

2. Выступление Премьер-министра К.Масимова на внеочередном XII съезде народно-демократической партии (НДП) «Нур Отан» // Казахстанская правда. — 2009. — 16 мая.
3. Стратегический план развития РК до 2020 года // Казахстанская правда. — 2010. — 12 февр.
4. Управление Предпринимательства и Промышленности Павлодарской Области «Lenz» (lenz@nm.ru, ntc@lenz.kz).
5. ГУ «Аппарат акима Павлодарской области», E-mail: web@pavlodar.gov.kz
6. Информационные ресурсы глобальной компьютерной сети Internet, сайт: www.technoconsult.ru
7. Информационные ресурсы глобальной компьютерной сети Internet, сайт: www.skiff.kiev.ua
8. Информационные ресурсы глобальной компьютерной сети Internet, сайт: www.innovatic.narod.ru

УДК: 332.2.021 (574)

Г.Н.Накипова

Карагандинский экономический университет Казпотребсоюза

### ФАКТОРНО-ЦЕЛЕВОЙ АНАЛИЗ РАЗВИТИЯ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ АГРАРНОЙ ОТРАСЛИ КАЗАХСТАНА

*Мақалада Қазақстан Республикасының аграрлық саласындағы мемлекеттік реттеу жүйесінің дамуына талдау жүргізілді. Автор мемлекеттік реттеу жүйесінде төрт кезеңді бөліп қарастырады және соның негізінде ең негізгі мәселені — факторлық-мақсатты тәсілді жан-жақты қарастырады.*

*The article is devoted to the analysis of the state regulation development of the agrarian sector of the Republic of Kazakhstan. In the system of the state regulation, four periods are emphasized by the author. The factor-aimed approach is stressed.*

Сельское хозяйство является одним из важных секторов мирового хозяйства, представляя собой сложный комплекс отраслей, связанных с использованием растительных и животных ресурсов. Отрасль сельского хозяйства имеет огромную социальную значимость, обеспечивая население продуктами питания и производя сырье, необходимое для изготовления потребительских товаров первой необходимости. Состояние и развитие аграрной отрасли в экономике оказывает непосредственное влияние на структуру национального и регионального хозяйства. Для оценки роли данной отрасли в экономике той или иной страны используют такие показатели, как доля сельского хозяйства в структуре ВВП, удельный вес экономически активного населения, занятого в сельском хозяйстве и др.

Важную роль в регулировании аграрной отрасли играет государство. Основными задачами государственного регулирования аграрного комплекса являются стабилизация и развитие аграрного производства посредством обеспечения продовольственной безопасности и улучшения продовольственного обеспечения населения. В решении этих задач доминирующая роль отводится экономическим методам.

В Казахстане на протяжении нескольких десятилетий существовала централизованная плановая система управления АПК и продовольственным комплексом. Эта система базировалась на командно-административных методах управления производством и распределением продовольствия, исключающих использование гибких механизмов самоуправления на уровне первичных хозяйственных структур, хотя имели место элементы рыночного саморегулирования, которые были связаны с функционированием потребительской кооперации и так называемых колхозных рынков. Несмотря на многочисленные ограничения, движение продовольственных товаров в рамках колхозных рынков определялось соотношением спроса и предложения. Это подтверждается возможностью вести торг и договариваться о дополнительных услугах при совершении конкретного акта купли-продажи продуктов питания. Однако доминирующее положение в системе обеспечения населения продовольствием занимала сеть государственной розничной торговли, которая устанавливала либо фиксированные цены, либо сезонные цены на продовольственные товары, имеющие циклический характер производства. Например, овощи, фрукты, ягоды, бахчевые и т.д.

Отсутствие гибкого учета соотношения спроса и предложения в рамках централизованного планового управления продовольственным комплексом создавало объективные предпосылки для

торможения процессов улучшения функционирования продовольственного комплекса. Существование фиксированных цен значительно снижало экономические стимулы для повышения качества производимого продовольствия. В результате в Казахстане к концу 80-х годов прошлого века, так же как в других союзных республиках, прослеживались глубокие кризисные явления в продовольственном комплексе.

