Полушкина Т.М.,
к.э.н.,
доцент кафедры государственного и муниципального управления
Мордовского государственного университета им. Н.П.Огарева

РОЛЬ ГОСУДАРСТВА В ВОЗРОЖДЕНИИ РОССИЙСКОЙ ДЕРЕВНИ

В новой развивающейся России обеспечение высоких темпов экономического роста требует повышения эффективности, причем повышения в разы, всех отраслей и сфер ее хозяйства и соответственного переосмысления многих теоретических и практических подходов к созданию эффективных регулирующих механизмов воздействия государства на обеспечение экономического прорыва. Однако одна из приоритетных отраслей, от положения дел в которой напрямую зависит продовольственная безопасность страны – сельское хозяйство все еще находится в состоянии глубокого экономического кризиса.

Сельскохозяйственные товаропроизводители в нашей стране никогда не жили легко. В их истории были крепостничество, революционные изменения социального строя 1917-1926 гг., коллективизация, годы Великой Отечественной войны и возрождения села после нее, хрущевско – брежневско - горбачевские эксперименты.. Но еще никогда ранее, российская деревня не знала столь резкого падения уровня жизни, ни одно из прежних преобразований не было столь разрушительно для отечественного аграрного сектора, как начавшиеся в последние 15 лет аграрные реформы. Проводимыми реформами аграрный сектор экономики России загнали в катастрофическую ситуацию, производство сельскохозяйственной продукции отбросили на многие десятилетия назад, резко сократилось количество и качество используемого в сельском хозяйстве природного потенциала. За последние 12 лет общая площадь сельскохозяйственных угодий сократилась на 24 млн. га., пашни – на 33,2 млн га. Произошло значительное увеличение площади переувлажненных, заболоченных, кислых почв. Процессы технологической деградации привели к общему ухудшению агрохимических характеристик сельскохозяйственных угодий. (Восполнимому ли? И в какие сроки?).

Практический уход государства от регулирования развития аграрной сферы, отсутствие научной концепции преобразований, отмена государственных заказов привели к потере управляемости сельского хозяйства и, как следствие, снижению его роли в формировании бюджета страны, потере продовольственной независимости. Так, уже в 2000 году более 30% продовольствия, потребляемого в России, составлял импорт.

Причем, несмотря на общие признаки роста, наблюдаемые в российской экономике в последние годы, ситуация в аграрной сфере продолжает ухудшаться. Продукция отечественных товаропроизводителей во многих случаях оказывается неконкурентоспособной по сравнению с субсидируе-

мым импортом продовольствия. Общий объем импорта продовольствия и сельскохозяйственного сырья за последние три года увеличился в 1,3 раза и в 2003 году составил 12 млрд. долл. Таким образом, Россия уже превысила критический уровень, за которым возникает потеря продовольственной безопасности.

Кроме, того, ожидаемый в перспективе значительный рост реальных денежных доходов населения в РФ, растущие ограничения на возможности использования традиционных таможенно-тарифных мер защиты внутреннего рынка, определяемые процессом вступления страны в ВТО, а также отсутствие опыта эффективного применения альтернативных мер поддержки станут факторами, поддерживающими опережающий темп роста потребления импортных продуктов питания. Достаточно легко прогнозируется дальнейшее снижение уровня обеспеченности страны отечественным продовольствием.

Но падение производства сельскохозяйственной продукции и, как следствие, потеря продовольственной безопасности – это только одна сторона проблемы. Есть еще и другая и, на наш взгляд, не менее важная и про которую, кстати сказать, часто «забывают» - крайне низким (скорее критическим) является уровень жизни селян, очень много нерешенных проблем с социальной сфере.

На селе в настоящее время проживает более 38,34 млн. человек, из них 22% - пенсионеры. Численность сельского населения в трудоспособном возрасте составляет около 22 млн. человек (57,5%). Смертность превышает рождаемость в 2, 3, а в некоторых сельских поселениях в 4 раза. При этом занятость экономически активного населения в трудоспособном возрасте составляет около 16, 2 млн. человек. (67,6%). Уровень и глубина сельской бедности превосходит городскую бедность и чаще переходит в застойную бедность и нищету. Почти у 56% сельских жителей располагаемые ресурсы ниже величины прожиточного минимума (среди городских жителей таких 40%). Уровень бедности в сельской местности превышает «критическую массу», составляющую по международным оценкам 10%.

