

# РЕГИОНАЛЬНАЯ АГРОПРОДОВОЛЬСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА

*В.П.Денисов, депутат Государственной Думы, кандидат экономических наук*

## Агропродовольственная политика: сущность, цели и принципы формирования

Агропродовольственный сектор – совокупность отраслей экономики, включая сельское хозяйство, отрасли производственного обслуживания сельского хозяйства и отрасли промышленности, осуществляющие переработку, транспортировку, заготовку, хранение сельскохозяйственной продукции и доведение ее до конечного потребителя. Как отрасль экономики, сельское хозяйство обеспечивает население продовольствием, отрасли промышленности – сельскохозяйственным сырьем и является основой безопасности страны, сохранения сельского расселения, его образа жизни, обеспечения охраны природного ландшафта и окружающей среды.

Исходя из этого роль агропродовольственного сектора следует рассматривать с различных пози-

ций, и прежде всего с экономических, социальных, экологических и политических (схема).

Сельское хозяйство и пищевая промышленность составляют 18% в производстве товаров всей экономики страны. Они формируют значительный объем финансовых потоков в стране. С учетом расходов конечных покупателей продовольственных товаров эта сумма составляет более 2,5 трлн.руб.<sup>1</sup>

Под термином «сельскохозяйственный товаропроизводитель» понимают:

а) организации и индивидуальных предпринимателей, производящих сельскохозяйственную продукцию и (или) выращивающих рыбу, осуществляющих ее переработку и реализующих эту продукцию при условии, что в общей выручке от реализации товаров (работ, услуг) таких организаций и индивидуальных предпринимателей доля от реализации произведенной ими сельскохозяйственной



Схема. Основные сферы влияния агропродовольственного сектора на экономику региона и страны

<sup>1</sup> Роль и место агропромышленного комплекса в удвоении внутреннего продукта России. I Всероссийский конгресс экономистов-аграрников, 14-15 февраля 2005. - М., 2000. С.16.

продукции, включая продукцию ее первичной переработки, произведенную ими из сельскохозяйственного сырья собственного производства, составляет в стоимостном выражении не менее 70%;

б) граждан, ведущих личное подсобное хозяйство в соответствии с федеральным законом от 7 июля 2003 г. № 112-ФЗ «О личном подсобном хозяйстве»;

в) организации, специализирующиеся на оказании услуг по обработке, посеву, уходу за посевами и уборке урожая, поставках сельскохозяйственной продукции собственного производства для государственных нужд (не менее 80% всего объема реализации) и находящиеся в ведении федерального органа исполнительной власти Российской Федерации.

Агропродовольственная политика – совокупность мер, осуществляемых государством в целях развития и создания условий для эффективного функционирования агропродовольственного сектора. Она находит отражение в государственной программе регулирования сельского хозяйства и агропродовольственного рынка – комплексе мероприятий, осуществляемых органами государственной власти в установленный период времени и направленных на решение отдельных социальных и экономических задач, связанных с достижением целей государственной агропродовольственной политики.

Цель региональной агропродовольственной политики – устойчивое функционирование производственной и социальной сферы агропромышленного комплекса региона и обеспечение на этой основе продовольственной независимости территории и высокого уровня жизни населения.

Сельское хозяйство на протяжении всей нашей истории было донором экономики страны. В дореволюционной России это выражалось в преобладающем секторе по количеству занятых и выпуску продукции и одновременно в крайне низком экономическом положении крестьянства. В дальнейшем сельское хозяйство стало основным источником накопления средств для индустриализации страны в довоенный период и на этапе восстановления народного хозяйства в послевоенные годы. В начале нынешних реформ перераспределение финансовых ресурсов вновь произошло за счет сельского хозяйства через систему цен. Все это отрицательно сказалось на уровне жизни населения страны. В настоящее время удельный вес затрат домашних хозяйств на питание в общих расходах составляет в среднем по России почти 45%, или на 16% больше уровня 1990 г. Значительная часть населения не может позволить себе питаться даже на уровне минимальной потребности, а средние рациональные нормы питания доступны лишь 19-20% населения.