Анализируя становление и развитие системы государственного регулирования рынка продовольствия в Казахстане с позиций факторно-целевого управления, важно отметить, что стартовые условия были достаточно трудными: переход от командно-административной системы к рыночным отношениям осуществлялся одновременно с созданием институтов суверенного государства в предельно сжатые сроки. Одновременно возникли существенные затруднения с реализацией продовольственных товаров на территории других стран СНГ: резкое увеличение транспортных расходов, высоких пошлин, протекционизм и установление бюрократических барьеров на пути казахстанских продовольственных товаров, как в ближнем, так и дальнем зарубежье. В этих крайне сложных условиях происходило становление системы государственного регулирования продовольственной сферы суверенного Казахстана. В целом можно констатировать, что большое количество внутренних и внешних факторов, как объективных, так и субъективных, существенно затрудняло создание в Казахстане цивилизованного рынка продовольствия.

Применение факторно-целевого подхода к анализу становления и развития системы регулирования рынка продовольствия предполагает проведение периодизации. Каждый период отличается по приоритетным целям государственного регулирования и по основным факторам, воздействующим на развитие рынка продовольствия. Такая периодизация позволяет систематизировать многочисленные действия соответствующих государственных органов по регулированию рынка продовольствия и всего продовольственного комплекса Казахстана и более отчетливо выявить достижения и трудности повышения конкурентоспособности АПК страны.

По нашему мнению, целесообразно выделить четыре основных этапа развития государственного регулирования продовольственного комплекса Казахстана с различной продолжительностью. Первый этап является самым коротким по продолжительности, он охватывает три года — с 1992 по 1994 г., потому что был использован форсированный вариант быстрого проведения рыночных преобразований. Хотя отдельные элементы рыночных отношений в продовольственной сфере уже прослеживались до 1992 г., но становление полномасштабной системы государственного регулирования рынка продовольствия началось с января 1992 г. В этот период были отменены фиксированные цены на большинство продуктов питания и цены на продовольствие стали определяться соотношением спроса и предложения. Окончание первого этапа логично увязать с завершением формирования суверенной экономики Казахстана в связи с введением в ноябре 1994 г. национальной валюты. Следующий этап охватывает четыре года (1995–1998 г.), которые были наиболее трудными для АПК страны. Этот этап характеризуется специфическими методами государственного регулирования продовольственной сферы с использованием методологии антикризисных механизмов. Третий этап продолжительностью в пять лет (1999–2004 г.) характеризуется выходом продовольственного комплекса на траекторию устойчивого роста. Начало четвертого этапа (2005 г.) логически увязывается со стратегией ускоренной модернизации экономики Казахстана, в том числе с коренным обновлением АПК и всей продовольственной сферы страны.

Авторский подход к выделению этапов становления и развития системы государственного регулирования казахстанского продовольственного комплекса опирается на факторно-целевой подход. Предлагаемая схема периодизации нацелена на выявление экономической сущности государственного регулирования продовольственной сферы. Она отличается от традиционных схем периодизации, в которых преобладает формально-юридический подход, т.е. подробно отражается процесс разработки и утверждения нормативно-правовых актов по государственному регулированию АПК и продовольственной сферы в целом. Естественно, государственное регулирование базируется на соответствующих нормативно-правовых актах, начиная с законов и заканчивая конкретными инструкциями и распоряжениями специализированных исполнительных органов. На наш взгляд, акцент необходимо сделать на выявлении экономической сущности каждого этапа государственного регулирования продовольственного комплекса, а не на трактовке отдельных нормативно-правовых актов. Рассмотрим краткую характеристику каждого из выделенных этапов, при этом целесообразно сфокусировать внимание на основных целевых установках государственного регулирования в контексте воздействия различных факторов на функционирование продовольственного комплекса.

