

# ПРИОРИТЕТЫ АГРОПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ



ЗАМЕСТИТЕЛЬ ПРЕДСЕДАТЕЛЯ ПРАВИТЕЛЬСТВА  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
Алексей Васильевич Гордеев

Расхожее еще недавно мнение о российском сельском хозяйстве, как о «черной дыре», уходит в прошлое. Процесс этот, я думаю, естественный, ибо подобные ярлыки к важнейшей сфере человеческой деятельности, во многом определяющей состояние экономики и государства в целом, уровень жизни населения, применимы быть вообще не могут. Да и, если быть до конца откровенным, применялся этот термин скорее как политический прием в сложный период коренного перелома социально-экономических отношений в стране, нежели как объективная оценка происходящих в то время в сельском хозяйстве процессов.

Агропромышленный комплекс страны – один из наиболее крупных секторов экономики. На долю сельского хозяйства и перерабатывающей промышленности приходится одна восьмая часть валового внутреннего продукта. В АПК трудится каждый третий работник из числа занятых в материальном производстве. Плюс инфраструктура. Таким образом, можно с полным основанием говорить о том, что большая часть населения страны так или иначе связана с селом.

Так в каком же состоянии агропромышленный комплекс страны вступает в новый век, новое тысячелетие? Каким, в конце концов, мы хотим его видеть? Что для этого необходимо сделать и что уже делается?

Было бы неверно рассматривать агропромышленный комплекс в отрыве от экономики страны в целом. Его болезни, проблемы во многом присущи всему хозяйственному механизму. Прежде всего это – финансовая нестабильность, отсутствие законодательных гарантий прав собственности и выполнения контрактов, низкий уровень менеджмента.

Но есть немало проблем, так сказать, чисто отраслевого характера. В силу низкой рентабельности сельское хозяйство страдает в большей мере, чем другие отрасли, от декапитализации,

технической деградации. Отсутствие необходимых денежных поступлений привело к физической амортизации большей части основных средств сельхозпредприятий, многократному сокращению закупок новой техники и оборудования. Удорожание ресурсов хотя и способствовало их более эффективному использованию, но обусловило уменьшение производственного потенциала АПК. Поэтому даже при расширении спроса на отечественную продовольственную продукцию рост ее производства сдерживается ресурсными ограничениями.

Остройшей проблемой АПК остается тяжелое финансовое положение сельского хозяйства. Вызвано оно главным образом незначительными денежными поступлениями от реализации продукции из-за низкого уровня цен на нее и ограниченного сбыта, а также недостатком собственных оборотных средств для сезонного финансирования производства и недоступностью банковского кредита. В силу этого широко используются формы товарного кредита (государственного и частного), бартерных сделок, взаимозачетов. При всех формах натурального обмена устанавливаемые пропорции, как правило, для сельского хозяйства менее выгодны, чем при обычных денежных сделках. Сегодня сельхозпредприятия в большинстве своем закредитованы, в основном по централизованным кредитам, платежам в бюджеты и внебюджетные фонды. Подавляющая часть их имеет заблокированные банковские счета, что обуславливает неденежные формы кредитов, рост бартера и дальнейшее снижение рентабельности. Основная часть этих долгов приходится на пени и штрафы за просроченные платежи, так как существующая система налогообложения не учитывает сезонный характер производства и поступления финансовых ресурсов в сельское хозяйство.

На ухудшение финансового положения в сельском хозяйстве повлиял во многом межотраслевой диспаритет цен. В условиях либерализации торговли сельское хозяйство оказалось незащищенным от монополизированных отраслей промышленности. Ценовой пресс со стороны массы посредников и перекупщиков привел к многократному снижению доли сельских товаропроизводителей в розничной цене конечного продукта. В результате девальвации рубля 1998 года вначале складывалась благоприятная ценовая ситуация на продовольственном рынке. Ее сохранение на последующие годы позволило бы обеспечить рентабельное производство в АПК. Однако последовавший затем рост цен на горючее и другие ресурсы усилил межотраслевой диспаритет цен и доходов.