Причем за годы реформ увеличилось (всегда имевшее место) отставание села от города по социальным условиям жизни. Основная часть сельского жилищного фонда не имеет элементарных коммунальных удобств. Водопровод имеется лишь в 39% сельских жилых домов, центральное отопление – в 37%, горячее водоснабжение – в 17%. Сеть участковых больниц в последнее десятилетие сократилось на 32%, обеспеченность амбулаторно-поликлиническими учреждениями в расчете на 10 тыс. жителей на селе в 2,2 раза меньше, чем в городе. Сеть дошкольных образовательных учреждений сократилась на 40%, количество сельских образовательных учреждений сократилось на 3 тыс. ученических мест при увеличении численности учащихся на 218 тыс. человек.

Такое контрэволюционное движение в уровне в жизни российских селян приводит к их массовой деградации и есть серьезные опасения, что если не приступить к возрождению российской деревни сегодня, то завтра может быть поздно, процессы могут стать необратимыми и возрождать сельское хо-

зяйство будет просто не с кем – молодежь уезжает, специалисты стареют, заменить их некем, предприимчивых и инициативных людей становится все меньше.

А ведь важно не просто сохранить аграрное производство, но и тот особый хозяйственный уклад и особый социальный тип человека, который называется российский крестьянин, испокон веков являющийся носителем русской духовности и культуры.

Основными причинами разрушения сельского хозяйства России, несомненно, является устранение государства или скорее уход государства от экономически обоснованного использования своих функций в области регулирования производства и рынка.

Аграрные реформы проводились при отсутствии комплексного, научно обоснованного системного подхода, были начаты спонтанно, без правовой, организационной и экономической подготовки, при игнорировании мирового и собственного российского опыта развития сельского хозяйства.

Практически отсутствовали (да и сегодня до конца не проработаны) экономически обоснованные ценовая, финансово-кредитная и налоговая политики в аграрной сфере экономики страны. Диспаритет цен между стоимостью сельскохозяйственной продукции и стоимостью ресурсов, необходимых для производства этой продукции превысил все разумные пределы и лишил сельхозтоваропроизводителей возможности вести не только расширенное, но и простое воспроизводство (потери сельского хозяйства от диспаритета цен за годы реформ составили свыше 600 млрд. рублей. Только за 2000 год из села «выкачено» за счет диспаритета более 140 млрд. рублей).

Количество бюджетных средств, направляемых на финансирование сельского хозяйства из федерального бюджета, ежегодно сокращается. Доля расходов на сельское хозяйства и рыболовство в расходной части бюджетов всех уровней упала с 9,8% в 1991 году до 1,8% в 2002 году, или в 5,4 раза, а в ВВП соответственно с 2,6% до 0,55%.

Наряду с уменьшением объемов бюджетных средств, выделяемых на государственную поддержку аграрной сферы, их реальная отдача и влияние на развитие сельского хозяйства намного снижается вследствие неэффективного и нерационального использования. Значительные объемы выделенных средств используются не по назначению. Практически ежегодно происходит отвлечение средств, предусмотренных в федеральном бюджете на поддержку АПК на погашение банкам задолженности организаций – получателей кредитов. Изъятие средств из финансирования агропромышленного комплекса производится за счет недофинансирования дотаций и компенсаций, капитальных вложений и т.д. Огромную отрицательную роль сыграла замена финансирования поставкой продукции, потери объемов реального финансирования доходили до 30% и более путем завышения цен на поставленную продукцию. Кроме того, анализ выделения и использования средств федерального бюджета в течение года показал, что их эффективность была бы значительно выше, если бы фактическое поступление средств сельскохозяйственным производителям осуществлялось с учетом сезонной и пиковой потреб-

ности, когда можно ожидать максимальной отдачи этих средств.