Региональная агропродовольственная политика базируется на следующих основных принципах:

а) равной доступности государственной поддержки для всех организационно-правовых форм ведения сельского хозяйства;

б) прозрачности агропродовольственной политики, равной доступности для всех субъектов аг-

ропродовольственных рынков информации о рынках и о государственной агропродовольственной политике;

в) единства агропродовольственного рынка и рынков ресурсов для сельскохозяйственного производства, обеспечения равных условий конкуренции на агропродовольственном рынке;

г) последовательности, устойчивости и прозрачности мер государственного регулирования агропродовольственного сектора;

д) адресного характера мер агропродовольственной политики и целевом программном использовании бюджетных средств;

е) гарантированного исполнения обязательств государства перед сельскохозяйственными товаропроизводителями и другими субъектами агропродовольственного рынка.

Практика показывает, что многие органы исполнительной и законодательной власти субъектов Федерации при формировании и реализации агропродовольственной политики проводят консультации с ассоциациями производителей и потребителей, иными общественными организациями, зарегистрированными на федеральном и региональном уровнях.

Сегодня в стране существует несколько подобных организаций. Например, Российское аграрное движение, Агропромышленный союз России, организации сельской молодежи, кредитные организации и др., главными уставными задачами которых заявлено активное участие в развитии сельских территорий, агропромышленного комплекса. Их активное включение в разработку региональной агропродовольственной политики может стать важным элементом развития гражданского общества в том или ином регионе. Так, в Новосибирской, Ульяновской области усилиями власти, общественности и бизнеса создана Агропромышленная палата. Главная цель агропромышленных палат – создание благоприятного инвестиционного климата в аграрном секторе.

Для реализации целей и принципов региональной агропродовольственной политики широко применяются следующие инструменты государственного регулирования:

специальные налоговые режимы для субъектов агропродовольственного рынка;

закупка, хранение, переработка и реализация сельскохозяйственной продукции и продовольствия для государственных нужд;

установление целевых, ориентировочных, залоговых (гарантированных), интервенционных цен на сельскохозяйственную продукцию и продовольствие;

таможенное регулирование, учитывающее специфику агропродовольственного сектора;

тарифное и нетарифное регулирование импорта и экспорта сельскохозяйственной продукции и продовольствия, поддержка экспорта сельскохозяйственной продукции и продовольствия;

предоставление субсидий, субвенций, гарантий

и компенсаций сельскохозяйственным товаропроизводителям и другим субъектам агропродовольственного рынка, иные формы бюджетного финансирования;

государственные инвестиции;

технические регламенты, лицензии и другие виды ограничений;

управление рисками в сельском хозяйстве, связанными со спецификой агропродовольственного сектора;

стимулирование развития институтов и инфраструктуры агропродовольственного рынка, включая систему кредитования, в том числе на основе оборота земельных участков, лизинга техники и оборудования, страхования, кооперации и др.;

антимонопольное регулирование агропродовольственного сектора, меры по устранению административных и технических барьеров в агропродовольственном секторе;

программы устойчивого развития сельских территорий и сохранения природных ресурсов и природного ландшафта;

информационное обеспечение и консультационное обслуживание субъектов агропродовольственного сектора;

меры по финансовому оздоровлению сельскохозяйственных товаропроизводителей, включая реструктуризацию долгов;

стимулирование научно-технического прогресса и инновационной деятельности в агропродовольственном секторе;

иные инструменты государственного регулирования, предусмотренные действующим законодательством Российской Федерации.

Таким образом, под регионализацией аграрной и продовольственной политики понимаются ее децентрализация, расширение соответствующих полномочий региональных органов власти, возникновение множественности центров принятия решений и, соответственно, специфических региональных вариантов аграрной и продовольственной политики.