Одним из важнейших факторов, сдерживающих развитие агропродовольственного сектора экономики, является также достаточно ограниченный спрос на продовольственную продукцию. Либерализация цен в 1992 году привела к отмене государственных продовольственных дотаций, которые достигали по некоторым базовым продуктам 80% розничной цены. Это резко сократило покупательную способность населения.

Нормальному функционированию агропромышленного комплекса препятствует медленное развитие аграрных рынков. Незрелость рыночной инфраструктуры прервала нормальную связь между производителем и потребителем продовольствия, еще более ограничив возможность сбыта. При этом необходимо отметить, что на развитие рыночной инфраструктуры влияние оказывает наличие межрегиональных торговых барьеров, особенно заметных в агропродовольственной сфере.

Нельзя сбрасывать со счета и то, что ограничения на вывоз приводят к падению цен на рынках регионов, вывозящих продовольствие, и соответствующему росту цен в регионах, его ввозящих. Администрации, вводящие ограничения на вывоз, получают возможность аккумулировать дешевую продукцию в региональных фондах и в «карманных корпорациях», а затем экспортировать ее по более высоким ценам в другие регионы. Это резко ухудшает финансовое положение товаропроизводителей (недополучение прибыли), операторов соответствующих рынков (преференционный торговый режим для «карманного оператора» в ущерб всем остальным), а в конечном итоге – и потребителей, так как отсутствие конкуренции ведет к повышению цен.

Кроме того, региональные власти стремятся к регулированию розничных цен на базовые, социально значимые продукты питания. Сдерживание цен в условиях бюджетных ограничений осуществляется путем административного фиксирования торговых наценок перерабатывающих предприятий. Такое искусственное сдерживание цен ведет, во-первых, к скачкообразному



повышению цен, так как административный контроль не в состоянии их эффективно удерживать в заданных рамках в течение длительного времени. Во-вторых, немотивированный рост цен вызывает периодические потребительские паники и дефицит. Все это искажает рыночную картину и, естественно, негативно сказывается на всей продовольственной цепи.

Существенным сдерживающим фактором в развитии агропродовольственного рынка является также распространенность бартера и иных натуральных операций. Конкурентный рынок предполагает свободный вход на него новых операторов. В России сегодня существуют очень высокие барьеры для такого входа, обусловленные как формальными (лицензиями, разрешениями и прочими административными ограничениями), так и неформальными (откровенными взятками, вымогательством чиновников, поборами криминальных структур и т.п.) факторами. Это снижает уровень конкуренции на рынках, ведет к завышению цен на продовольствие, сокращению доли сельского хозяйства в конечной цене.

Предприятия, поставляющие средства производства, крайне плохо адаптированы к потребностям отечественного сельского хозяйства в современных условиях. Среди них можно выделить две группы: предприятия, которые работают исключительно на внутренний рынок (заводы сельхозмашиностроения), и предприятия, имеющие экспортный потенциал (производители минеральных удобрений).

Первая группа предприятий, столкнувшись с резким сужением рынка своей продукции, оказалась в глубочайшем кризисе. Затянувшиеся процессы реструктуризации и модернизации этих предприятий привели к критическому их отставанию от потребностей АПК. В частности, сравнительно недавно начались попытки организации дилерских сетей современного типа, формирования лизинговых компаний. Российские предприятия практически оказались неконкурентоспособными в сравнении с западными производителями сельхозтехники, обладающими несомненными преимуществами в обслуживании и предоставлении техники на условиях финансового и операционного лизинга. В то же время отечественные производители располагают небольшим периодом ценового преимущества, полученным в результате девальвации рубля в 1998 году, в течение которого необходимо провести радикальную реструктуризацию, создать сети технического обслуживания и освоить лизинг.

Вторая группа предприятий экспортно-ориентированных отраслей не столь сильно пострадала от сужения спроса на внутреннем рынке, так как нашла свою нишу на внешних рынках. Перспективная проблема этих отраслей заключается в том, что спрос на продукцию на внутреннем рынке может быть сдержан их нежеланием снижать цены по сравнению с мировым уровнем, так же как и приспособливаться к потребностям внутреннего покупателя.