Практически не работает система льготного кредитования для сельскохозяйственных товаропроизводителей. По причине тяжелого финансового состояния более 80% производителей практически устранены от участия в кредитных операциях и обречены на дальнейшее ухудшение своих хозяйственных и финансовых показателей. Большую часть льготных кредитов получают предприятия и организации, не занимающиеся непосредственно сельскохозяйственным производством.

Исходя из вышеизложенного, сегодня в Российской Федерации не только не обеспечивается приоритет отрасли, как это определено «Основными направлениями агропродовольственной политики Правительства Российской Федерации до 2010 года», но, наоборот, с позиций воспроизводства происходит дальнейший переток капитала из сельского хозяйства в другие отрасли экономики страны. Государственная поддержка практически не оказывает стимулирующего влияния на увеличение производства продукции и повышение его рентабельности. Вот почему необходимо вернуться к содержанию аграрной политики, которая на сегодняшний день может быть признана как дискриминационная.

Стабилизация в аграрной сфере, тем более, учитывая тот факт, что сельское хозяйство даже теоретически не является саморегулирующей системой вследствие низкой эластичности спроса и крайне низкой эластичности цен при его общей консервативности и инерционности как производственной системы, не может произойти сама по себе без участия государства. Даже стабильно развивающееся сельское хозяйство в рыночной экономике обречено оставаться объектом государственной протекционистской политики. При этом государственный протекционизм должен восприниматься обществом как естественная компенсация неизбежных потерь аграрной отрасли в условиях рынка.

В нынешних кризисных условиях только государственное регулирование способно придать аграрной сфере антикризисную направленность. Государственная поддержка должна быть поставлена в центре всей системы мер по выводу сельского хозяйства из катастрофы. Аграрной отрасли следует придать особый приоритетный статус в рамках функционирования современной российской экономики. Первые шаги на этом сложном пути сделаны буквально в последние недели уходящего 2005 года - развитие аграрного сектора продекларировано Президентом РФ в качестве одного из национальных приоритетных проектов развития российского государства. Очень хочется надеяться, что благие инициативы Президента не будут носить, как практически все принимаемые в последнее время на высоком уровне решения по поводу развития аграрной отрасли, декларативного характера.

Очевидно, государственное регулирование развития аграрной сферы экономики в нынешних кризисных условиях должно исходить из необходимости:

первое – обеспечения населения страны качественными продовольственными товарами отечественного производства;

второе - создания условий для повышения конкурентоспособности отечественной продовольственной продукции на внутреннем и внешних рынках;

третье – создания условий для устойчивого развития сельских территорий, обеспечения занятости и повышения уровня жизни сельского населения;

четвертое – создания условий сохранения и воспроизводства, используемых сельским хозяйством природных ресурсов.

Необходимо искать оптимальные формы и методы воздействия государства на аграрный рынок, построения системы взаимодействия между властью, бизнесом и крестьянством и делать это незамедлительно.

Как известно, любой разумно осуществляемый шаг в сфере государственного регулирования развития аграрной сферы может считаться таковым, если он проработан в теоретическом и методологическом плане, если он правообеспечен, если его масштабы согласованы с объемами реальных ресурсов. Если у сельскохозяйственных товаропроизводителей есть возможность выбора регулятивных мер, адекватных конкретной ситуации, если есть возможность объективного контроля выполнения намеченных действий со стороны государства, и. наконец, если вся система государственного регулирования направлена на создание условий саморазвития сельскохозяйственного производства. А для этого необходимо, чтобы государство создало для аграрной сферы равные (а не дискриминационные) с другими отраслями народного хозяйства условия функционирования и развития.

Что касается теории и методологии аграрной политики и конкретных механизмов государственного регулирования, реализующих основные приоритеты аграрной политики на практике, то их можно считать достаточно проработанными. Вопрос состоит лишь в «желании» властных структур использовать достижения и зарубежной, и российской аграрной науки.

Российское законодательство в области государственного регулирования агропромышленного производства на сегодняшний день также является практически достаточным для обеспечения приоритетности этой отрасли. И дело уже не столько в законах, сколько в общем отношении государства к вопросам сельского хозяйства, в надлежащем исполнении этих законов.

