
СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕХАНИЗМА ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРОМЫШЛЕННО-АГРАРНОГО РЕГИОНА

М.А. Киселёва

Сибирская академия государственной службы
ул. Нижнегородская, 6, Новосибирск, Россия, 630102

Основная цель данной статьи состоит в определении направлений совершенствования действующего механизма государственного регулирования продовольственного обеспечения региона. Автор выделяет основные элементы рассматриваемого механизма: объекты, субъекты, формы и методы, оценивает их текущее состояние, тенденции развития и результативность по материалам промышленно-аграрного региона (Алтайского края). В качестве одного из основных направлений совершенствования указанного механизма автор предлагает сведение в единую систему всех в настоящее время разрозненных мероприятий, используемых государством в сфере продовольственного обеспечения, и реализацию их через целевую программу «Продовольственное обеспечение региона».

Ключевые слова: продовольственное обеспечение, механизм государственного регулирования, промышленно-аграрный регион.

Важнейшей составной частью устойчивого развития общества является достаточное снабжение продовольствием и обеспечение свободного к нему доступа всех слоев населения. Ситуация финансового кризиса диктует необходимость построения адекватного механизма продовольственного обеспечения, который бы целенаправленно поддерживался и развивался органами государственной власти и местного самоуправления. В решении проблемы продовольственного обеспечения в Российской Федерации необходимо использовать региональный подход. Для регионов, характеризующихся различными природно-климатическими условиями, социально-экономическими показателями, наиболее актуальными становятся вопросы не только и не столько обеспечения конкретными видами продовольствия, но прежде всего формирования доходов и ресурсов населения, необходимых для приобретения продуктов питания в нужном количестве и ассортименте.

Проблема продовольственного обеспечения достаточно широко изучена в современной науке. Изучению сути, критериев, разработке основных направлений решения проблемы продовольственного обеспечения посвящены труды А.И. Алтухова, Н.Е. Белошапкиной [1], Д.Ф. Вермеля, А.В. Гордеева [2], В.В. Гусева, А.А. Колесняк. Тем не менее, несмотря на наличие значительного числа работ по рассматриваемой проблеме, сам механизм государственного регулирования продовольственного обеспечения не изучен. В исследованиях нет взаимосвязи между объектами и субъектами регулирования указанной проблемы, не рассматривается приоритетность различных методов регулирования в зависимости от типа экономики региона.

Понятие продовольственного обеспечения региона. На уровне государства удовлетворению общества в продовольствии должно способствовать продовольственное обеспечение. Мы считаем, что продовольственное обеспечение следует

рассматривать как систему, элементы которой направлены как на предоставление нужного объема продовольствия в натуральном выражении, так и на формирование у населения достаточных объемов денежных средств для его приобретения. Итак, под продовольственным обеспечением понимается система удовлетворения потребности населения страны в продовольствии в соответствии с рекомендованными медицинскими нормами, основой которой является динамическое равновесие между объемом доступного к потреблению продовольствия и уровнем платежеспособного спроса на него.

Оценка текущего состояния продовольственного обеспечения населения определяется физической доступностью продовольствия, т.е. наличием и насыщенностью продуктов питания на всей территории страны в каждый момент времени и в необходимом ассортименте. Основопологающим условием продовольственного обеспечения является рост доходов и сокращение масштабов бедности населения, который определяет экономическую доступность продовольствия.

Стратегически проблема продовольственного обеспечения должна быть обоснована на уровне страны, а фактически реализовываться на уровне региона. Под продовольственным обеспечением региона мы понимаем систему организации и регулирования комплекса отношений, охватывающих всю совокупность воспроизводственного процесса продовольствия и обеспечение доступности его для населения в соответствии с рекомендуемыми медицинскими нормами в рамках единого территориально-экономического пространства. Стратегия государства и, как следствие, органов управления субъектов РФ, заключается в достижении устойчивого развития АПК, обеспечения экономической доступности продовольствия для населения. В целях реализации основных направлений этой стратегии должен использоваться определенный механизм государственного регулирования продовольственного обеспечения, анализ и оценка которого является основной целью данной статьи.

Элементы механизма государственного регулирования продовольственного обеспечения региона. Мы выделяем следующие элементы механизма государственного регулирования продовольственного обеспечения региона: объект; субъект; формы и методы регулирования.