На первом этапе формирования системы государственного регулирования АПК и продовольственной сферы в целом возникли существенные трудности, основная часть которых была

связана с выбором крайне малоэффективной модели «шоковой терапии» для ускорения перехода к рыночным отношениям. Одним из ведущих постулатов этой модели является резкий переход от планового ценообразования к свободному установлению цен на основе баланса спроса и предложения. Предполагалось, что единовременный отпуск цен в «свободное плавание» в январе 1992 г. быстро приведет к выравниванию с помощью рыночных механизмов платежеспособного спроса и предложения товаров и услуг, в том числе в продовольственной сфере. Однако, как показала практика, теоретические выкладки идеологов реформирования оказались в явном противоречии с реальной действительностью. Никакого балансирования не произошло, а начались процессы неуправляемой гиперинфляции. Крупным недостатком государственного регулирования на первом этапе было существенное снижение контроля основных характеристик качества реализуемых продовольственных товаров, включая требования к условиям транспортировки, складирования и реализации скоропортящихся продуктов питания. Кроме того, широкое распространение получили различные формы неконтролируемой розничной торговли продовольствием, которые нередко осуществлялись с грубыми нарушениями санитарных норм.

Из-за слабого развития финансового сектора экономики возникли существенные трудности в кредитовании предприятий продовольственного комплекса. Потребность сельскохозяйственных товаропроизводителей в кредитах для проведения весенне-полевых и уборочных работ удовлетворялась коммерческими банками только на 30–40 %, при этом взимаемые проценты были очень высокими. Государственный фонд финансовой поддержки сельского хозяйства из-за ограниченности финансовых ресурсов поддерживал лишь незначительное количество фермерских хозяйств.

Необходимо отметить, что на первом этапе развития системы государственного регулирования рынка продовольствия были проведены кардинальные преобразования в АПК и продовольственной сфере Казахстана. В течение трех лет была преодолена монополистическая организация продовольственного комплекса и созданы базовые условия для функционирования различных форм собственности и хозяйствования в АПК. Несмотря на объективные факторы риска и дестабилизации, были заложены основы для функционирования цивилизованного рынка продовольствия, для создания конкурентной среды, стимулирующей производство продовольственных товаров в соответствии с запросами конечных потребителей. Тем не менее необходимо отметить, что система государственного регулирования продовольственной сферы Казахстана еще не приобрела к концу 1994 г. целостный вид и нуждалась в дальнейшем развитии.

Второй этап развития системы государственного регулирования продовольственного комплекса Казахстана можно с полным основанием обозначить как этап антикризисного управления. Именно в период с 1995 по 1998 гг. были задействованы методы и механизмы антикризисного регулирования АПК и всей продовольственной сферы в целом. Характеризуя второй этап как антикризисный, необходимо указать основные особенности государственного регулирования АПК в условиях вывода продовольственного комплекса из состояния явного недоиспользования всех факторов производства, начиная с естественного плодородия земли и заканчивая рабочей силой, занятой в различных отраслях продовольственной сферы Казахстана. Определенные методологические трудности возникают при выявлении специфики антикризисного управления, поэтому вполне логично сделать краткий экскурс в методологию антикризисного управления и выявить позиции различных специалистов в отношении сущности и содержания режима специального управления, обеспечивающего преодоление спада производства и выход на траекторию устойчивого роста.

В работах экономистов Казахстана, написанных в середине 90-х годов, уделяется большое внимание именно специфике выхода из кризиса в зависимости от региональных особенностей осуществления производственно-коммерческой деятельности. В задачи данного исследования не входит подробное освещение специфики антикризисного управления в каждом регионе Казахстана, поэтому приведем только один пример в рамках крупного региона — Северного Казахстана. В исследовании А.А.Сатыбалдина, опубликованном в 1997 г., подчеркивается, что «регион Северного Казахстана обладает 23 % всех сельхозугодий страны и в нем сосредоточено 30,4 % основных фондов». По мнению А.А.Сатыбалдина, Северный Казахстан должен оставаться главной житницей страны, а также регионом интенсивного животноводства. Однако кризисные явления привели к резкому сокращению поголовья скота. Так, поголовье овец за период с 1990 по 1997 гг. сократилось с 4,3 млн. до 1,3 млн. голов, или на 68,7 % [2; 144–145]. По мнению Г.А.Калиева, Ж.С.Сундетова и других ученых, при проведении реформ на первом этапе (1992–1994 гг.) не в полной мере были учтены особенности Северного Казахстана, а именно преобладание в дорыночный период крупных совхозов. Предельно сжатые сроки реформирования привели к снижению уровня организации