По-прежнему сохраняется проблема развития сельской местности, которая является не только социальной, но и экономической проблемой аграрного производства. Дело в том, что социальная инфраструктура села в значительной мере продолжает оставаться на содержании сельхозпредприятий, увеличивая их непроизводительные расходы и снижая рентабельность. Соответствующая нормативная база для решения этой проблемы создана, но большая часть инженерных объектов муниципалитетам еще не передана.

Сложность проблемы заключается и в том, что в сельской местности, кроме сельского хозяйства, практически нет других источников дохода. Это заставляет руководителей сельхозпредприятий сохранять избыточную численность работников для поддержания социальной стабильности на своей территории. Подобная «благотворительность» ведет к снижению производительности труда, падению общей рентабельности производства.

Все эти проблемы негативно отразились на проводимой в стране аграрной реформе. Принятая в сельском хозяйстве ее концепция – паевой раздел земли и имущества в сельскохозяйственных предприятиях – обеспечила ликвидацию государственной монополии на землю, превращение сельхозпредприятий в юридически независимые от государства хозяйствующие субъекты и создала условия для реализации предпринимательской активности в сельской местности.

В настоящее время в агропромышленном комплексе России практически сформирована многоукладная аграрная экономика. Большинство колхозов и совхозов реорганизовано



и перерегистрировано в соответствии с действующим законодательством. На долю государственного сектора в аграрной экономике приходится немногим более 9%, остальные хозяйства основаны на частной собственности на землю и имущество.

В результате преобразований около 62% сельскохозяйственных угодий теперь находится в различных формах частной собственности. В числе новых форм хозяйствования преобладают сельскохозяйственные кооперативы, которые составляют 33% от общего числа сельхозпредприятий, закрытые акционерные общества – более 14%, общества (товарищества) с ограниченной ответственностью – около 14%, открытые акционерные общества – около 4%, ассоциации крестьянских (фермерских) хозяйств – 2,6%, товарищества на вере – около 1 процента.

Продолжается процесс становления крестьянских (фермерских) хозяйств. Большое внимание уделяется развитию личных подсобных хозяйств населения, как сельского, так и городского. В результате увеличивается возможность самообеспечения населения продуктами питания в период спада производства, высокой инфляции, растущей безработицы и социальной нестабильности. Но основными сельхозтоваропроизводителями по-прежнему остаются крупные хозяйства, которые в настоящее время существенно отличаются по типу хозяйствования от колхозов и совхозов.

Аграрное производство более адекватно реагирует на рыночные изменения, учитывает спрос, ищет выгодные каналы сбыта своей продукции. Изменился характер управления агробизнесом, повысилась и финансовая ответственность за его результаты. В процессе адаптации предприятий к рыночным условиям стратегия выживания аграрного сектора постепенно сменяется на стратегию развития. Так, впервые за последние 5 лет многие сельскохозяйственные предприятия завершили 1999 год с положительными финансовыми результатами. Удельный вес нерентабельных хозяйств по сравнению с 1998 годом снизился с 88 до 59 процентов. Общая прибыль по сельскому хозяйству составила почти 6 млрд. рублей против 37 млрд. рублей убытка в 1998 году. Предприятия пищевой и перерабатывающей промышленности получили более 25 млрд. рублей прибыли против 2,5 млрд. рублей убытка в 1998 году. Появились признаки роста в растениеводстве, яичном птицеводстве, повышается продуктивность в животноводстве. Эта тенденция сохраняется и в 2000 году.

В современных условиях вывод АПК на траекторию устойчивого развития будет осуществляться на основе интеграционных процессов, включающих институциональные преобразования на продовольственных рынках, разумный аграрный протекционизм, привлечение частных отечественных и иностранных инвестиций при изменении форм и методов государственной поддержки агропромышленного производства и социальной сферы села. Идеология наших действий в этом направлении заложена в одобренной Правительством Российской Федерации концепции Основных направлений агропродовольственной политики на ближайшее десятилетие.

Стратегическими задачами агропродовольственной политики государства являются: *в экономической области* – формирование эффективного конкурентоспособного агропромышленного производства, обеспечивающего продовольственную безопасность страны, наращивающего экспорт отдельных видов сельскохозяйственной продукции и продовольствия, увеличивающего вклад в экономику страны. *В социальной области* – преодоление разрыва в уровне жизни и социальном обеспечении сельского и городского населения. *В экологической области* – производство экологически чистых продуктов питания и создание экологически безопасных условий для населения, животного и растительного мира, сохранение природных ресурсов для аграрного производства.

