

УДК 338.46.02

И. М. Лазаревич

Институт системных исследований в АПК Национальной академии наук Беларуси, г. Минск

Формирование механизма государственной политики по поддержке сельскохозяйственной отрасли

В результате проведенных исследований теоретических и практических основ в области оказания мер государственной поддержки сельскохозяйственным производителям представлен обобщенный механизм формирования государственной политики в данной области.

Ключевые слова: механизм; поддержка; государственная политика; сельское хозяйство; эффективность.

I. M. Lazarevich

The Institute of System Researches in Agro-Industrial Complex of the National Academy of Sciences of Belarus, Minsk

State policy mechanism formation for support of agricultural industry

Based on a study of the theoretical and practical bases in the field of state support measures for agricultural producers, the article presents a generalized mechanism for the formation and implementation of state policy in this area.

Key words: mechanism; support; public policy; agriculture; efficiency.

Введение

Государство оказывает поддержку сельскохозяйственным товаропроизводителям в основном в период возникновения негативных явлений, влияющих на результаты работы субъектов хозяйствования. Сельскохозяйственные производители в период экономической и политической стабильности должны осуществлять свою деятельность на условиях самокупаемости и самофинансирования, а государственная поддержка выступает дополнительным источником средств для устранения влияния негативных факторов. С целью реализации соответствующего принципа органам государственного управления различных уровней целесообразно использовать научно обоснованный механизм формирования политики оказания мер поддержки, учитывающий специфические особенности функционирования сельскохозяйственной отрасли.

Материалы и методы

Теоретической и методологической основой исследований послужили разработки отечественных и зарубежных ученых в области государственной поддержки сельскохозяйственной отрасли. В процессе исследований применялись следующие методы: монографический, абстрактно-логический, аналитический.

Результаты исследований

Создание государством условий для устойчивого развития сельского хозяйства обеспечивается посредством эффективно функционирующего механизма оказания мер государственной поддержки производителям сельскохозяйственной продукции.

Формирование политики оказания государственной поддержки сельскохозяйственным производителям агропромышленного комплекса – это длительный, непрерывный процесс, включающий определенные этапы (рис. 1).

Первый этап. Установление целей оказания государственной поддержки сельскохозяйственным производителям. Предложенный усовершенствованный механизм формирования политики государственной поддержки сельскохозяйственной отрасли начинается с постановки целей. При этом цели ориентированы на «ключевые компетенции сельского хозяйства: выступать главным источником продовольственных ресурсов, сельскохозяйственного сырья для последующей переработки, носителем уникального уклада жизни» [5]. Цели государственной поддержки должны основываться как на соблюдении национальных стратегий и приоритетов, так и на глобальных целях, решающих задачи устойчивого развития мирового сельского хозяйства. Набор целей оказания мер государственной поддержки по странам трансформируется под влиянием меняющихся факторов. Например, в рамках новой глобальной рамочной основы управления сельским хозяйством цели устойчивого развития носят комплексный и неделимый характер и обеспечивают сбалансированность трех компонентов: экономического, экологического и социального.

В свою очередь, цели оказания государственной поддержки аграрной отрасли национального уровня с учетом глобальных целей можно классифицировать по различным признакам, например, по их направленности и в зависимости от соподчиненности (табл. 1, 2).

Второй этап. Выбор форм и способов государственной поддержки сельскохозяйственных производителей. С учетом поставленных целей формирования и реализации политики государственной поддержки аграриев определяется набор инструментов их достижения, включающий формы и способы их оказания. Мнения ученых по количеству форм осуществления поддержки разделились. В основном выделяют две формы



Рис. 1. Механизм формирования политики государственной поддержки сельского хозяйства

Примечание. Рисунок составлен автором на основании [1].

поддержки: прямую и косвенную, объединив в косвенной форме две группы целей (направлены на компенсацию издержек и содействие развитию рынка) [2]. При этом есть авторы, выделившие из косвенных мер поддержки меры, содействующие развитию рынка, обозначив их как опосредованные меры поддержки [4]. На современном этапе расширения интеграционных процессов и постановки новых целей государственной поддержки аграриев считаем целесообразным меры поддержки сельскохозяйственной отрасли условно разделить на три вида форм (рис. 2).

Прямая форма поддержки включает субсидии на сельскохозяйственное производство, на удешевление части затрат товаропроизводителей сельскохозяйственной продукции.

