

УДК 338.436.33+338.434

*А. С. СКАКУН*

## **СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕХАНИЗМА ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ АПК**

*Институт системных исследований в АПК НАН Беларуси*

*(Поступила в редакцию 07.08.2012)*

Для повышения эффективности аграрного сектора необходимо последовательная реализация целостной научно обоснованной системы мероприятий по повышению конкурентоспособности хозяйствующих субъектов АПК. В ее основу должно быть положено максимальное задействование внутренних резервов и возможностей устойчивого развития посредством расширения базы для инновационно-инвестиционной деятельности и интеграционно-кооперационных процессов. Должна быть усилена и роль государства в повышении конкурентоспособности как всего национального агропромышленного комплекса, так и его хозяйствующих субъектов посредством оптимизации государственной финансовой поддержки агропромышленного производства, формирования эффективно функционирующей институциональной среды и широкого развития частно-государственного партнерства.

После распада СССР Беларусь, в отличие от своих соседей, пошла на увеличение доли бюджетных средств на развитие АПК, их централизованное распределение и перераспределение по направлениям хозяйствования исходя из целей и задач государства.

Это дало свои положительные результаты. Так, по производству продовольственных товаров на душу населения Беларусь ныне занимает ведущие позиции среди стран СНГ, а по выпуску таких продуктов, как молоко, мясо, картофель, входит в число мировых лидеров. Благодаря техническому переоснащению и модернизации сельскохозяйственных организаций и предприятий перерабатывающей промышленности и последовательному наращиванию на этой основе объемов производимой продукции, экспорт продовольствия в 2011 г. достиг 4 млрд долларов США.

Существенно возросла за эти годы концентрация сельскохозяйственного производства. Средняя площадь предприятия к настоящему времени превысила 5 тыс. га, что в условиях инновационного развития позволяет реализовать эффект масштаба.

В социальной сфере создана сеть агрогородков, численность которых (около 1500) примерно совпадает с количеством крупных товарных сельскохозяйственных предприятий и центров сельских (поселковых) советов, что обеспечило оптимизацию сельских территорий, повышение привлекательности сельского образа жизни.

Наряду с крупными сельскохозяйственными организациями развивается фермерство, которое вместе с личными подсобными хозяйствами населения представляет собой частный уклад, построенный на частнособственнической мотивации труда.

Накопленный в аграрной сфере производственно-экономический потенциал и созданная адекватно ему социальная инфраструктура села служит базой для достижения более высоких целей – укрепления экономической состоятельности АПК и повышения конкурентоспособности национальной продовольственной системы. При этом следует исходить из необходимости обеспечения условий для рационального использования производственных и природных ресурсов аграрного комплекса, а также для активного участия Беларуси в международном разделении труда посредством включения ее в глобальные (ВТО) и региональные (СНГ, ЕврАзЭС, ТС, ЕЭП, Союзное государство) торгово-экономические интеграционные процессы.

Однако практика централизованного регулирования экономической сферы АПК сталкивается с серьезными проблемами. Во-первых, отсутствуют достаточные бюджетные средства для дальнейших крупных инвестиций в АПК. Во-вторых, настало время активизировать рыночные механизмы регулирования аграрного производства и сделать акценты на самозарабатываемость средств. В-третьих, долгосрочные и постоянно нарастающие государственные инвестиции стали порождать в сфере АПК сквозное иждивенчество, препятствующее переориентации предприятий на самоокупаемость и самофинансирование.

С учетом этого наиболее реальным на ближайшую перспективу является смешанный путь развития АПК. То есть предстоит пойти по пути постепенной активизации рыночных механизмов – предоставления трудовым коллективам и предприятиям экономической самостоятельности в решении всей совокупности производственных задач, поэтапного освобождения цен и предоставления производителям и поставщикам автономного права на оперативное регулирование механизмов ценообразования, расширения сферы функционирования частной собственности и т. п., естественно, с одновременной практикой сильной государственной власти, с достаточным участием государства в экономике посредством программно-целевого регулирования экономического развития: субсидирования, инвестирования, мониторинга деятельности и др., причем по мере стабилизации и повышения эффективности экономики меры рыночного характера должны нарастать, а рычаги централизованного регулирования ослабевать.

