирование даже экономически крепких хозяйств. Вступление России в ВТО, судя по всему, еще в большей мере усложнит ситуацию в отрасли.

Нельзя сказать, что органы государственного управления не принимают мер, направленных на преодоление кризиса в аграрном секторе. Так, в 2003 г. приняты федеральные законы "О финансовом оздоровлении сельскохозяйственных товаропроизводителей" и "О несостоятельности (банкротстве)", в 2006 г. - указ Президента РФ "О дополнительных мерах по улучшению финансового состояния сельскохозяйственных товаропроизводителей" № 784, в 2008 г. - "О развитии сельского хозяйства" № 264 и т. д. Однако эти и другие меры не дали желаемого результата, так как они не рассчитаны на выжива-

ние и эффективное функционирование сельскохозяйственных формирований, возглавляемых руководителями средних способностей. Без этого, как показывает опыт, в любой стране в аграрном секторе наступает кризис.

В целом, сложившаяся ситуация свидетельствует о необходимости коренной перестройки аграрной политики России. Практика показала, что меры косметического характера, вытекающие из курса минимизации роли государства в экономике, на которые в период реформ делалась ставка, не способны обеспечить выход из кризиса, а также высокую эффективность и конкурентоспособность отрасли. Об этом убедительно свидетельствует общемировая тенденция усиления роли государства в развитии аграрного сектора¹.

Для поиска путей формирования аграрного сектора России, отвечающего современным требованиям, решающее значение имеет правильное определение причин, препятствующих его подъему. Наши исследования свидетельствуют, что развитие данной отрасли, главным образом, сдерживают два фактора: отсутствие приемлемых условий хозяйствования; отсутствие на селе института местного самоуправления. Эти базовые факторы тесно взаимосвязаны: подъем аграрного сектора способствует развитию социальной сферы села; развитие местного самоуправления содействует развитию социальной инфраструктуры и сельского хозяйства.

Особенность указанных факторов в том, что они формируются системой государственного управления. В связи с этим состояние экономики аграрного сектора определяется тем, насколько сама система государственного управления отраслью адаптирована к рыночным условиям.

Исследования показывают, что процесс развития или отсталости экономики, в том числе аграрного сектора региональной экономики, не случаен, а определяется качеством системы государственного управления. Неудовлетворительное состояние экономики отрасли является следствием того, что данная система не влияет на ситуацию, строится на административных, административно-репрессивных или репрессивно-экономических методах управления. Нынешняя реформа базируется на репрессивно-экономических методах.

Цель государственного управления в области экономики - создание условий для эффективного функционирования предприятий национального хозяйства. В частности, состояние аграрного сектора зависит от того, насколько обоснованными будут отношения между государством и хозяйственными формирова-

ниями отрасли. Если государство качественно решает эту задачу, то не менее 85-90 % из них работает эффективно. В России же около 80 % сельхозпредприятий - базовых формирований отрасли - в той или иной мере обладают признаками банкротства. Это является убедительным свидетельством того, что государственная политика в области аграрного сектора не отвечает элементарным требованиям рыночной экономики.

Развитие демократии, межгосударственных связей, рост экологических рисков и ряд других факторов объективно способствуют постоянному повышению роли государства в экономике. Поэтому идея минимизации роли государства в данной сфере, которая до сих пор витает в коридорах власти в России и оказывает негативное влияние на развитие аграрного сектора страны, не имеет под собой объективной основы. Если бы ныне развитые страны в прошлом придерживались такой идеологии, то они не достигли бы высоких социально-экономических результатов. Этого не позволили бы частные монополии, которым не нужна здоровая конкуренция. Демократизация и прогресс экономики, защита прав собственности, в результате чего данные страны заняли лидирующие позиции в мировой экономике, стали возможными именно благодаря активной роли государства².

Опросы руководителей и специалистов аграрного сектора в России показывают, что большинство из них государственные меры по развитию отрасли сводят к оказанию финансовой помощи сельскохозяйственным товаропроизводителям. Между тем успехи развитых стран в области сельского хозяйства связаны с комплексным характером поддержки, оказываемой государством своим сельхозтоваропроизводителям. Так, в США, Канаде и других странах, наряду с финансовой помощью, производителям сельхозпродукции оказывается информационная, правовая, инновационная и маркетинговая поддержка. Кроме того, федеральная власть активно лоббирует интересы сельхозтоваропроизводителей на зарубежных рынках, финансирует создание и поддержание в исправном состоянии дорогостоящих объектов рыночной и социальной инфраструктуры, необходимой для обеспечения устойчивой деятельности формирований аграрного сектора.