сельхозпроизводства. Ускоренное формирование мелких и средних хозяйств без тщательной подготовки привело к разрыву долготлетних производственно-экономических связей, а в отдельных случаях к разрушению единой системы кормопроизводства, что привело к стихийному сокращению поголовья скота. Одновременно возникли проблемы с материально-техническим снабжением всех категорий хозяйств, возник существенный диспаритет цен между продукцией сельхозпроизводителей и промышленными товарами, поступающими в сельскую местность. В частности, цены на сельхозтехнику и запасные части к ней, а также на топливо и электроэнергию.

Таким образом, анализ специфики кризисных явлений в Северном Казахстане убедительно показывает, что каждый регион нуждается в адаптированной для его условий программе антикризисного управления. Однако в Казахстане, как унитарном государстве, преобладает централизация функций государственного регулирования над гибким децентрализованным подходом, который характерен для федеративных или конфедеративных стран. Проблема высокой концентрации управленческих функций ощущается практически во всех странах с унитарным правлением, но для Казахстана эта проблема усугубляется огромными размерами территории и разнообразием природно-климатических условий ведения сельскохозяйственного производства.

Характеризуя второй этап в целом, необходимо отметить, что в этот период была проделана большая позитивная работа по реализации антикризисных мер в продовольственной сфере в общем контексте антикризисного регулирования. Было остановлено падение объемов производства в АПК, а по отдельным видам продовольствия был достигнут значительный рост. Вместе с тем увеличилась существенная зависимость от импорта продуктов питания, многие виды которых вполне можно производить в достаточном количестве на отечественных предприятиях АПК. Частично это связано с замедленными темпами законотворчества. Очень необходимый для сдерживания необоснованно высокого уровня импорта продовольствия законодательный акт, а именно Закон РК «О мерах защиты внутреннего рынка при импорте товаров», был принят только 28 декабря 1994 г., т.е. в самом конце этапа борьбы с кризисными явлениями [Закон Республики Казахстан «О мерах защиты внутреннего рынка при импорте товаров» от 28 декабря 1998 г., № 337–I].

Третий этап, охватывающий период с 1999 по 2004 гг., можно характеризовать как этап выхода продовольственного комплекса Казахстана на траекторию устойчивого развития. В это время стала складываться благоприятная конъюнктура на мировых рынках для основных экспортных товаров отечественных производителей, в том числе на многие виды сельхозсырья и продовольственных товаров. На этом этапе существенно продвинулась законотворческая работа по формированию нормативно-правовой базы функционирования продовольственной сферы.

Важно отметить, что выход Казахстана на траекторию устойчивого экономического роста стимулировал качественные изменения на национальном продовольственном рынке. Наряду с расширением ассортимента продовольственных товаров произошли существенные сдвиги в сторону опережающего роста платежеспособного спроса на мясные и молочные продукты высокого качества, на кондитерские изделия, фрукты, а также на продовольственные полуфабрикаты и кулинарные изделия высшего качества. Естественно, повышение платежеспособного спроса стимулировало расширение производства, прежде всего продуктов питания с более высокой добавленной стоимостью, включая деликатесную продукцию. Вместе с тем сохранялся или даже увеличивался разрыв между оптовыми ценами, по которым закупалось первичное сырье для производства продовольственных товаров и конечными розничными ценами на продукты питания. В значительной степени эта тенденция объясняется низкой долей межотраслевой интеграции производственно-коммерческой деятельности в продовольственной сфере. Действительно, между производителем первичного сырья для изготовления конечных продовольственных товаров и предприятиями розничной торговли существует несколько независимых промежуточных звеньев, как в лице изготовителей промежуточной продукции и полуфабрикатов, так и в лице чистых посредников. В результате происходит сильное удорожание конечной продукции.