Для успешной реализации смешанной модели частно-государственного партнерства и выработки действенного экономического механизма эффективного регулирования агропромышленного производства необходимо следующее.

В ближайшей перспективе достижение устойчивой конкурентоспособности отечественной агропродовольственной продукции на внутреннем и внешнем рынках предполагает оптимизацию организационной и институциональной структуры национального АПК, создание благоприятной среды для развития предпринимательства, повышения инвестиционной привлекательности аграрного сектора. Это, в свою очередь, требует дальнейшего совершенствования механизма регулирования имущественных отношений и хозяйствования в рамках государственно-частного партнерства, прежде всего по таким направлениям, как:

- унификация норм и согласованность механизмов регулирования имущественных отношений в рамках стран единого экономического пространства (Беларусь, Россия, Казахстан);

- оптимизация числа государственных объектов, не подлежащих приватизации, совершенствование методов отчуждения государственного имущества (акций), развитие внебиржевого рынка продажи (приобретения) ценных бумаг акционерных обществ;

- совершенствование правил и процедур реорганизации и реструктуризации убыточных субъектов хозяйствования, включая хозяйственные общества с долей капитала государства в уставных фондах, развитие института досудебной санации;

- формирование перспективных конкурентоспособных территориальных продуктовых кластеров;

- создание организационных и правовых условий для передачи предприятий как имущественных комплексов в долгосрочную аренду с последующим правом выкупа инвесторами;

- установление порядка и условий передачи предприятий в доверительное управление руководителям-предпринимателям (специалистам), коммерческим организациям с целью создания дополнительных рабочих мест, обеспечения финансовой реструктуризации и стабилизации;

- институциональное закрепление механизма привлечения в качестве учредителей внешних инвесторов и обеспечение социальной персонификации акций в зависимости от трудового вклада членов кооператива при преобразовании сельскохозяйственных производственных кооперативов в открытые акционерные общества;

- унификация методов оценки стоимости имущества предприятий в процессе вовлечения его в хозяйственный оборот с учетом опыта других стран – участниц ЕЭП.

При этом особое внимание должно уделяться созданию многоуровневой системы агропромышленных формирований на основе кооперации и интеграции.

На *первичном уровне* в рамках существующих крупных агропромышленных организаций важно формирование внутривладельческих организационных структур на условиях первичной кооперации и аренды, а также на принципах хозяйственного расчета и купли-продажи, что призвано усилить мотивационную заинтересованность работников в эффективном хозяйствовании и росте производительности труда и повысить финансовую результативность сельскохозяйственной организации (СПК, КСУП, РСУП, агрокомбинатов и др.).

На *региональном уровне* развития кооперативно-интеграционных отношений предстоит обеспечить создание необходимой сырьевой базы для крупных животноводческих комплексов, перерабатывающих и пищевых предприятий, а также требуемых условий для оптимизации товарных потоков продукции на местных агропродовольственных рынках.

На *республиканском уровне* предусматривается формирование немногочисленных сквозных узкоспециализированных и многоотраслевых кооперативно-интеграционных объединений в виде продуктовых компаний, замыкающих всю технологическую цепь продвижения продукции от получения исходного сырья до сбыта готового продовольствия и продуктов питания конечным потребителям. Создание крупных национальных интегрированных продуктовых компаний на республиканском уровне позволит сформировать национальные торговые бренды и проводить согласованную (единую) маркетинговую стратегию, способную обеспечить активное продвижение продукции отечественного АПК на признанные и привлекательные мировые рынки.