В современных условиях обеспечение конкурентоспособности аграрного сектора региональной экономики возможно лишь при условии, если государство берет на себя значительную часть функций по развитию данной отрасли; по мере усиления конкуренции на рынке сельхозпродукции и продовольствия

регулирующая роль государства повышается; система государственного управления аграрным сектором должна быть спроектирована с учетом ее главной цели - содействия развитию отрасли. К сожалению, в России эти стратегически важные положения не учитываются в должной мере³.

Создание приемлемых условий хозяйствования для формирований аграрного сектора региональной экономики предполагает выполнение государством весьма обширного перечня функций, наиболее важными из которых являются: политическая и административная поддержка (создание благоприятной среды); финансовая поддержка и страхование (прямая и косвенная помощь, направленная на создание межотраслевого баланса); информационная поддержка; инновационная поддержка; маркетинговая поддержка; правовая поддержка; обеспечение доступа к ресурсам (финансовым, материальным, информационным); обеспечение отрасли высококвалифицированными кадрами; обеспечение доступа к рынкам сбыта; защита внутреннего рынка, развитие внутренней конкуренции; поддержание равновесия на рынке продовольствия (закупка продукции и продовольственные интервенции); защита прав собственности (в том числе мелких собственников); развитие аграрной науки (для методического обеспечения хозяйств); развитие семеноводства и племенного дела (обеспечение хозяйств элитными семенами и племенным поголовьем); строительство и содержание

дорогостоящих инфраструктурных объектов; обеспечение стабильности и соблюдения правил игры путем осуществления всестороннего контроля.

Как видно, значительная часть перечисленных функций государственного управления отраслью выходит за рамки деятельности МСХ РФ. Иными словами, формирование приемлемых условий хозяйствования в аграрном секторе - задача общенациональная и требует усилий многих сторон: местных органов власти (политическая и административная поддержка), экономического блока Правительства РФ (создание межотраслевого баланса), силовых структур (защита прав собственности) и др.

Одним из основных условий эффективного функционирования системы государственного управления является ее проектирование, базирующееся на перечисленных выше функциях.

Функции государственного управления аграрным сектором должны быть сквозными. Поэтому структурно органы данной системы должны совпадать на федеральном, региональном и районном уровнях. В целях унификации подразделения региональных министерств желательно назвать отделами, районных управлений сельского хозяйства - группами.

При таком подходе рассматриваемая система будет состоять из 8 сквозных проблемно-функциональных блоков, образующих вертикаль государственного управления АПК (см. рисунок).

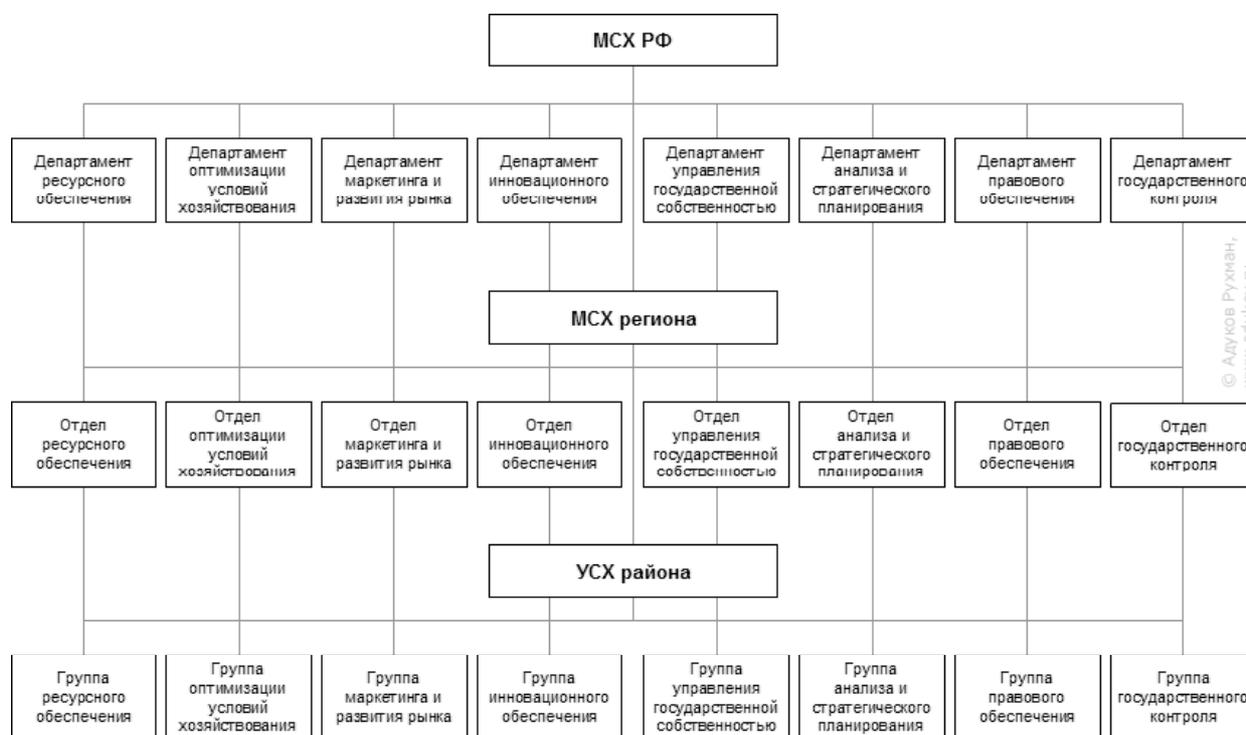


Рис. Вертикаль государственного управления АПК региональной экономики (проект)