Таблица 1. Классификация видов целей политики господдержки аграриев по их направленности

Вид целей	Описание
Организационно-экономические	Обеспечение и поддержание продовольственной безопасности государства; обеспечение доходного уровня функционирования производителей сельскохозяйственной продукции страны; рост производительности труда; стимулирование экспорта продукции аграрного сектора; повышение конкурентоспособности сельскохозяйственной продукции и отрасли на внутреннем и мировом рынке; контроль уровня инфляции; ценовое ограничение деятельности предприятий-монополистов; содействие формированию рыночной конкурентной среды; минимизация последствий влияния диспаритета цен на сельскохозяйственную и промышленную продукцию, поставляемую сельскохозяйственным организациям; создание равных условий конкуренции для всех субъектов хозяйствования государств – участников международных экономических объединений; создание благоприятных инвестиционных условий и повышение объемов инвестиций в сельское хозяйство; повышение квалификации работников
Социальные	Обеспечение устойчивого развития сельских территорий; создание социально ориентированной системы цен применительно к товарам первой необходимости для широких слоев населения, имеющих низкую покупательную способность; улучшение условий жизни сельского населения, стимулирование альтернативной деятельности в сельской местности; повышение оплаты труда работников, занятых в сельском хозяйстве
Экологические	Сохранение используемых природных ресурсов при производстве сельскохозяйственной продукции; улучшение природных условий и ландшафта и др.
Политические	Минимизация последствий введения экономических санкций (на примере Российской Федерации). Часто встречающимися способами проявления введения экономических санкций на фоне политических разногласий являются ограничение экспортно-импортных операций с продукцией различных сфер АПК, а также сокращение инвестиционных ресурсов

Таблица 2. Классификация видов целей политики господдержки аграриев в зависимости от соподчиненности

Вид целей	Описание
Общие	Предполагают долгосрочные основополагающие принципы политики оказания мер государственной поддержки. Цели господдержки направлены на решение общих макроэкономических задач в государстве. Разрабатываются и реализуются республиканскими органами власти общей компетенции
Стратегические	Определяют долгосрочные подходы в государственной поддержке сельскохозяйственной отрасли (свыше 5 лет). Цели поддержки аграриев направлены на решение макроэкономических задач в АПК. Разрабатываются и реализуются республиканскими органами власти общей и специальной компетенции. Достижение стратегических целей оценивается через расчет ряда макроэкономических показателей
Тактические	Формируют подходы в государственной поддержке на определенные направления деятельности аграрного сектора на менее длительный период времени, чем стратегическая политика господдержки (от 1 до 5 лет). Программы оказания мер государственной поддержки разрабатываются органами власти специальной компетенции, реализуются как органами специальной компетенции, так и местными органами власти. Для оценки степени достижения поставленных тактических целей посредством реализации предусмотренных программ определяется система показателей
Оперативные	Включают комплекс мер на краткосрочный период времени, разработанный в связи с меняющимися условиями функционирования отрасли (засуха, наводнение и т. д.). Реализация мероприятий оказания поддержки является результатом систематического мониторинга работы сельскохозяйственной отрасли, выявления угроз и разработки комплекса мер по оказанию оперативной поддержки с целью устранения негативных последствий. Выполняются республиканскими и (или) местными органами власти специальной компетенции в зависимости от того, чьи источники финансирования предусмотрены на устранение негативных последствий нормативно-правовыми документами государства и (или) внешнеторгового экономического объединения

Примечание. Таблица составлена автором на основании собственных исследований.