Успешное выполнение стоящих перед национальным АПК задач предполагает существенное увеличение вклада в это субъектов малого предпринимательства (фермерские и личные подсобные товарные хозяйства). Для этого требуется:

углубление специализации субъектов малого предпринимательства на производстве конкурентоспособной продукции овощеводства, плодоводства, пчеловодства, а также на выращивании грибов, разведении мелкого скота и других видов с условием их интеграции и кооперации с крупными агропромышленными предприятиями;

широкое внедрение в системе малого предпринимательства новых энерго- и ресурсосберегающих технологий, сортов сельскохозяйственных растений, пород животных и методов хозяйствования.

Одновременно ставится задача максимального увеличения вклада личных подсобных хозяйств населения в решение проблемы продовольственной безопасности страны.

Другим актуальным направлением механизма регулирования АПК является дальнейшее совершенствование системы ценообразования на продукцию сельского хозяйства. Выравнивание цен со странами-партнерами, с которыми имеется активная двухсторонняя торговля, необходимо. Дело в том, что отставание цен на белорусском рынке приводит к вымыванию соответствующей продукции из страны и образованию искусственного дефицита. Таким образом, при достаточном внутреннем производстве может наблюдаться недостаток тех продуктов питания, потребительские цены на которые ниже соседних стран, поскольку данные товары официально и неофициально начинают вывозиться. Правда, в связи с этим необходимо в обязательном порядке предусмотреть оперативные и стратегические меры по поддержанию покупательской способности различных категорий населения страны, чтобы не допустить падения уровня жизни.

Однако выравнивание потребительских цен на продовольствие со странами-партнерами – это только одна сторона проблемы. Есть и вторая, которая является еще более важной, поскольку призвана обеспечить эффективность производства исходного сельскохозяйственного сырья для получения продовольствия. Это закупочные (или реализационные) цены на сельскохозяйственную продукцию, по которой сельскохозяйственные предприятия продают ее различным потребителям, перерабатывающим предприятиям, государству, посредническим структурам и т. п. Это цены, которые призваны компенсировать предприятиям затраты на производство и обеспечить формирование доходов и прибыли, а по большому счету экономических условий для работы на принципах самоокупаемости и самофинансирования.

Так, закупочные (реализационные) цены на сельскохозяйственную продукцию в Беларуси, выраженные в долларовом эквиваленте, в настоящее время значительно ниже, чем в других сопредельных странах-партнерах, практически по всем товарным группам, за исключением, пожа-

луй, мяса птицы. Такое отставание по отдельным видам продукции составляет 2–3 раза и более. Это, во-первых, говорит о том, что товаропроизводители Беларуси находятся далеко в несопоставимых экономических условиях с другими анализируемыми странами. Во-вторых, сельским товаропроизводителям Беларуси при сложившихся уровнях ценообразования становится сложно и даже невозможно в отличие от своих партнеров компенсировать за счет собственных доходов текущие и долгосрочные затраты на производство (ресурсы, промышленного происхождения), причем стоимость этих ресурсов различается не в пользу Беларуси во всех сравниваемых странах. В-третьих, в данных условиях товаропроизводители Беларуси практически неспособны сформировать собственные крупные инвестиционные источники для модернизации и воспроизводства технико-технологической базы (нет прибыли), а это представляет стратегическую угрозу технического и технологического отставания от конкурентов.

Основными задачами развития внешней торговли Беларуси продукцией АПК в условиях расширения участия страны в глобальной и региональной торгово-экономической интеграции и либерализации внешней торговли должны быть:

активизация экспорта, увеличение положительного внешнеторгового сальдо и оптимизация импорта;

максимальное получение прибыли от внешнеторговых операций посредством экспорта продукции глубокой переработки с высокой добавленной стоимостью.