Основой для формирования условий повышения эффективности производства в АПК и доходов сельского хозяйства является повышение технологического уровня аграрного производства, внедрение ресурсосберегающих и экологически чистых технологий путем поддержки соответствующих исследований и внедрения системы консультирования в сельском хозяйстве.

Для эффективного проведения агропродовольственной политики предусматривается рациональное распределение функций между федеральными и региональными органами власти. Федеральные органы обеспечат общие условия функционирования для всех субъектов агропродовольственных рынков и их единство на всей территории страны, призваны оказывать продовольственную помощь регионам в экстремальных условиях.



В этой связи усилия федерального Правительства в области агропродовольственной политики будут направлены на разработку и осуществление системы экономических мер, обеспечивающих повышение доходности сельскохозяйственных товаропроизводителей, освоение достижений научно-технического прогресса, развитие инвестиционной деятельности, рациональное институциональное преобразование.

Для прекращения спада производства в сельском хозяйстве в ближайшее время намечено реализовать следующие первоочередные меры:

- провести финансовое оздоровление, в том числе за счет реструктуризации задолженности сельхозтоваропроизводителей бюджетам всех уровней, государственным внебюджетным фондам, поставщикам топливно-энергетических и других ресурсов;
- создать экономические условия для оптимизации ценовых соотношений между продукцией сельского хозяйства и других отраслей экономики страны;
- восстановить с учетом рыночных условий систему страхования в сельском хозяйстве;
- создать на базе Россельхозбанка государственную кредитно-финансовую систему обслуживания товаропроизводителей АПК;
- создать федеральный резервный фонд зерна и организовать государственное регулирование рынка зерна;
- разработать мероприятия по восстановлению технической оснащенности сельского хозяйства;
- обеспечить мобилизацию государственных кредитных ресурсов и создать благоприятные условия для привлечения частных инвестиций в производство сельскохозяйственной техники, расширение лизинга;
- разработать и ввести в действие механизм авансирования сельхозтоваропроизводителей, поставляющих продукцию для государственных нужд;
- ускорить разработку и внедрение новых механизмов хозяйствования, обеспечивающих адаптацию предприятий к рыночным условиям.

При формировании продовольственного рынка Правительство исходит из приоритетного развития собственного производства. В ближайшее десятилетие, как показывают расчеты, Россия может за счет собственного производства полностью обеспечить внутреннее потребление таких продуктов, как мясо птицы, яйца, молоко и молокопродукты, овощи. Предстоит принять меры по формированию специализированных зон производства этой продукции осуществить разумный торговый протекционизм, не допускающий демпинга на внутреннем рынке со стороны зарубежных импортеров и недобросовестной конкуренции.

По другим важнейшим видам продовольствия и сырья, таким, как мясо и мясопродукты, сахар и ряд других, Россия в ближайшее десятилетие будет нуждаться в импорте. В 2001–2010 годы предстоит создать условия по увеличению конкурентоспособности производства говядины и других мясопродуктов. В производстве сахара необходимо сохранить разумный баланс между его получением из зарубежного сырья и производством сахарной свеклы. Россия не должна превратиться в переработчика импортного сахара-сырца.

Правительство намерено поддержать технологическое перевооружение перерабатывающей промышленности облегченными процедурами импорта технологического оборудования для этих предприятий. Это ускорит развитие рыночной инфраструктуры с целью повышения конкурентоспособности на внутреннем рынке.

Для удовлетворения потребностей сельского хозяйства в технических ресурсах потребуются восстановить на новой технологической базе мощности большинства предприятий тракторного и сельскохозяйственного машиностроения, развить дополнительные мощности в регионах для выпуска техники с учетом зональной специфики. Для этого уже начинает определяться система мер по развитию отечественного сельхозмашиностроения. В частности, все большее значение приобретает лизинг с участием государства. Перерабатывающие предприятия и другие подрядчики заинтересованы в развитии своих сырьевых зон, поэтому они будут осуществлять поставку и лизинг сельхозтехники в рамках интеграционных объединений или подрядных схем, что создаст на рынке лизинга и обслуживания техники нормальную конкурентную среду.