Основными объектами государственного регулирования продовольственного обеспечения на уровне региона, по нашему мнению, являются:

- АПК в части обеспечения физической доступности продовольствия;
- социально-экономическое положение населения региона в части обеспечения экономической доступности продовольствия;
- межрегиональные продовольственные связи в части обеспечения оптимальных объемов экспорта и импорта продовольствия.

Субъектами государственного регулирования продовольственного обеспечения являются законодательные и исполнительные органы власти. В структуре как законодательных, так и исполнительных органов государственной власти функционируют специальные органы, которые участвуют в государственном регулировании продовольственного обеспечения.

Основные формы государственного регулирования продовольственного обеспечения — директивная и индикативная. В рамках той или иной формы соответ-

ственно объекту применяется определенный набор методов регулирования с использованием ситуационного подхода. Мы считаем, что существенное влияние на выбор того или иного набора методов оказывает тип экономики региона. Для целей результативного продовольственного обеспечения мы разделяем регионы Российской Федерации на четыре группы по показателю специализации (удельный вес сельского хозяйства в валовой добавленной стоимости (ВДС)): промышленные, промышленно-аграрные, аграрно-промышленные и аграрные. Это позволяет сделать вывод, что для промышленных регионов значима физическая доступность продовольствия, а значит, приоритетным становится развитие межрегиональных продовольственных связей и собственного АПК, хотя доля его и незначительна. Для промышленно-аграрных, аграрно-промышленных и аграрных регионов наиболее значимой является проблема экономической доступности продовольствия, причем с увеличением доли сельского хозяйства в ВДС возрастает и доля населения, занятого в сельском хозяйстве, где доходы традиционно существенно ниже по сравнению с промышленностью. Для регионов с таким типом экономики возрастает приоритетность методов государственного регулирования социально-экономического положения населения, а также функционирования АПК. Проведенное автором исследование по статистическим данным за 2006 г. в регионах указанных групп, показало, что текущее состояние продовольственного обеспечения Российской Федерации неудовлетворительное, заметна значительная дифференциация среди регионов по уровню физической и экономической доступности продовольствия.

Оценка механизма государственного регулирования продовольственного обеспечения Алтайского края и основные направления его совершенствования. Алтайский край — промышленно-аграрный регион, расположенный на юге Западной Сибири.

Субъектами государственного регулирования продовольственного обеспечения Алтайского края являются законодательные и исполнительные органы власти. Законодательный орган — Алтайское краевое Законодательное собрание, в составе которого созданы и функционируют специальные органы, прямо или косвенно участвующие в регулировании продовольственного обеспечения (комитет по аграрной политике и природопользованию, комитет по социальной политике, комитет по экономической политике, промышленности и предпринимательству). Главный исполнительный орган — Администрация Алтайского края и иные органы: Главное управление сельского хозяйства, Управление племенного животноводства, Управление пищевой, перерабатывающей и фармацевтической промышленности, Главное управление экономики и инвестиций, Управление Алтайского края по труду и занятости населения, Управление Алтайского края по обеспечению международных и межрегиональных связей.

Методы государственного регулирования продовольственного обеспечения края сгруппированы автором в табл. 1 по объектам регулирования. Мировой опыт показывает, что основное внимание в решении проблемы продовольственного обеспечения с точки зрения физической доступности продовольствия для населения в большинстве стран было уделено регулированию развития аграрного производства. Алтайский край в этом случае не является исключением. Учитывая,

что в сельской местности проживает 46,4% населения края (в среднем по РФ — 27% в 2007 г.), от развития сельскохозяйственного производства и уровня его государственной поддержки зависят как денежные доходы значительной части населения, так и уровень развития сельской местности.

Таблица 1

Группировка методов государственного регулирования продовольственного обеспечения Алтайского края по объектам регулирования

Объект регулирования	Методы государственного регулирования продовольственного обеспечения
Агропромышленный комплекс	Приоритетный национальный проект «Развитие АПК» Проект «Комплексное развитие Алтайского Приобья» Прямое финансирование сельхозтоваропроизводителей Лизинг Субсидирование части затрат
Социально-экономическое положение населения	Содействие занятости населения Содействие повышению благосостояния населения Повышение качества и доступности социального обслуживания для малоимущих групп населения, пожилых людей, инвалидов Содействие улучшению положения семей с детьми, создание условий для комплексного развития и жизнедеятельности детей, попавших в трудную жизненную ситуацию
Межрегиональные продовольственные связи	Создание Центра приграничного сотрудничества Торгово-экономическое сотрудничество Активизация деятельности межправительственных комиссий

Источник: Составлено автором.