### **Современное состояние агропродовольственного сектора регионов**

В процессе институциональных преобразований в России сложилось многоукладное агропромышленное производство, значительно сократился государственный сектор, доминирующее положение заняло частное предпринимательство, произошли структурные изменения крупного и мелкотоварного производства. В частности, в Белгородской, Орловской, Оренбургской и ряде других областей функционируют крупные агропромышленные корпорации – агрофирмы и интегрированные струк-

туры холдингового типа. Каждая из них концентрирует значительные трудовые, земельные ресурсы, а также сельскохозяйственные, перерабатывающие и обслуживающие предприятия. Они укрепляют межотраслевые связи и повышают конкурентоспособность продукции на рынке.

В 2004 г. в развитии агропромышленного комплекса Российской Федерации отмечены некоторые положительные тенденции. На 1,6 млн.га расширены посевные площади зерновых и зернобобовых культур. Урожайность возросла с 17,8 ц/га в 2003 г. до 18,8 ц/га в 2004 г. В 2004 г. валовой сбор зерна составил 78 млн.т, что на 10,8 млн.т (16%) больше, чем в предыдущем году, увеличились сборы сахарной свеклы, льна-долгунца, выросла продуктивность крупного рогатого скота и птицы. Начал действовать специальный налоговый режим для сельскохозяйственных товаропроизводителей в виде единого сельскохозяйственного налога. Медленно, но идет процесс их финансового оздоровления.

Однако современное состояние российского агропромышленного комплекса существенным образом отличается от положения аграрного сектора в странах с рыночной экономикой. Там данный сектор экономики является приоритетной отраслью, на функционирование которой ежегодно выделяются значительные средства. Так, уровень поддержки сельского хозяйства в странах ЕС в среднем за 2000–2003 гг. составил 298 долл./га, в США – 324, Японии – 473, в Канаде – 188, в то время как в России около 10 долл./га<sup>2</sup> При этом общий объем сельскохозяйственного производства по сравнению с 1990 г. составил в России около 60%.

В крайне тяжелом положении находится животноводство. В 2004 г. поголовье крупного рогатого скота в сельскохозяйственных организациях сократилось на 6,7%. Такого темпа сокращения поголовья скота не наблюдалось уже на протяжении последних 12 лет. В результате этого произошло сокращение количества рабочих мест в отрасли более чем на 150 тыс. человек.

Существенно снизился объем добычи рыбы и морепродуктов. В 2004 г. он составил всего 2,9 млн. тонн, что почти в 4 раза меньше, чем в 1990 г.

Продолжается отток ресурсов из сельского хозяйства за счет неэквивалентности в товарообмене с другими отраслями экономики. В 2004 г. эта сумма составила 24 млрд руб., а общая сумма кредиторской задолженности сельскохозяйственных товаропроизводителей – более 400 млрд.руб. и возросла на 52 млрд.руб., 3 500 сельскохозяйственных товаропроизводителей находятся в стадии банкротства.<sup>3</sup>

Для поддержки потребностей внутреннего рынка, даже при относительно невысоком платежеспособном спросе населения, Российская Федерация

<sup>2</sup> См. Роль и место агропромышленного комплекса в удвоении внутреннего продукта России. I Всероссийский конгресс экономистов-аграрников, 14-15 февраля 2005. - М., 2000. С.25.

<sup>3</sup> См. там же.

вынуждена импортировать более 40% рыбных, мясных, молочных продуктов, а также сахара и других видов продовольственных товаров.

На этом фоне более трети земель сельскохозяйственного назначения в стране не обрабатывается, а 40% граждан страны, проживающих в сельской местности, фактически безработные.

Уровень оплаты труда работников, занятых в сельском хозяйстве, остается в 5-9 раз ниже уровня оплаты труда работников, занятых в других отраслях реального сектора экономики и в организациях бюджетной сферы. Значительно ниже уровень социального обеспечения граждан, проживающих в сельских населенных пунктах, включая доступность медицинского и бытового обслуживания, начального и среднего общего образования, чем граждан, проживающих в городах. Все это свидетельствует о том, что проводимая на селе политика не в полной мере учитывает реальную экономическую и социальную ситуацию.