Государство намерено шире привлекать частных лизинговых операторов, как на федеральном, так и региональном уровнях. В последнее время многие международные корпорации, занимающиеся сельхозмашиностроением, активно осваивают российский рынок. Нам же предстоит создать такие условия, чтобы они стимулировали их к переходу от экспорта готовой продукции к переносу в Россию значительных элементов производства. Для этого с международными корпорациями, освоившими рынок в России, необходимо вступать в долговременные партнерские отношения, заключать стратегические альянсы для производства запасных частей и переноса максимальной части воспроизводственного процесса в нашу страну.

Серьезные изменения должны произойти на рынке минеральных удобрений и химических препаратов. Для этого необходимо гибко регулировать уровень экспортных пошлин и с учетом изменения мировых цен сделать внутренний рынок как минимум равнопривлекательным с внешним. Будем широко практиковать гибкие таможенные сезонные режимы с повышением экспортных пошлин в период пикового повышения спроса на внутреннем рынке.

При стабилизации положения дел в сельском хозяйстве, как известно, необходим цивилизованный, регулируемый и контролируемый государством рынок земель сельскохозяйственного назначения. Предлагается ввести следующие ограничения:

- земли сельскохозяйственного назначения могут быть использованы только для сельскохозяйственных целей, а изменение их целевого использования возможно только через установленную федеральными и региональными законами и другими нормативными актами процедуру;
- залог земель сельскохозяйственного назначения возможен только под долгосрочные инвестиционные кредиты, в случае наступления права залога коммерческие кредитные организации обязаны выставить этот участок на торги, при этом правом преимущественного приобретения пользуются владельцы соседних земельных участков, с сохранением характера использования земли для сельскохозяйственных целей.

Большую часть проблем, связанных с перераспределением собственности от менее эффективных к более эффективным владельцам позволит решить развитый рынок прав аренды.

Для обеспечения рынка земли первоочередной задачей является создание единого кадастра земельных ресурсов и региональных реестров собственников конкретных земельных участков.

Основными направлениями деятельности Правительства в 2001–2010 годах в области институциональной политики в АПК станет разрешение проблем, возникших в 90-е годы, и завершение начатых реформ непосредственно в сельском хозяйстве. Они включают следующие меры:

- приведение организационно-правовых форм сельскохозяйственных предприятий в соответствие с гражданским законодательством Российской Федерации;
- создание условий для формирования капитала у наиболее эффективных пользователей сельскохозяйственных земель;
- введение рамочного законодательного статуса сельскохозяйственного производителя в России, организация единого статистического учета сельскохозяйственных производителей всех организационно-правовых форм, обеспечивающего сопоставимость оценок;
- завершение создания информационной системы в АПК, позволяющей эффективно получать, обрабатывать и распространять данные о состоянии аграрного сектора, агропродовольственных рынков, положении сельского населения и т.д.;
- разработка нормативно-правовых документов, определяющих порядок и особенности банкротства сельскохозяйственных производителей;
- государственная поддержка всех видов кооперации, в том числе семейных хозяйств в области сбыта, снабжения, переработки и т.п.;
- содействие развитию вертикальной интеграции в агропродовольственном секторе при жестком соблюдении антимонопольного законодательства;
- содействие формированию различных ассоциаций производителей;
- содействие формированию дилерских и дистрибьюторских сетей, лизинговых компаний, машинных пулов и других институтов рынков ресурсов для сельского хозяйства;



- демонополизация производства отдельных ресурсов для сельского хозяйства.

Как известно, специфические особенности аграрного сектора привели к созданию в странах с развитой рыночной экономикой многоканальных систем финансовой поддержки сельского хозяйства. Среди них особое место занимают системы кредитования с участием государства и формирования кредитной кооперации.