В настоящее время в Алтайском крае действует ПНП «Развитие АПК», основные направления которого — ускоренное развитие животноводства; стимулирование развития малых форм хозяйствования в агропромышленном комплексе; обеспечение доступным жильем молодых семей и молодых специалистов на селе.

По всем этим направлениям основным элементом действующей системы управления является государственная поддержка, которая реализуется с помощью ряда экономических инструментов: прямого финансирования сельхозтоваропроизводителей, лизинга, субсидирования части затрат на уплату банковских процентов, налога на имущество и налога на прибыль (рис. 1).

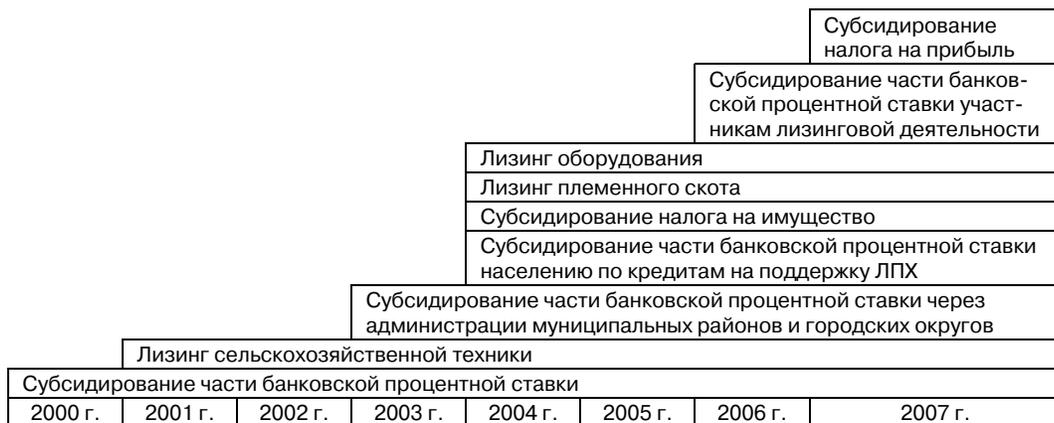


Рис. 1. Динамика мер государственной поддержки АПК в Алтайском крае за период 2000—2007 гг.

Источник: [5]

Основой государственной поддержки АПК является субсидирование части банковской процентной ставки по кредитам, привлекаемым в кредитных организациях. Анализ используемых методов государственной поддержки АПК Алтайского края показывает, что большинство методов направлены в основном на поддержание сельского хозяйства во избежание его дальнейшего развала. На наш взгляд, основной функцией государства на современном этапе является не только сохранение жизнеобеспечивающих производств, но и создание и контролирование адекватной конкурентной среды для их ускоренного развития на базе инвестиций и инноваций. Мы считаем, что для реализации этих направлений в целях продовольственного обеспечения необходимо использовать и другие методы государственной поддержки [5], в частности: инвестиционный налоговый кредит, концессию, бюджетный кредит, муниципальную гарантию, муниципальный заказ.

Объектом пристального внимания государства в целях достижения экономической доступности продовольствия должно быть социально-экономическое положение населения региона. Методы государственного регулирования социально-экономического положения населения, применяемые в Алтайском крае, представлены в табл. 1.

Алтайский край является дотационным регионом в силу аграрной направленности его экономики, поэтому основой государственной поддержки является финансирование мероприятий федеральных и краевых целевых программ (табл. 2). В рамках программ решаются вопросы эффективного использования трудовых ресурсов, сохранения имеющихся и создания новых рабочих мест, подготовки квалифицированных кадров, повышения их квалификации. Это оказывает значительное влияние на ситуацию в сфере занятости населения, и, как следствие, доходов.

