

К ВОПРОСУ УПРАВЛЕНИЯ СЕЛЬСКИМ ХОЗЯЙСТВОМ

Б.А. Юсупов

Для успешного функционирования отрасли сельского хозяйства в рыночных условиях необходимо достичь рационального использования созданного потенциала не только непосредственно в сельском хозяйстве, но и в отраслях, тесно с ним связанных. Все это вызывает необходимость уделять неослабное внимание отлаживанию всего механизма управления агропромышленным комплексом, разработке мер по повышению эффективности его функционирования.

Несмотря на то, что в рыночных условиях содержание управления сельским хозяйством в корне изменилось, тем не менее в аграрных странах, к которым относится и Кыргызстан, проблемы государственного управления стоят остро, складывается объективная необходимость повышения роли государства в компенсации провалов рынка. Такие страны часто страдают от конфликтов и от проблем, связанных с восстановлением разрушенного сельского хозяйства. Многие из них сталкиваются с такими специфическими проблемами государственного управления в сельскохозяйственных регионах, как, например, глубоко укоренившиеся политические и социальные структуры, часто сопряженные с неравенством в доступе к земле и воде. В Кыргызстане это выражается в том, что в начале постсоветского периода были полностью ликвидированы прежние хозяйства, и вместе с ними были разрушены животноводческие постройки, хранилища сельхозпродукции и т.д.

Вместе с тем, начиная с конца 90-х гг., направление экономической политики

государства меняется в пользу развития сельского хозяйства, но гарантировать получение благоприятных результатов пока еще не приходится. В этот период становится ясным, что сельское хозяйство может извлечь пользу из общего улучшения государственного управления, но его комплексность и многообразие требуют приложения специально направленных усилий. Повышение роли общественного мнения и увеличение подотчетности государственных институтов в сельскохозяйственных регионах остаются сложной задачей, даже в демократических системах. Представителям женской части населения сельскохозяйственных районов наиболее сложно быть услышанными. Выбор правильной комбинации политических инструментов непрост даже в том случае, когда обеспечивается большая политическая подотчетность государства. В сельском хозяйстве у более организованных групп с общими интересами может существовать потребность в применении малоэффективных политических инструментов, например, ценовой поддержки. Реформы государственного сектора и децентрализация – это наиболее эффективные инструменты для реализации программы использования сельского хозяйства в целях развития, но формы их использования в большой степени зависят от фактических условий в конкретной стране. Для Кыргызстана к таким специфическим условиям в сельском хозяйстве относятся следующие:

1. На уровне республики в целом ответственность за создание благоприятной обстановки для развития

сельского хозяйства продолжает нести государство, только оно может создавать базовые условия для процветания частного сектора. На наш взгляд, именно в этой роли государство может реально помочь многочисленным крестьянам не фермерам в выживании в условиях глобального кризиса 2008-2009гг., который оказал влияние и на состояние экономики Кыргызстана.

Государство может позитивно повлиять на развитие сельского хозяйства и путем разумного регулирования, хотя сельское хозяйство – это в основном сфера деятельности частных лиц. Провалы рынка в широких масштабах порождаются в результате действия монопольного права, побочных последствий управления природными ресурсами, погони за экономией на масштабах в закупочных сетях, информационной асимметрии при заключении рыночных сделок. К тому, с чем не справляется рынок, можно отнести также неоднородность, изолированность, пространственное рассредоточение, недостаток средств, которые могли бы выступать в качестве залогового обеспечения по кредитам, уязвимость в отношении климатических потрясений, - все это ведет к высоким транзакционным издержкам и рискам. Государство пытается преодолеть подобные провалы рынка с помощью нормативно-правового регулирования, институционального развития, инвестирования в общественные блага и трансфертных выплат.

В условиях Кыргызстана было бы целесообразным в перспективе создать комплекс услуг, предоставляемых, по сути, частникам, но со стороны государственных органов. К таким услугам можно отнести услуги по распределению факторов производства, предоставлению кредитов и маркетинговых услуг и т.д. Но для того, чтобы иметь успех, государство должно участвовать как партнер со своими строго определенными обязанностями и мерой ответственности, что ограничило

бы негативные воздействия от излишнего государственного вмешательства и коррупции.

Известно, что в развитых странах государство, по сути, обязуется осуществлять инвестиции в базовые общественные блага, такие, как сельскохозяйственные НИР, сельские дороги, имущественные права, обеспечение исполнения законов и контрактов. Кроме предоставления этих базовых общественных благ, государство должно оказывать помощь, координировать и регулировать, хотя степень участия государства в подобной деятельности – вопрос дискуссионный. Программа использования сельского хозяйства в целях развития придает большое значение политике, нацеленной на сокращение бедности, достижение равенства, включая равенство полов, путем создания производительных мощностей и внедрения систем социальной защиты.

