

Д. Е. Градинарова

**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ
СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА РЕГИОНА
В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ**

Монография

Дарья Градинарова

**Совершенствование
государственной поддержки
сельского хозяйства региона
в современных условиях**

«АГРУС»

2012

УДК 338.242.4:63(470.630)
ББК 65:4

Градинарова Д. Е.

Совершенствование государственной поддержки сельского хозяйства региона в современных условиях / Д. Е. Градинарова — «АГРУС», 2012

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.

УДК 338.242.4:63(470.630)

ББК 65:4

© Градинарова Д. Е., 2012
© АГРУС, 2012

Содержание

Введение	6
1. Теоретические основы государственной поддержки сельхозтоваропроизводителей и регулирования аграрного сектора	7
1.1. Система государственной поддержки сельхозтоваропроизводителей: принципы, формы и направления развития	7
Конец ознакомительного фрагмента.	14

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 обуславливает 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. Беспашотного, 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)

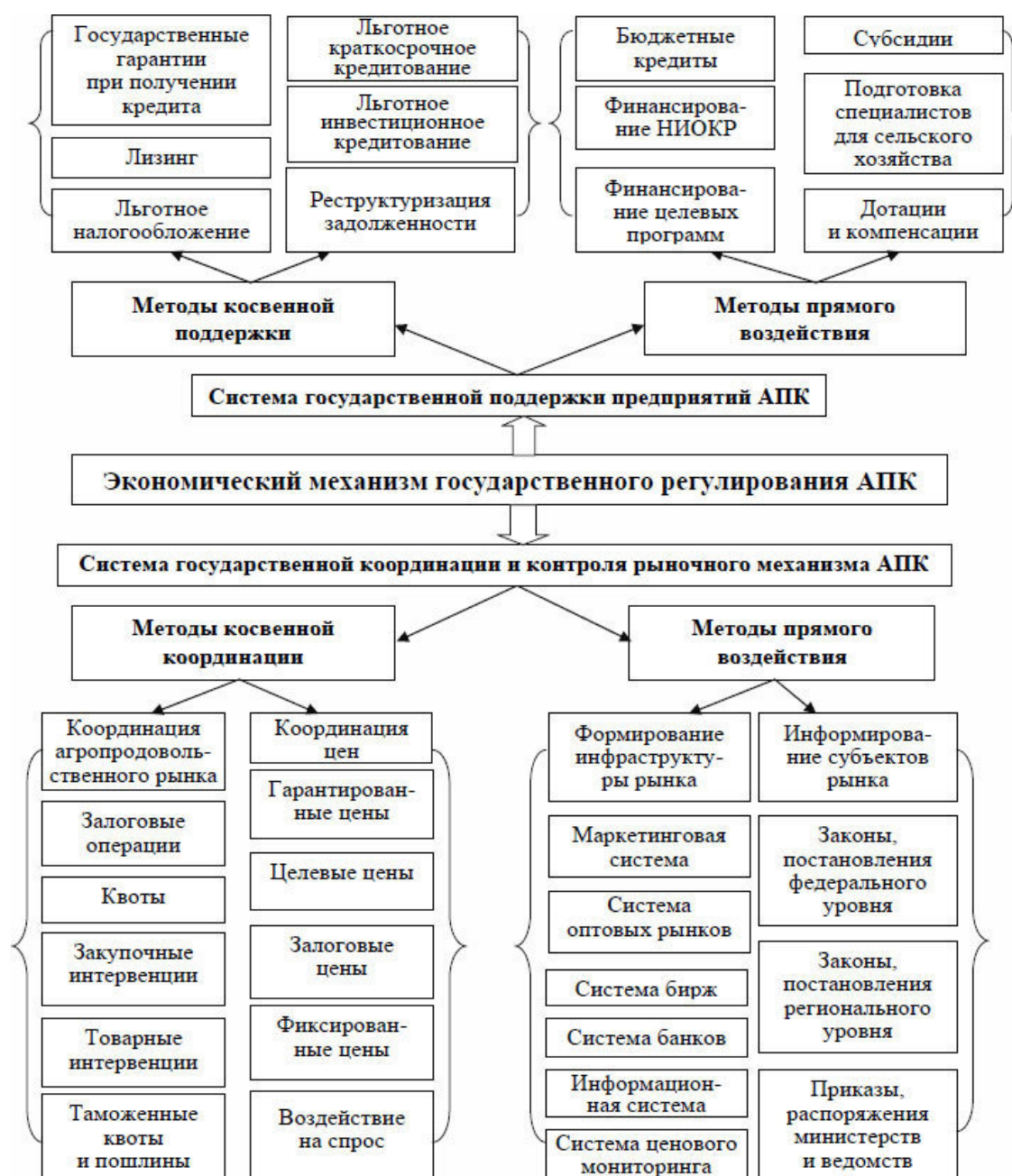


Рисунок 1 – Экономический механизм государственного регулирования агропромышленного комплекса России

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 организаций 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 поддерживаемых 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 реализуется 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 определенном 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 конкурентных условий в 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 икупаемые 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].

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.