Таблица 2

Содействие занятости населения в ходе реализации социально-экономических, инвестиционных и прочих федеральных и краевых целевых программ в Алтайском крае, оказывающих влияние на уровень продовольственного обеспечения

Наименование программы	Создано рабочих мест, ед.
Краевая целевая программа «Содействие занятости населения Алтайского края» на 2007—2010 годы	57 132
Национальные проекты «Здравоохранение», «Образование», «Развитие агропромышленного комплекса», «Доступное и комфортное жилье — гражданам России»	787
Программа «Развитие промышленного производства в Алтайском крае» на 2006—2008 годы	8 400*
Программа «О государственной поддержке и развитии малого предпринимательства в Алтайском крае на 2005—2007 годы»	ежегодное увеличение рабочих мест на 2% от числа занятых в сфере экономики края
Совместная деятельность по трудоустройству инвалидов в счет установленной квоты	63
Проект ОАО «ОЭЗ ТРТ «Бирюзовая Катунь»	138**
Проект «Алтайское Приобье»	снижение уровня безработицы в два раза к 2025 г.

* По плану за три года программы. ** С учетом мультипликативного эффекта реализация проекта ОАО «ОЭЗ ТРТ „Бирюзовая Катунь“» к 2013 г. обеспечит 5500, а к 2017 г. — 7000 новых рабочих мест.

В крае в 2006—2007 гг. шел интенсивный процесс создания новых рабочих мест — более 20 тыс. ежегодно. Однако наблюдаются негативные тенденции увеличения доли безработных, проживающих в сельской местности: она возросла с 47,7% в 2000 г. до 63,0% в 2007 г. Основными причинами такого положения, на наш взгляд, является снижение эффективности производства и закрытие в связи с этим рабочих мест, низкая самозанятость в ЛПХ, недостаточная образованность значительной массы населения, что не позволяет им создавать крестьянские (фермерские) хозяйства. В то же время заработная плата работников сельскохозяйственных предприятий в 2000—2007 гг. вдвое ниже средней заработной платы в целом по краю. Кроме того, доля населения с доходами ниже прожиточного минимума в регионе продолжает оставаться высокой.

Негативно на продовольственном обеспечении, на наш взгляд, сказываются и перекосы в организации межрегиональных продовольственных связей, приводящие к увеличению экспорта мяса и импорта продуктов его переработки, что подрывает перерабатывающую промышленность края и приводит к недополучению средств в краевой бюджет. Кроме того, нет четкой взаимосвязи между развитием АПК и регулированием импорта продовольствия.

Таблица 3

Оценка результативности продовольственного обеспечения в Алтайском крае*

Показатель	Год			
	2000	2005	2006	2007
Расходы бюджета края на формирование объема доступного продовольствия, млн руб.	591	711	1 137	1 777
Уровень физической доступности продовольствия, %	38,4	47,1	56,6	69,4
Расходы бюджета края в области занятости населения и в социальную сферу, млн руб.	308	1 487	1 843	4 461
Прирост ежемесячных среднедушевых денежных доходов населения (цепной), %	135,0	131,0	136,6	118,9
Цепной индекс потребительских цен на продовольственные товары в Алтайском крае, %	122,6	111,1	107,2	116,0
Доля населения с доходами ниже прожиточного минимума, %	53,9	25,5	20,1	20,8
Уровень экономической доступности продовольствия, %	32,4	45,5	48,0	46,8

* Разработано автором по данным Алтайкрайстата.

Результативность государственного регулирования продовольственного обеспечения края низкая (табл. 3). Причиной мы считаем разрозненность применяемых методов, несистемность видения проблемы продовольственного обеспечения. Для совершенствования механизма государственного регулирования продовольственного обеспечения региона нами предлагается сведение всех в настоящее время разрозненных мероприятий, так или иначе касающихся продовольственного обеспечения в единую систему и реализовать их через разработку целевой программы, составляющие элементы которой представлены на рис. 2. Обязательным условием является взаимосвязанность и взаимозависимость указанных подпрограмм. Главной и сложнейшей задачей здесь, по мнению автора, является определение «точек соприкосновения» между подпрограммами, обеспечение их взаимодействия.