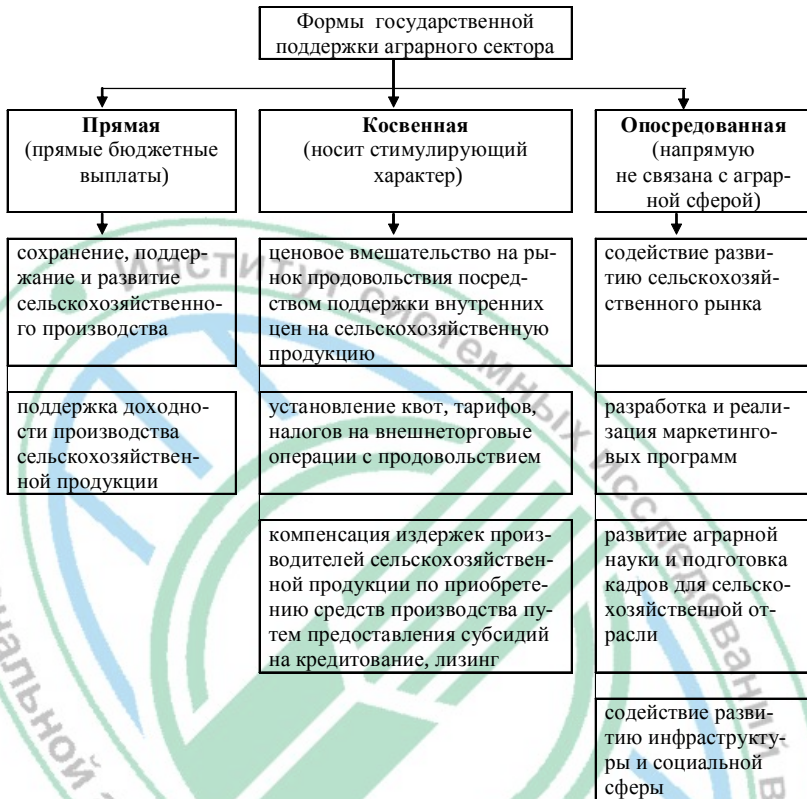


Рис. 2. Формы и направления государственной поддержки аграрного сектора экономики

Примечание. Рисунок составлен автором на основании [2, 4].

В косвенную форму поддержки можно включить: льготное налогообложение сельхозпроизводителей, осуществление бюджетного финансирования закупки сельскохозяйственной продукции для государственных нужд, проведение закупочных и товарных интервенций.

Опосредованная форма поддержки предполагает выделение бюджетных средств, направленных на реализацию мероприятий, напрямую не связанных с сельским хозяйством, однако имеющих опосредованное влияние на развитие сельского хозяйства [2, 4].

Выбор форм и способов участия государства в решении поставленных задач посредством оказания мер государственной поддержки зависит от ряда факторов. Основополагающими являются специфические особенности и уровень развития сельскохозяйственной отрасли страны, степень интеграции и уровень взятых обязательств в различных внешнеэкономических

объединениях. Вследствие этого правительства разных стран применяют различные формы и способы оказываемой поддержки. Так, в развитых сельскохозяйственных странах с глубоко интегрированной во внешне-торговые процессы экономикой (США, ЕС) чаще применяются меры поддержки, в наименьшей степени влияющие на торговлю (меры «зеленой корзины»). В странах постсоветского пространства используются меры, искажающие условия торговли сельскохозяйственными товарами (меры «желтой корзины»).

Третий этап. Формирование механизма реализации мер государственной поддержки. Механизм оказания государственной поддержки производителям сельскохозяйственной продукции представляет собой сложную организационно-правовую систему регулирования общественных отношений, посредством которой сельскохозяйственным товаропроизводителям оказывается необходимая для ведения предпринимательской деятельности материальная, финансовая и консультативная помощь [3].

В свою очередь, механизм государственной поддержки включает следующие элементы: нормативно-правовую базу; специализированную инфраструктуру; программы финансового, технологического, информационного, консультационного, внешнеэкономического, кадрового содействия.

Нормативно-правовая база – результат правотворческой, правоприменительной, правоохранительной форм управления государством. Включает в себя нормативно-правовые документы, регламентирующие цели, формы, способы, условия оказания мер государственной поддержки сельскохозяйственной отрасли.

Кроме того, механизм государственной поддержки сельского хозяйства включает в себя специализированную инфраструктуру, то есть систему органов управления, осуществляющих государственную поддержку отрасли. В разных странах структура органов власти, реализующих меры государственной поддержки сельскохозяйственных товаропроизводителей, отличается и зависит от экономико-политического устройства, территориального размера, специализации отрасли.

В Республике Беларусь система органов управления аграрной отраслью, участвующих в разработке и реализации мер государственной поддержки, имеет трехуровневую структуру и включает субъекты республиканского, регионального (областного) и местного (районного) уровней (рис. 3).

Республиканский уровень представлен органами общей и специальной компетенции. К органам общей компетенции, осуществляющим регулирование сельского хозяйства в целом, относятся Президент Республики Беларусь, Национальное собрание Республики Беларусь, Совет Министров Республики Беларусь. Органы специальной компетенции



Рис. 3. Структура органов управления, определяющих и реализующих политику оказания государственной поддержки аграриям Беларуси

разделены на отраслевые и функциональные. На *региональном* уровне управление и регулирование сельского хозяйства осуществляется областными комитетами по сельскому хозяйству и продовольствию (облсельхозпроды), которые подчиняются в своей деятельности соответствующему исполкому и Министерству сельского хозяйства и продовольствия. На *местном* уровне управление и регулирование сельского хозяйства осуществляют районные управления сельского хозяйства и продовольствия (райсельхозпроды).

Программные мероприятия поддержки аграриев по странам также отличаются и зависят от их аграрной политики. В Беларуси предусмотрена и реализуется Государственная программа развития аграрного бизнеса в Республике Беларусь на 2016–2020 годы, утвержденная постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 11 марта 2016 г. № 196 (ред. от 22.11.2018 г.) «О Государственной программе развития аграрного бизнеса в Республике Беларусь на 2016–2020 годы и внесении изменений в постановление Совета Министров Республики Беларусь от 16 июня 2014 г. № 585». Государственная программа включает в себя двенадцать подпрограмм, определяющих приоритетные направления развития сельского хозяйства, на которые предусмотрена государственная поддержка (например, на удешевление стоимости племенной продукции при содержании селекционных стад) [3, 6].