Центральное место в аграрном законодательстве принадлежит ФЗ «О государственном регулировании агропромышленного производства» от 14 июля 1997 года, который заложил правовые основы экономического воздействия государства на регулирование аграрной сферы, закрепил меры государственного воздействия по основным направлениям регулирования. Также действуют: Закон РСФСР «О социальном развитии села» от 21 декабря 1990 года; Закон РСФСР «О приоритетном обеспечении агропромышленного комплекса материально-техническими ресурсами» от 26 июня 1991 года; ФЗ «О закупках и поставка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд» от 2 декабря 1994 года; ФЗ «О финансовом оздоровлении сельскохозяйственных товаропроизводителей» от 9 июля 2002 года, устанавливающий правовые основы и условия реструктуризации долгов сельскохозяйственных товаропроизводителей в целях улучшения их финансового состояния до применения процедур банкротства и другие. 25 октября

2001 годы был принят Земельный кодекс РФ, заменивший во многом устаревшие нормативные правовые земельные акты 90-х годов.

Большой массив правовых норм составляют нормы, закрепленные в подзаконных актах. К ним относятся: Указ Президента РФ «О мерах стабилизации экономики АПК» от 04.04.1992 г., Указ Президента «О регулировании земельных отношений и развитии аграрной реформы в России» от 27.10.1993 г., Указ Президента РФ «О мерах по стабилизации экономического положения и развитию реформ в АПК» от 16.04.1996г., Постановление Правительства РФ «Вопросы кредитования сельскохозяйственных товаропроизводителей» от 19.01.94г., Постановление Правительства РФ «О совершенствовании лизинговой деятельности в АПК РФ» от 29.10.1997г., Постановление Правительства РФ «О государственной поддержке страхования в сфере агропромышленного производства» от 01.11.2001г. и многие другие.

Также действуют правовые акты министерств и ведомств, направленные на регулирование отношений в аграрной сфере экономики. Например, Указание Минсельхозпрода РФ «О государственном регулировании страхования в сфере агропромышленного производства» от 11.01.1999 г.

Правительством РФ разработаны «Основные направления агропродовольственной политики на 2001-2010 годы», по актуализации которых ведется работа, а также «Стратегия социально-экономического развития России на 2001-2010 годы». В этих документах определены цели и задачи и основные направления государственной политики по поддержке аграрного сектора. Как то: создание законодательной базы, правовое обеспечение регулирования; формирование конкурентной среды на всех аграрных рынках; поддержка устойчивости развития АПК, создание условия для адаптации товаропроизводителей к рыночным условиям; проведение политики разумного протекционизма, обеспечение продовольственной безопасности с помощью системы таможенных тарифов, налогов на импортируемые продовольственные товары; финансирование ключевых направлений науки по проблемам АПК.

Данные направления могут реализовываться на практике при помощи различных форм и методов государственного регулирования:

- бюджет - ссуды, компенсации, дотации, лизинг, финансирование некоторых мероприятий;
- цены - целевые, гарантированные (защитные), залоговые;
- интервенции сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия - закупочные и товарные;
- налоги - льготные, дифференцированные;
- кредит - льготный, товарный, поддержка процента по ссудам коммерческих банков;
- страхование - частичная уплата страховых взносов;
- таможенные пошлины при экспорте и импорте сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия.

Арсенал средств, реализующих государственное регулирование сельского хозяйства уже сейчас в РФ достаточно обширен, но они разрозненны,

не приведены в систему, не ориентированы на конечный результат, многие из них до конца не проработаны и не носят стимулирующего характера к эффективному ведению хозяйства сельскохозяйственными товаропроизводителями, что объясняется как недостаточностью государственных средств, так и слабой (или коррупированной) организацией самой системы государственного регулирования аграрного сектора.