Достижение поставленных целей предполагает:

последовательное повышение конкурентоспособности отечественной продукции, внедрение мировых стандартов качества и сертификации, а также в связи с переводом агропромышленного производства на инновационный путь развития, максимальным использованием преимуществ экономической интеграции как в рамках региональных (Союзное государство, ТС, ЕЭП, ЕврАзЭС, СНГ), так и глобальных (ВТО) сообществ;

опережающее развитие и рациональное использование технико-технологического потенциала экспортоориентированных отраслей АПК, включая стимулирование производства высококачественной конкурентоспособной продукции и оптимизацию затрат на производство, сбыт;

сбалансированное распределение продукции между внутренним потреблением и экспортом;

активный поиск новых эффективных рынков сбыта отечественных сельскохозяйственных и продовольственных товаров, в том числе посредством диверсификации товарной и географической структуры экспорта;

увеличение экспорта продукции с более высокой добавленной стоимостью (готовые продукты из мяса и рыбы, йогурты, кондитерские изделия, молокопродукты, продукты мукомольной промышленности, продукты переработки овощей и плодов), обеспечив их удельный вес в общей стоимости агропромышленной продукции не менее 60% (вместо 30% в настоящее время);

стимулирование экспорта продукции более высокой степени переработки, наукоемкой и высокотехнологичной продукции, в первую очередь племенных животных и сортовых семян.

В вопросах внешнеэкономической деятельности следует проводить эффективную национальную политику, обеспечивающую взаимовыгодное участие Беларуси в региональных торгово-экономических сообществах (СНГ, ЕврАзЭС, ТС, ЕЭП, Союзное государство) и международных, прежде всего в ВТО. Для этого важно обеспечить:

выработку организационно-экономических механизмов взаимодействия АПК Беларуси и соответствующей инфраструктуры с аграрными рынками региональных объединений (СНГ, ЕврАзЭС, ТС, ЕЭП, Союзное государство), четкое определение места АПК Беларуси в этих рынках исходя из взаимных экономических интересов и приоритетов страны;

вступление Беларуси во Всемирную торговую организацию в качестве полноправного партнера, ее активное участие в определении мировой экономической и торговой политики, завоевание необходимых сегментов и ниш на мировых аграрных рынках, создание позитивного экономического имиджа страны и национального производства;

согласование со странами-участницами региональных и международных экономических сообществ на взаимовыгодных условиях вопросов финансовой поддержки АПК, ценовой, кредитной, налоговой политики, страхования производства, иностранных инвестиций и экспорта, использования других чувствительных инструментов.

Финансово-экономическая политика государства в отношении агропромышленного комплекса в прогнозируемом периоде должна быть направлена, с одной стороны, на формирование в АПК конкурентной среды, вынуждающей сельхозтоваропроизводителей в целях дальнейшего развития максимально использовать внутренние резервы и возможности, а с другой – на создание для хозяйствующих субъектов благоприятных экономических условий для использования производственной деятельности инноваций для повышения конкурентных преимуществ.

Государственное регулирование цен на сельскохозяйственную продукцию, сырье и продовольствие должно строиться на системе гарантированных цен, применении целевых (стимулирующих) цен, проведении государственных закупочных и товарных интервенций, введении мероприятий по антимонопольному регулированию цен (установление верхних предельных либо минимальных цен), осуществлении целевых закупок сельскохозяйственной продукции, продовольствия у отечественных сельскохозяйственных товаропроизводителей для государственных нужд при применении практики биржевой (аукционной) торговли.

В целях стабилизации цен на сельскохозяйственную продукцию, сырье и продовольствие, поддержания уровня доходов сельскохозяйственных товаропроизводителей и обеспечения расширенного воспроизводства агропромышленного производства государство должно стремиться устанавливать гарантированные цены на уровне цен, складывающихся в среднем по всему ЕЭП и сопредельных государствах, а в необходимых случаях осуществлять закупочные интервенции путем закупки избытков сельскохозяйственной продукции для формирования интервенционного фонда и проводить товарные интервенции путем продажи продукции из этого фонда для поддержания равновесия потребительского рынка по спросу и предложению.