В развивающихся странах, в частности для Кыргызстана, крайне важны вышеуказанные направления государственной поддержки. Однако для этого потребуются не только инвестиции, но и время, поскольку многие государственные службы в свое время были распущены, а государственное вмешательство сведено к минимуму. Кроме того, развитие сельского хозяйства и повышение его результативности требуют координации действий различных министерств. Данная программа в основном межотраслевая, затрагивает не только вопросы собственно сельскохозяйственного производства, но и проблемы продовольственной безопасности, биологической безопасности, ветеринарии, здоровья человека, питания, материальной инфраструктуры, торговли и коммерции, управления в чрезвычайных ситуациях, равенства полов, системы социальной защиты. Эти вопросы подпадают под юрисдикцию различных министерств. На

практике вопросами растениеводства, ирригации, животноводства, рыболовства, пищевой промышленности занимаются различные специализированные министерства, они должны привлекать к работе все заинтересованные стороны, включая частный сектор, гражданское общество и доноров. Отсюда понятно, что лица, формирующие политический курс и исполнительный аппарат, нуждаются в новых знаниях уже как координаторы и консультанты.

2. Особо следует отметить роль государственного регулирования в свете глобального финансового кризиса 2008-2009гг. Главы двадцати сильнейших стран мира в ноябре 2009 г. в Сингапуре однозначно высказались о необходимости государственной поддержки и регулирования важнейших сторон экономики. Сельское хозяйство республики является ведущей отраслью в стране.

Применительно к сельскохозяйственному сектору экономики от государства требуется поддержка в сфере биологической и продовольственной безопасности, в вопросах качества и стандартов, защиты интеллектуальной собственности, пригодности используемых в сельскохозяйственном производстве ресурсов, использования подземных вод, защиты окружающей среды. Приватизация рынков сельскохозяйственных товаров требует наличия соответствующих регуляторов, обеспечивающих поддержание конкурентной среды.

Кроме того, от государства требуется координация действий несельскохозяйственных министерств для решения проблемы развития этой отрасли. В частности, Министерство сельского и водного хозяйства может координировать работу всех заинтересованных сторон, в последнее время во все большей степени признается партнерство различных отраслей и видов

деятельности. Речь идет не только о связи внутри АПК, но и с другими сферами, например, торговлей, транспортом, строительством и т.д.

В условиях партнерства большое значение имеет связь с частным сектором. Частный сектор может использовать свою профессиональную компетентность и политический вес для поддержки реформ, например, через обмен мнениями на встречах государственных чиновников и представителей бизнеса. Кроме того, частный сектор может внести свой вклад в реформу торговой политики и др.

3. Следующая задача – это соответствие проводимых мер по развитию сельского хозяйства бюджету. Для предотвращения дефицита инвестиционных ресурсов или неверного инвестирования очень важно совместить аграрную стратегию и политику с бюджетными возможностями. Вопросы инвестирования вызывают больше проблем в странах с аграрной экономикой, принимая во внимание значительный объем финансовых ресурсов, необходимых для программы использования сельского хозяйства в целях развития. Донорское финансирование может помочь в удовлетворении этих требований, но расширение доходных статей бюджета за счет внутренних источников, улучшение бюджетного планирования и управления остается обязанностью государства. Сопоставление финансовых ресурсов и выбранных приоритетов возможно в рамках среднесрочного планирования затрат, основанного на программе бюджетов с четкими целями, с калькуляцией затрат по конкретным направлениям, с прозрачным планированием. В Кыргызской Республике имеются все возможности для этого. Этому способствует и госструктура правительства, созданная в соответствии с новой программой главы государства по обновлению общества.

В проведении курса обновления определенную роль играет и парламент страны, который не только одобрил и утвердил новую структуру правительства, а также бюджет, но и оказал практическую помощь в развитии регионов. Однако в Кыргызстане для полноценного участия в формировании сельскохозяйственной политики и подготовке ее бюджета парламенту не хватает ресурсов, информации и вспомогательного персонала. Обеспечение парламентских комитетов большими возможностями в оказании помощи сельским регионам в их финансировании может оказать поддержку программе использования сельского хозяйства в целях развития. Например, в преодолении трудностей, связанных с обеспечением продовольственной безопасности.

4. Повышение самостоятельности сельскохозяйственных производственных структур. Эта задача сводится к усилению роли регионов в своем развитии и ослаблению прямого участия государства в развитии экономики сельского хозяйства. Это может быть достигнуто путем совершенствования работы Министерства сельского и водного хозяйства. Для этого министерству потребуется использовать аутсорсинг в обучении фермеров, что позволит распространить знания в области отбора и управления контрактами, контроля над коррупцией при заключении контрактов,

сотрудничества с фермерскими организациями в управлении контрактами.

В Кыргызской Республике Министерство сельского и водного хозяйства, будучи частью государственной администрации, является объектом, подчиняющимся под обычное нормативно-правовое регулирование со стороны государственных служб, отсюда необходимость в таких внутренних реформах, как корректировка структуры заработной платы и системы найма персонала, а это возможно только как часть общей реформы государственного сектора. И хотя реформа административного управления стоит на повестке дня уже давно, появились новые подходы к ее проведению. Например, Кыргызстан вполне сможет добиться прогресса в использовании электронного правительства – государственного управления на основе электронных средств обработки передачи и распространения информации.

Однако в республике реформирование государственного управления время сталкивается с большими трудностями, которые связаны с увольнением большого количества работников и заменой их новыми, знающими новые методы управления людьми, выплатой последним достойной заработной платы, необходимостью проводить маркетинговые, в том числе в международном масштабе, исследования и т.д.