Таким образом, на первом этапе возрождения российского сельского хозяйства должна появиться идеология государственного регулирования развития аграрного сектора экономики в виде приоритетов аграрной политики. Сельскому хозяйству должен быть придан особый приоритетный статус в рамках развития российской экономики.(1)

Государство должно создать условия для устойчивого развития сельскохозяйственных территорий посредством повышения уровня жизни селян, повышения доступности к обустроенному жилью, повышения качества образования, получаемого сельскими детьми, улучшения качества социальной и инженерной инфраструктуры. Во главу угла всех нововведений в аграрной политике государства должен быть поставлен человек. Нужно, чтобы государство создало достойные условия жизни и работы на селе, чтобы люди получали реальную отдачу от своего тяжелого труда. Тогда молодые люди будут оставаться там жить и работать, и возвращаться после окончания профильных учебных заведений не от безысходности, а по желанию. А там где есть заинтересованность в труде, там естественно будет повышаться и его эффективность.

Далее должна быть сформирована логика указанных действий и этим действиям придана законная сила, т.е. сформирована структура нормативно-правового обеспечения регулирования.

Анализ потерь, которые понесло сельское хозяйство в результате проведения дискриминационной аграрной политики, дает право сельскохозяйственным товаропроизводителям претендовать на компенсацию нанесенного ущерба, последствия которого в большей степени привели к глубочайшему аграрному кризису.

Так, например, реализацию государственной политики в области повышения занятости и повышения доходов сельскохозяйственных производителей необходимо сконцентрировать в следующих направлениях: стимулирование развития малого бизнеса и предпринимательства в сельской местности, развитие альтернативной занятости, системы профессиональной подготовки и переподготовки по аграрным и не аграрным специальностям (на селе должны работать специалисты). На наш взгляд, было бы логичным в современных условиях, когда личными подсобными хозяйствами производится в среднем более 40% некоторых видов сельскохозяйственной продукции (молока, мяса), придать им статус рабочего места.

Кроме того, очень важно обеспечить доступ сельских жителей к кредитам. Это, как представляется, можно сделать посредством либо снижения процентных ставок по кредитам, представляемых сельхозтоваропроизводителям, либо через субсидирование процентных ставок по привлекае-

мым кредитам. Использование второго варианта представляется более экономически целесообразным. Причем субсидирование должно быть достаточно значительным -90-95% возмещения, но не полным, поскольку все бесплатное не ценится.

Причем важно обеспечить доступ к кредитным ресурсам как крупных, так и мелких сельхозпроизводителей. Расширение доступа малых форм хозяйствования к заемным средствам можно обеспечить на основе создания системы финансовой взаимопомощи, а именно сельской кредитной кооперации. Система кредитования должна быть четкой, но разнообразной по срокам кредитования, возможностям залога и возмещения для разных форм хозяйствования, но создать ее должно государство.
Необходимо в будущем использовать механизмы залога земли. И еще одно очень важное условия для обеспечения доступности кредитов и, прежде всего, для малых форм хозяйствования – это предельное упрощение процедуры их получения.

Далее должны быть разработаны конкретные механизмы государственного регулирования сохранения и воспроизводства, используемых сельским хозяйством природных ресурсов, в том числе сохранения плодородия почв, реабилитацию загрязненных и выведенных из оборота сельхозугодий, сохранения и воспроизводства водных и иных биологических ресурсов. К ним можно отнести, например, разработку и внедрение эколого-ландшафтной системы земледелия, мониторинг состояния земель, агрохимическое и экологическое обследование сельскохозяйственных земель, проведение комплекса работ по сельскохозяйственной мелиорации.

И еще, как представляется, одним из важнейших направлений государственного регулирования должна стать активизация инвестиционной политики в аграрной сфере, ориентированная на мероприятия по проведению технического перевооружения сельскохозяйственных предприятий, поскольку траектория инвестиционного кризиса в аграрном секторе близка к «точке невозврата», когда процессы разрушения имеющегося производственного потенциала хозяйствующих субъектов примут необратимый характер. Постоянно ухудшающееся материально-техническое обеспечение сельского хозяйства тормозит проводимые мероприятия по реформированию отрасли и преодоление имеющих место негативных тенденций, а также выбивает сельское хозяйство из сферы долгосрочного кредитования, так как на фоне высокой потребности в технике отсутствуют гарантии ее эффективного использования, а значит и реальные источники возврата кредита.