Административная реформа, в частности вступление в силу федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ” от 2008 г., привела к тому, что районное звено системы государственного управления отраслью оказалось в подвешенном состоянии. С одной стороны, оно было выведено из названной вертикали, с другой - по характеру выполняемых функций не могло стать органом местного самоуправления.

В результате в некоторых регионах делаются попытки ликвидации райсельхозуправлений, что нецелесообразно. Ощущение ненужности данного звена управления возникло в связи с тем, что государство еще не начало в должной мере выполнять свои регулирующие функции в области сельского хозяйства. Не следует забывать, что без райсельхозуправлений практически невозможно качественно реализовывать аграрную политику. Передача этой функции районным администрациям проблему не решит, так как у них своих проблем достаточно. Для обеспечения эффективного функционирования органов государственной власти необходимо, чтобы каждый из них занимался своим делом, а не выполнением делегированных, т.е. чужих, функций, что намечалось в последние годы на районном уровне.

При обосновании вертикали государственного управления АПК нами анализировалась деятельность традиционно входивших в нее отраслевых блоков. В результате было установлено, что они лишь отслеживают ситуацию в хозяйствах и не оказывают реального содействия развитию соответствующих отраслей. В связи с этим важно отметить, что сама административная реформа в значительной мере утратила целесообразность ориентации системы государственного управления АПК на решение основных проблем, препятствующих развитию отрасли.

Вместе с тем не исключается необходимость создания в МСХ РФ отраслевых отделов в рамках департаментов инновационного обеспечения и управления государственной собственностью. В первом случае цель данных отделов - формирование и передача в регионы информации по лучшим мировым достижениям в отрасли для внедрения в производство. Подобная трансформация отраслевых подразделений значительно повысит их эффективность, окажет реальное содействие развитию аграрного сектора России.

Внедрение рекомендаций по оптимизации функций и структуры органов государственного управления АПК позволит сократить число ступеней дан-

ной системы, унифицировать ее органы в регионах, будет способствовать повышению эффективности отрасли.

Безусловно, все годы аграрной реформы в России камнем преткновения остается такая функция государственного управления в области экономики, как обеспечение межотраслевого баланса, одной из основных задач которой является стимулирование развития аграрного сектора путем оказания финансовой помощи. На текущий год ее объем запланирован в размере 0,65 % расходной части консолидированного бюджета страны. Этого явно недостаточно, тем более что и она не вся доходит до хозяйств. Слишком много ухабов на пути продвижения этой помощи из-за отсутствия четкой адресности при ее оказании.

Анализ показывает, что в современных условиях минимальный уровень государственной финансовой поддержки аграрного сектора России должен быть не ниже 5-6 % от расходной части бюджета страны, причем при условии сохранения нынешних объемов изъятий из хозяйствующих субъектов в виде налогов и сборов (размеры помощи нельзя рассматривать в отрыве от них). В 2010 г. их сумма составила около 36,2 млрд. руб., а с учетом обязательных платежей - почти 56,8 млрд. руб., в расчете на 1 хозяйствующий субъект, соответственно, - 1360 тыс. руб. и 2135 тыс. руб., на 1 га пашни - 407 руб. и 639 руб.

Таким образом, финансовая поддержка, оказываемая в России аграрному сектору, почти на порядок (до 9,2 раза) меньше минимально необходимой для обеспечения эффективной деятельности формируемой отрасли. Разумеется, при таком негативном отношении к собственному аграрному сектору ни о какой его конкурентоспособности не может быть и речи, особенно, если учесть и массу других препонов административного и иного характера, с которыми буквально на каждом шагу сталкиваются хозяйствующие субъекты агропромышленного комплекса в России.

¹ Кузин Д.В. Новые тенденции в управлении комплексными экономическими программами в США // Экономист. 2008. № 1.

² Мухина Е. Оценка эффективности государственной поддержки агропромышленного производства // Экономист. 2007. № 4.

³ Опеньшев С.П. Государственное регулирование и бюджетная поддержка АПК: система, механизм, эффективность М., 2007.

Поступила в редакцию 05.01.2012 г.