В ближайшие годы необходимо изменить направления государственной поддержки сельского хозяйства и у нас в стране, сделав упор на поддержку предприятий и фермерских хозяйств, способных обеспечить наибольшую отдачу вложенных средств. Предоставление дотаций и субсидий будет осуществляться через заключение соглашений с хозяйствами. В них оговариваются условия, которые должны выполнять сельскохозяйственные предприятия. Вместе с тем в депрессивных неэффективных сельскохозяйственных территориях будет осуществляться поддержка преимущественно сельского населения.

В целях финансового оздоровления сельскохозяйственных товаропроизводителей в первую очередь будет проведена комплексная реструктуризация кредиторской задолженности по платежам в бюджеты различных уровней, государственные внебюджетные фонды и поставщикам за товары и услуги. При этом предусматривается ответственность сельскохозяйственных товаропроизводителей за повышение эффективности производства и экономическую деятельность в ходе проведения мероприятий по реструктуризации кредиторской задолженности. Такой комплексный подход предполагает рассмотрение финансового состояния конкретного сельхозтоваропроизводителя и причин образовавшейся задолженности, оценку его платежеспособности, возможности осуществлять производственную деятельность и текущие расчеты после реструктуризации долгов.

Для обеспечения устойчивой работы АПК с учетом повышенных естественных рисков предполагается в рамках государственной поддержки сохранить федеральные фонды семян, ветеринарных препаратов, резервов средств защиты растений.

В механизмах государственной поддержки важное место останется за льготным кредитованием, в том числе за фондом сезонного льготного кредитования. Средства, выделяемые на пополнение фонда, используются для субсидирования процентной ставки за счет бюджетных средств.

Одно из важнейших направлений кредитной политики государства – привлечение инвестиций в АПК. В целях мобилизации финансовых ресурсов с международных рынков капитала разрабатываются мероприятия для государственного регулирования инвестиционной деятельности в АПК.

За счет средств федерального бюджета должны финансироваться не только объекты, вошедшие в федеральные целевые программы, но и строительство, реконструкция, техническое перевооружение бюджетных организаций, природоохранных объектов.

При осуществлении инвестиционного кредитования учитывается специфика крестьянских (фермерских) хозяйств и других форм малого предпринимательства. При этом в программах поддержки субъектов малого предпринимательства следует установить лимиты для них.

Мировой опыт показывает высокую эффективность кооперативных кредитных организаций (ККО) для развития сельского хозяйства. В этом направлении предлагается стимулировать их создание путем предоставления им налоговых льгот, которые будут регламентированы в законе «О кредитной кооперации».

Координацию системы страхования в АПК, регулирование его условий и контроль за целевым и эффективным использованием финансовых ресурсов, выделяемых на нужды страхования, будет осуществлять Федеральное агентство по регулированию страхования в сфере агропромышленного производства.

Будет продолжена работа по совершенствованию налогообложения в АПК, в частности, сохранения налоговой нагрузки с учетом сложившейся доходности сельскохозяйственного производства, сокращения нормативов отчислений в государственные внебюджетные фонды.

В целях создания условий для проведения единой агропродовольственной политики предстоит установить четкую и юридически оформленную вертикаль государственного управления в системе АПК от федерального до районного уровня.



Для реализации Основных направлений агропродовольственной политики Правительства Российской Федерации на 2001–2010 годы ведется дополнительная разработка и принятие нормативно-правовых актов, которые позволят сформировать целостную систему аграрного законодательства и устранить противоречивость и пробелы действующего законодательства. Фундаментальное значение будет иметь федеральный закон «О развитии сельского хозяйства в рыночных условиях» как базовый законодательный акт.

Важное место занимает в новых условиях правовое регулирование земельных отношений. основополагающие принципы владения, пользования и распоряжения землей, механизмы оборота земель, разграничение полномочий федеральных органов и субъектов Российской Федерации будут предусмотрены Земельным кодексом Российской Федерации, федеральными законами «Об аренде земли», «О залоге земель сельскохозяйственного назначения», «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об ипотеке (залоге) недвижимости», «О государственном регулировании и особенностях ограниченного оборота земель сельскохозяйственного назначения» и другие.

Таким образом, ведется последовательная и планомерная работа, результатом которой станет вывод отечественного агропромышленного комплекса из тяжелейшего и затянувшегося системного кризиса.