В сельском хозяйстве остается низкой инвестиционная активность. В 2004 г. объем инвестиций в основной капитал аграрного сектора составил всего 3% от общего объема инвестиций во все отрасли экономики страны.

Предприятия сельскохозяйственного машиностроения практически бездействуют. В 2004 г. в Российской Федерации произведено 8700 тракторов всех назначений, в том числе для дорожного, общегражданского и промышленного строительства, около 8000 зерноуборочных и 470 кормоуборочных комбайнов, 1200 тракторных плугов. При этом качество выпускаемой техники значительно отстает от современных требований. Таким образом, продолжается процесс морального и физического износа материально-технической базы сельского хозяйства.

На этом фоне крайне слабой выглядит поддержка, оказываемая сельскому хозяйству со стороны государства. Ситуация в аграрном секторе еще более усугубилась в связи с принятием Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122 «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»». В частности, был признан утратившим силу Федеральный закон от 14 июля 1997 г. № 100-ФЗ «О государственном регулировании агропромышленного производства».

Тенденции, проявившиеся в практике субсидирования сельского хозяйства за последние несколько лет, говорят о необходимости пересмотра существующей системы финансовой поддержки сельскохозяйственных производителей. Одним из принципиаль-

ных направлений такого пересмотра должно стать дальнейшее перераспределение финансовых ресурсов субсидирования в пользу региональных бюджетов, наделение региональных органов достаточными правами по их использованию, что создало бы почву для более эффективной политики поддержки сельскохозяйственных производителей.

Первые шаги по реформированию сельского хозяйства, расширившие полномочия регионов на установление товарной номенклатуры, выбор инструментов регулирования розничных цен, а также определение круга хозяйственных субъектов, на которые оно распространяется, обусловили тем самым многовариантность региональных систем ценового регулирования.

Во многих регионах регулирование сельскохозяйственных цен осуществляется через согласительные процедуры. Распространена практика ценовых комиссий, куда входят представители сельскохозяйственных производителей, заготовителей, переработчиков, торговли и региональных органов власти. Задача ценовых комиссий -- выработать взаимоприемлемые уровни закупочных цен на сельскохозяйственную продукцию, производимую в регионе. В зависимости от конкретного региона согласованные закупочные цены могут иметь обязательный или рекомендательный характер, могут устанавливаться минимальные либо максимальные их уровни. В ряде регионов практикуется обычное административное установление обязательных фиксированных закупочных цен на сельскохозяйственную продукцию.

Для регулирования уровня розничных цен в арсенал региональных органов власти на начальном этапе были введены такие инструменты, как право устанавливать предельные коэффициенты повышения цен и предельные размеры торговых надбавок к отпускным (оптовым) ценам. Позже, с введением антимонопольных механизмов, диапазон ценового регулирования пополнился такими инструментами, как установление предельных уровней рентабельности, предельных коэффициентов повышения цен, предельных цен и даже фиксированных цен. Общая для всех регионов тенденция -- сокращение числа регулируемых товаров. Что касается номенклатуры, то к наиболее регулируемым товарам (т.е. регулируемым в большинстве регионов) сегодня относятся хлеб, молоко, растительное масло.

### **Основы региональной агропродовольственной политики**

Устойчивое социально-экономическое развитие сельских территорий, сообществ, обеспечивающее рост эффективности сельской экономики, повышение уровня и качества жизни сельского населения, поддержание экологического равновесия, сохранение и улучшение ландшафта является важной частью агропродовольственной политики в регионах. Она должна включать в себя:

структурную перестройку и повышение эффек-

тивности сельского хозяйства;  
 развитие в сельской местности несельскохозяйственных отраслей;  
 обеспечение занятости и повышение доходов сельского населения;  
 развитие социальной и инженерной инфраструктуры;  
 формирование системы информационно-консультационного обслуживания сельских жителей;  
 совершенствование территориальной организации сельских территорий и системы сельского расселения;  
 развитие сельского самоуправления;  
 охрану окружающей среды, обеспечение рационального природопользования, сохранение и улучшение ландшафта;  
 стимулирование производства экологически чистой сельскохозяйственной продукции.