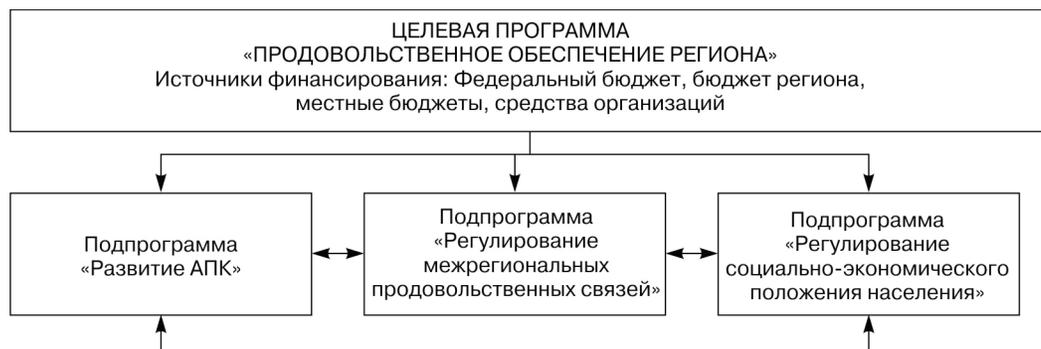


Рис. 2. Составляющие целевой программы продовольственного обеспечения региона

Источник: Разработано автором

В основу реализации данных программ должна быть положена инновационно-инвестиционная активность. Мы считаем, что на современном этапе развития экономики края необходимо использовать также и методы регулирования и стимулирования АПК, которые заключаются в разработке мероприятий по инновационно-инвестиционной деятельности с мультипликативным эффектом (применение системы налоговых льгот, скидок, инвестиционных кредитов, активизацию научно-технологических разработок и их внедрение, создание агропромышленных кластеров). В целом, использование всех предложенных мер будет способствовать повышению уровня продовольственного обеспечения. В результате, по нашим расчетам, возможен рост уровня физической доступности продовольствия в 2010 г. до 83,2%, а экономической доступности продовольствия до 88,2% в сравнении с фактическими данными 2007 г.

Основой совершенствования механизма продовольственного обеспечения региона на наш взгляд, является системный подход к данной проблеме исходя из таких объектов, как АПК, социально-экономическое положение населения и межрегиональные продовольственные связи. При этом необходимо учитывать тип экономики региона (промышленный, промышленно-аграрный, аграрно-промышленный и аграрный) и с учетом этого выделять приоритетность указанных объектов системы, форм и методов их государственного регулирования. Для промышленно-аграрного региона, в частности для Алтайского края, приоритетным в продовольственном обеспечении является не столько физическая, сколько экономическая доступность продовольствия, которая может быть достигнута прежде всего за счет увеличения занятости и доходов населения. При таком подходе повышается эффективность и результативность государственных расходов на продовольственное обеспечение региона.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Белошанкина Н.Е. Система продовольственного обеспечения населения региона: Автореф. дисс. ... канд. экон. наук. — Воронеж, 2007.
- [2] Гордеев А.В. Продовольственное обеспечение России (проблемы и механизмы их решения): Дисс. ... д-ра экон. наук. — М., 2000.

- [3] Алтайский край [Электронный ресурс]: юбилейный сб. к 70-летию Алтайского края. — Электрон. текст. дан. (463 Мб). — Барнаул, 2007.
- [4] *Назарова Е.А.* Формы и методы финансирования инвестиционных проектов органами местного самоуправления // Молодежь Сибири — науке России: Мат. межрегион. науч.-практ. конф. / Сост. Т.А. Кравченко. — Красноярск, 2008. — Часть II. — С. 56—59.

IMPROVEMENT OF THE MECHANISM OF STATE REGULATION OF REGION FOOD MAINTENANCE

M.A. Kiselyeva

The Siberian Academy of Public Administration
Nizhegorodskaya str., building 6, Novosibirsk, Russia, 630102

The main purpose of this article consists in definition of the directions of perfection the real mechanism of state regulation region food maintenance. As basic elements of the examined mechanism are allocated the objects, the subjects, forms and methods, their current condition, tendencies of development and effectiveness on materials of industrial-agrarian region (Altay Territory) is estimated. As one of the basic directions of perfection specified mechanism the author offers the reduction in uniform system all now of isolated measures sold by the state in sphere of food maintenance and realization them through the target program «Region food maintenance».

Key words: food maintenance, mechanism of state regulation, industrial-agrarian region.