В области **налогообложения** следует исходить из того, что процесс интеграции Беларуси в Единое экономическое пространство с Российской Федерацией и Республикой Казахстан предусматривает формирование равных условий для субъектов хозяйствования.

Поскольку в настоящее время уровень налоговой нагрузки в выручке отечественных сельскохозяйственных организаций в 2–3 раза выше по сравнению с российскими и казахстанскими, требуется принятие ряда мер по сокращению налоговой нагрузки производства в сельском хозяйстве посредством снижения ставки НДС и отчислений в фонд социальной защиты населения.

Совершенствование земельных отношений должно быть направлено на создание полноценных институтов аренды земли и частной собственности на землю, включая сельскохозяйственные угодья, формирование развитого земельного рынка, позволяющего обеспечивать переход земельных угодий в распоряжение и пользование наиболее успешно работающих на земле хозяйствующих субъектов, а также с целью более широкого привлечения в аграрную сферу инвестиционных ресурсов с учетом развития ипотечного кредитования.

В области трудовых отношений важно создать комплекс экономических условий для устойчивого роста заинтересованности и мотивации высокопроизводительного труда, рационального использования трудовых ресурсов, закрепления квалифицированных кадров на селе, для этого требуется:

в максимальной степени использовать рыночные механизмы мотивации труда, увязанные с результатами финансово-экономической деятельности предприятий путем установления прямой зависимости повышения заработной платы от роста эффективности производства, конкурентоспособности и качества производимых товаров, а также от роста производительности труда;

разработать и внедрить новейшие системы оплаты и мотивации труда сельскохозяйственных работников всех категорий как от производства (реализации) производственной продукции, так и от наличия (воспроизводства) собственности (имущества);

расширить практику участия работников в прибылях (капитале, имуществе) предприятия, начисления различных стимулирующих бонусов; унифицировать трудовое законодательство и обеспечить равные права по трудоустройству гражданам стран ЕЭП, усовершенствовать нормативно-правовую базу по регулированию движения рабочей силы в странах ЕЭП;

создать новые высокооплачиваемые рабочие места в сельскохозяйственных организациях в процессе их технико-технологической модернизации; увеличить доходы от самозанятости

в сельской местности и предпринимательской деятельности путем развития агротуризма, народных и художественных промыслов.

Социальная политика по отношению к селу должна быть направлена, прежде всего, на создание развитой, привлекательной и сбалансированной инфраструктуры, обеспечивающей установленные нормативы (стандарты) качества жизни, приравненные к нормативам развитых стран. Социальная политика должна обеспечивать укрепление кадрового потенциала отечественного АПК за счет молодых высококвалифицированных работников на основе роста престижности сельскохозяйственного труда и сельского образа жизни.

Важно подчеркнуть, что в настоящее время необходимо пересмотреть существующую систему мер государственного регулирования, бюджетной поддержки и централизованного инвестирования и субсидирования АПК. Всю совокупность мер целесообразно распределить на две части: меры общегосударственного характера и меры, касающиеся практической деятельности агропромышленных предприятий (всей совокупности или части организаций).

К мерам общегосударственного характера прежде всего следует отнести:

воспроизводство почвенного плодородия (инвестиции в расширенное воспроизводство качественных свойств сельскохозяйственных земель);

мелиорацию и гидротехнические сооружения (инвестиции в новую мелиорацию и в поддержание действующих мелиоративных систем, капитальные вложения в технику, технологии и инженерные сооружения на мелиорированных землях для их нормального функционирования);

поддержание системы семеноводства (для распространения наиболее ценных сортов и гибридов сельскохозяйственных культур);

поддержание племенного дела в животноводстве (для устойчивого воспроизводства и распространения наиболее ценных и продуктивных пород и видов сельскохозяйственных животных);

борьбу с вредителями и болезнями сельскохозяйственных растений и животных (это коренное общегосударственное дело, расходы по которому должны покрываться за счет бюджета);