Особое значение в становлении программно-целевого развития сельских территорий принадлежит умелому сочетанию соответствующих федеральных и региональных программ. В 2005 г. существовали две долговременные программы, а именно: Федеральная программа развития сельских территорий до 2010 г. и Федеральная программа повышения плодородия почв до 2005 г. Обе они включают в себя: цели и задачи, систему мер для достижения целей, необходимые объемы финансирования, их распределение по источникам и по годам, а также систему конкретных качественных и количественных индикаторов для оценки эффективности осуществления программы.

Для реализации мер в рамках региональной агропродовольственной политики могут привлекаться средства из следующих источников:

бюджеты субъектов Российской Федерации;  
 местные бюджеты;  
 федеральный бюджет (средства, предназначенные для реализации той или иной федеральной программы, заемные средства);  
 средства производителей сельскохозяйственной продукции и продовольствия, их ассоциаций, а также ассоциаций потребителей сельскохозяйственной продукции и продовольствия;  
 займы и кредиты, полученные от российских и международных финансовых и кредитных организаций;  
 иные источники, не противоречащие законодательству Российской Федерации.

Финансирование мер в области устойчивого развития сельских территорий должно осуществляться преимущественно за счет средств федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации, выделяемых на развитие сельского хозяйства, строительство жилых домов, сельских до-

рог, электрификацию, газификацию, водоснабжение сельских населенных пунктов, объектов образования, здравоохранения, культуры и других отраслей экономики. Средства, направляемые на поддержку устойчивого развития сельских территорий в рамках федеральных программ развития образования, здравоохранения, культуры и других несельскохозяйственных отраслей, могут выделяться отдельной строкой.

За последние годы наметилась тенденция к сужению «поля» и направленности социальной поддержки, при которой меры всеобщего действия, такие, как ценовое регулирование, дотирование перерабатывающих и торговых предприятий, постепенно сворачиваются и замещаются специальными программами продовольственной помощи, ориентированными только на определенные круги населения.

### Выводы

1. Агропродовольственный сектор представляет собой определенную подсистему общественно-го производства, включающую в себя три сферы: группу отраслей, занятых производством промышленных средств производства для всех отраслей АПК и производственно-техническим обслуживанием сельского хозяйства;  
 непосредственно само сельское хозяйство;

отрасли, занятые заготовками, хранением, переработкой сельскохозяйственной продукции, доведением ее в переработанном или свежем виде до потребителя.

2. Основные цели региональной агропродовольственной политики:

обеспечение населения субъектов Федерации высококачественными продуктами питания в размерах, поддерживающих здоровый образ жизни;  
 обеспечение продовольственной безопасности;  
 развитие конкурентоспособного и устойчивого сельскохозяйственного производства;  
 формирование развитых агропродовольственных рынков;

создание для сельскохозяйственного производства равных с другими отраслями экономики условий получения доходов, повышение финансовой устойчивости товаропроизводителей;  
 рост доходов лиц, занятых в сельском хозяйстве, улучшение качества жизни граждан, проживающих в сельской местности;

соблюдение установленных требований в области охраны окружающей среды, сохранение и воспроизводство природных ресурсов, используемых в сельском хозяйстве.

### Литература

1. Федеральный закон от 25 декабря 2001 г. № 136 «Земельный кодекс Российской Федерации». // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2001. № 44. ст.4147.
2. Федеральный Закон «О государственном регулировании агропромышленного производства» // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1977. Ст.3501.
3. Роль и место агропромышленного комплекса в удвоении валового внутреннего продукта России. I Всероссийский конгресс экономистов-аграрников. 14-15 февраля 2005. - М., 2005. -С.16.