Рассмотренные первые три этапа обоснования политики государственной поддержки сельского хозяйства являются основополагающими, долгосрочными. Четвертый и пятый этапы относятся к оперативным этапам, требующим постоянного мониторинга и выявления возникающих угроз для аграриев страны при осуществлении мер господдержки.

Четвертый этап. Реализация программ оказания государственной поддержки аграриям с проведением регулярного мониторинга достижения задач. Цель – последующая оперативная корректировка целей, форм и способов государственной поддержки сельскохозяйственных

товаропроизводителей в зависимости от меняющихся условий внутренней и внешней среды аграрного рынка.

Пятый этап. Оценка эффективности применяемых мер государственной поддержки. Правительством выбираются критерии оценки эффективности, соответствующие определенным целям государственной политики оказания мер поддержки аграриям страны.

Реализация этапов основывается на выполнении государством функций управления посредством планирования, организации, регулирования, контроля всех элементов политики государственной поддержки сельскохозяйственной отрасли.

Заключение

С целью обеспечения и поддержания устойчивого экономического развития сельскохозяйственной отрасли был предложен усовершенствованный механизм формирования политики оказания мер государственной поддержки сельскохозяйственных товаропроизводителей, включающий этапы ее формирования. Кроме того, описаны и систематизированы цели оказания мер государственной поддержки аграриям; обоснована необходимость разделения мер оказания господдержки на три формы с выделением отдельно опосредованной; описаны составные элементы механизма реализации политики государственной поддержки отрасли.

Практическое применение предложенного механизма формирования политики государственной поддержки производителей сельскохозяйственной продукции позволит оперативно реагировать Правительству на возникающие угрозы сельскому хозяйству на внутреннем и внешнем рынке, корректируя систему оказания мер государственной поддержки.

Список использованных источников

1. Ашинова, М. К. Государственная поддержка АПК Республики Адыгея [Электронный ресурс] / М. К. Ашинова, Г. В. Карамушко // Новые технологии. – 2016. – № 1. – С. 58–63.
2. Баранова, Н. А. Принципы и направления государственной поддержки аграрного сектора экономики [Электронный ресурс] / Н. А. Баранова // Многопрофильный науч. журн. – 2015. – № 2. – С. 197–204.
3. Варонько, Е. В. Аграрное право [Электронный ресурс] / Е. В. Варонько // Электронный учебно-методический комплекс. – Минск: МИУ. – 2017. – 317 с. – Режим доступа: http://media.miu.by/files/store/umk/eumk_AgrarnoyePravo_2017.pdf. – Дата доступа: 21.12.2018.
4. Вернигор, Н. Ф. Государственная поддержка сельского хозяйства неотъемлемая часть государственного регулирования [Электронный ресурс] / Н. Ф. Вернигор // Вестн. АГАУ. – 2015. – № 2 (124). – Режим доступа:

<https://cyberleninka.ru/article/n/gosudarstvennaya-podderzhka-selskogo-hozyaystva-neotemlemaya-chast-gosudarstvennogo-regulirovaniya>. – Дата доступа: 07.03.2018.

5. Мальцева, В. А. Государственная поддержка сельского хозяйства в зарубежных странах: эволюция теории и практики реализации / В. А. Мальцева. – Екатеринбург: ООО «Издательство УМЦ УПИ», 2015. – 228 с.

6. О Государственной программе развития аграрного бизнеса в Республике Беларусь на 2016–2020 годы и внесении изменений в постановление Совета Министров Республики Беларусь от 16 июня 2014 г. № 585 [Электронный ресурс]: постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 11 марта 2016 г., № 196 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.

Материал поступил в редакцию 07.02.2019 г.

Сведения об авторе

Лазаревич Ирина Михайловна – заведующая сектором ценообразования, Институт системных исследований в АПК Национальной академии наук Беларуси (ул. Казинца, 103, 220108, г. Минск, Республика Беларусь). Телефон: +375 17 212 01 16. E-mail: irina_17@list.ru.

Information about the author

Lazarevich Irina – Head of Pricing Sector. The Institute of System Researches in Agro-Industrial Complex of the National Academy of Sciences of Belarus (Kazintsa Str., 103, 220108, Minsk, Republic of Belarus). Phone: +375 17 212 01 16. E-mail: irina_17@list.ru.