аграрное образование (для поддержания и повышения уровня квалификации кадров в АПК);

аграрную науку (для генерирования новых знаний в различных сферах и областях АПК);

информационное обеспечение и консультационные услуги (для оперативного обеспечения сельскохозяйственных товаропроизводителей методической и специальной литературой, рыночной информацией и новейшими знаниями, выработанными наукой и практикой, включая услуги по маркетингу);

страхование сельскохозяйственного производства (государственные субсидии в поддержание и эффективное функционирование страховой системы для АПК);

кредитование сельскохозяйственного производства (компенсация за счет централизованных средств части процентов по кредитам, выдаваемым агропромышленным предприятиям по узаконенным государственным программам для улучшения условий доступности кредитных ресурсов различным предприятиям АПК для ведения расширенного воспроизводства). Такое государственное участие должно касаться только части процентной ставки, составляющей льготную долю. Это важно для достижения необходимого уровня доступности кредитов всем категориям сельских товаропроизводителей;

налогообложение (уменьшение налоговых платежей сельскохозяйственных предприятий за счет направленного сокращения размеров бюджета для целевого регулирования и стимулирования роста и развития агропромышленного производства);

ценообразование (дотирование определенных видов сельскохозяйственной продукции, производимой по государственному заказу в социальных целях или по специальному назначению);

вывод неэффективных ресурсов из оборота (например, земель), восстановление природных комплексов и охрану окружающей среды;

прочие меры, к которым государство может относить разные механизмы, призванные мотивировать в целевом порядке производство или компенсировать вынужденные потери предприятий в случае сложившейся неблагоприятной рыночной, экономической, финансовой или социальной конъюнктуры, в том числе по вине государства.

Настоящие меры целесообразно изъять из действующей системы направлений государственной поддержки АПК и отнести их на счет обязательных ежегодных бюджетных расходов, т. е. на счет самого государства. В перспективе они не должны учитываться в перечне мероприятий и в сумме средств, идущих по линии прямой государственной поддержки аграрного производства. Данные задачи или не под силу конкретным агропромышленным предприятиям, или станут весьма существенно тормозить развитие предприятий, если возложить на них всю полноту таких затрат.

Что касается второй части мер государственной поддержки, то их структуру и размеры должны составлять статьи централизованных затрат, направляемые прямо на поддержку и конкретных предприятий, и определенных видов производства в контексте отраслевых программ развития или по решению вышестоящих управленческо-хозяйственных органов. Это могут быть разовые или системные дотации на производство, льготные поставки материально-технических ресурсов, в том числе по лизингу, надбавки к ценам реализации, субсидии на пополнение основных и оборотных средств, субвенции на поддержание нормальной хозяйственной деятельности, целевые инвестиции в строительство производственных объектов, погашение банковских кредитов по конкретным объектам сверх установленных нормативов, безвозвратное направление средств на материальное поощрение работников и др.

В завершение следует подчеркнуть, что приведенные направления совершенствования механизма государственного регулирования АПК, естественно, не охватывают все меры. Их реализация позволит вывести национальное белорусское сельское хозяйство на качественно новый уровень развития с акцентом на эффективность, конкурентоспособность и стратегическую устойчивость.

*A. S. SKAKUN*

#### **IMPROVEMENT OF THE MECHANISM OF GOVERNMENT REGULATION OF THE AGROINDUSTRIAL COMPLEX**

##### **Summary**

The article deals with the conceptual bases of the model of private and state partnership. In this connection the directions of further improvement of macro- and microeconomic conditions of an efficient economic management are defined. A special attention is drawn to the creation of a multilevel system of agroindustrial formations on the basis of cooperation and integration. Presented are the recommendations on improvement of foreign trade in agricultural products, system of pricing and taxation, labour relations in agroindustrial complex, and also intergovernmental regulation of agroindustrial production.