Низкая доля вертикально интегрированных межотраслевых структур в продовольственном комплексе Казахстана неизбежно создавала в период с 1999 по 2004 гг. постоянный и значительный рост цен на продукты питания. К сожалению, эту тенденцию очень трудно преодолеть без кардинального повышения производительности и эффективности во всех звеньях продовольственного комплекса страны. Несмотря на некоторое улучшение показателей урожайности ведущих сельхозкультур и продуктивности в животноводстве, можно констатировать, что принципиального перехода на интенсивную модель развития АПК на анализируемом этапе не произошло, в силу совокупности объективных и субъективных причин. Если анализировать с позиций факторно-целевого подхода, то можно утверждать, что среди объективных факторов прослеживается своеобразный

замкнутый круг, а именно: низкая оснащенность современным оборудованием, традиционное применение экстенсивных технологий, высокие потери на всех стадиях производства продовольственных товаров. Указанные факторы формируют высокие издержки производства. В результате недостаточно высокая рентабельность продовольственного комплекса (за исключением производства некоторых продуктов питания) затрудняет привлечение крупных инвестиций в комплексное техническое перевооружение предприятий продовольственной сферы.

Интересно отметить, что государственные программы в других сферах экономики Казахстана косвенно стимулировали концентрацию производства в АПК. Например, программа развития жилищного строительства с широким использованием ипотеки неизбежно стимулировала процессы урбанизации. Нетрудно проследить логическую связь между внутренней миграцией из сельской местности в города и концентрацией производства в АПК, потому что именно владельцы мелких ферм и их семьи составляют основную часть переселяющихся в города, а эти фермы приобретаются более крупными сельскими товаропроизводителями. В результате повышается концентрация и усиливаются тенденции сокращения доли мелкотоварного производства и расширение возможностей для организации крупномасштабного агробизнеса, который объективно предрасположен к внедрению интенсивных технологий, хотя результативность такого косвенного содействия прогрессивным процессам концентрации производства в АПК относительно невысокая.

Завершая анализ третьего этапа развития системы государственного регулирования продовольственного комплекса Казахстана, можно констатировать, что в период с 1999 по 2004 гг. в основном были решены задачи по стимулированию устойчивого роста продовольственной сферы и проделана большая работа по государственной поддержке отечественных производителей, осуществляющих экспорт продовольственных товаров.

Четвертый этап развития системы государственного регулирования продовольственного комплекса начался в 2005 г. и продолжается по настоящее время. Главной отличительной чертой этого этапа является стратегический подход к развитию продовольственной сферы на основе глубокой модернизации всех подсистем продовольственного комплекса. Такой стратегический подход полностью корреспондируется с общегосударственной стратегией ускоренной политической, социальной и экономической модернизации Казахстана, которая была сформулирована в Послании «Новый Казахстан в новом мире» Президентом Республики Казахстан как «единственно правильный вектор нашего дальнейшего развития» [3].

Из текста Послания следует, что модернизация понимается не в узком смысле, как частичное улучшение отдельных параметров модернизируемой системы, а в широком значении этого термина, т.е. как коренное преобразование всех подсистем с целью приведения их в соответствие с требованиями современной глобализированной экономики. Главной стратегической задачей модернизации является завоевание устойчивых конкурентных позиций на соответствующих рынках. Для продовольственного комплекса Казахстана это означает решительный переход на интенсивную модель функционирования АПК и поэтапное расширение производства высококачественных и экологически чистых продовольственных товаров, конкурентоспособных как на внутреннем, так и на внешнем рынках продовольствия.

Таким образом, достижение стратегических установок в развитии аграрной отрасли, направленных на ее ускоренную модернизацию, предполагает широкое применение активных и проактивных (упреждающих) методов государственного регулирования всех отраслей и подотраслей, входящих в сельское хозяйство.

#### Список литературы

1. *Пичулькин А.В.* Система государственного управления. 2-е изд. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2000. — С. 167.
2. *Сатыбалдин А.А.* Аграрный потенциал Северного Казахстана в системе реформируемой экономики // Экономика Северного Казахстана: потенциал и перспективы развития / Отв. ред. М.Б.Кенжегузин. — Алматы: Гылым, 1997. — С. 144–145.
3. Новый Казахстан в новом мире. Послание Президента страны народу Казахстана // Казахстанская правда. — № 33 (25278). — 2007. — 1 марта.