Жихарев К.Л.

Аграрная политика: сущность, цели и принципы формирования

Аграрный 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 аграрного сектора следует рассматривать с различных позиций и, прежде всего, с экономических, социальных, экологических и политических (рис.1). Таким образом, аграрный сектор представляет собой определенную подсистему общественного 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.

В целом 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. рублей.

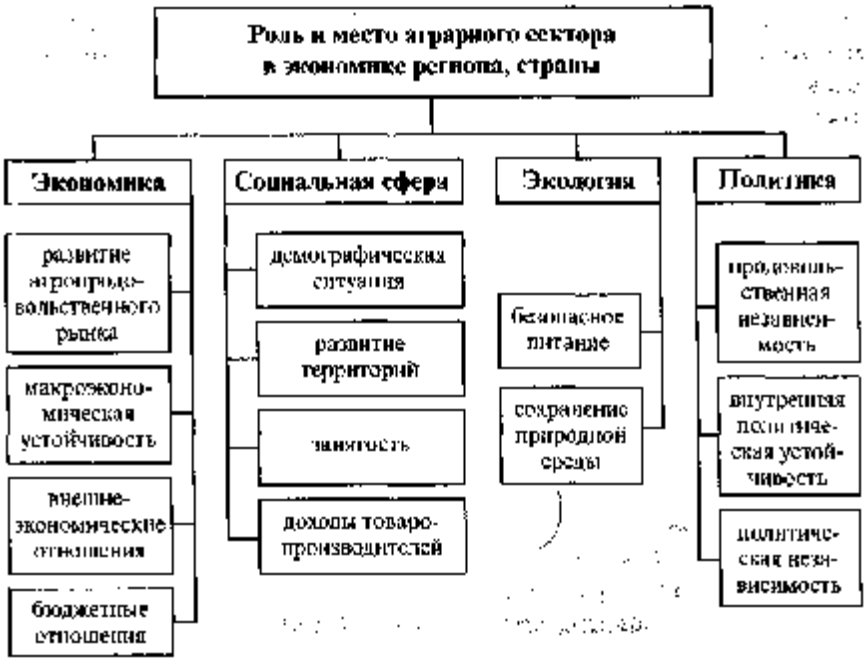

Рис. 1. Основные сферы влияния аграрного сектора на экономику региона и страны

Под термином *сельскохозяйственный товаропроизводитель* понимают:

а) организации и индивидуальные предприниматели, производящее сельскохозяйственную продукцию и (или) выращивающее рыбу, осуществляющее ее переработку и реализующее эту продук цию, при условии, что в общей выручке от реализации товаров (работ, услуг) таких организаций и индивидуальных предпринимателей доля от реализации произведенной ими сельскохозяйственной 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 с законом от 7 июля 2003 года № 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% от всего объема реализации) и находящиеся в ведении федерального органа исполнительной власти Российской Федерации.

Аграрная 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 аграрной политики - устойчивое функционирование производственной и социальной сферы агропромышленного комплекса региона и обеспечение на этой основе продовольственной независимости территории и высокого уровня жизни сельского населения.

Следует отметить, что сельское хозяйство на протяжении всей нашей истории являлось 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 года. Значительная часть населения не может позволить себе питаться даже на уровне минимальной потребности, а средние рациональные нормы питания доступны лишь 19-20% населения.

Современное развитие аграрного сектора, сельских территорий, по-прежнему происходит не на основе цельной государственной политики, а на основе тех или иных исторических традиций ведения хозяйства в том или ином регионе, субъективной роли руководителя того или иного уровня. Процесс перемещения центра тяжести аграрной и продовольственной политики с федерального на региональный уровень отражает особую роль позиции руководителей субъектов Федерации в отношении перспектив АПК во вверенном им регионе и наступательную роль руководителей федеральных структур, занимающихся данной проблемой, в отстаивании интересов отрасли.

Демонтаж системы централизованных плановых закупок и распределения сельскохозяйственной продукции и продовольствия привел к необходимости создания федеральных и региональных продовольственных фондов. Фактически это означало разграничение сфер ответственности федеральных и региональных органов власти и возложение на последних главной ответственности за продовольственное обеспечение региона.

В этой ситуации наблюдаются весьма либеральные модели, когда органы власти максимально устраняются от вмешательства в связи хозяйствующих субъектов региона, оставляя под своим контролем только «критическую» часть продовольственного потребления региона (обеспечение больниц, школ, создание страховых резервов и т. п.).

Наблюдаются и административно-командные модели, при которых идеология региональных фондов представляет собой лишь

трансформированную старую систему планового распределения. Количество продовольствия, проходящего через региональные фонды, практически совпадает с потребляемым в регионе, поставки продукции и товаров для местного потребления доводятся до предприятий региона централизованно и носят обязательный характер.

Существует и промежуточный вариант, при котором региональные органы власти продолжают определять объемы поставок на местное потребление, доводят их до предприятий региона, но не располагают действенными рычагами для принуждения хозяйствующих субъектов, не могут обеспечить реальные гарантии под эти поставки.

Между тем во многих зарубежных странах создана и реально существует система преимуществ развития этого сектора экономики, включающая в себя гарантирование доходов сельскохозяйственных товаропроизводителей. В них действует так называемая сеть безопасности продовольственного рынка за счет жесткого государственного регулирования импорта продовольственных товаров, в том числе с использованием нетарифных мер и системы финансирования импорта замещения. Опыт такой современной аграрной политики, которая строится не только на условиях свободной конкуренции и либерального рынка, но и при активном использовании возможностей государства, необходимо учитывать при формировании аграрной политики в Российской Федерации.

Основными целями *региональной аграрной политики* являются:

а) максимальное обеспечение населения субъектов Федерации высококачественными продуктами питания собственного производства, в размерах, поддерживающих здоровый образ жизни;

б) обеспечение продовольственной безопасности;

в) развитие конкурентоспособного и устойчивого сельскохозяйственного производства;

г) формирование развитых агропродовольственных рынков;

д) создание для сельскохозяйственных товаропроизводителей, как минимум, равных с субъектами хозяйственной деятельности других отраслей экономики (топливно-энергетический комплекс, пищевая и перерабатывающая промышленность и др.) условий получения доходов, повышение финансовой устойчивости деятельности сельскохозяйственных товаропроизводителей;

е) рост доходов лиц, занятых в сельском хозяйстве, улучшение качества жизни граждан, проживающих в сельской местности;

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

Региональная аграрная политика должна базироваться на следующих основных принципах:

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

б) прозрачности аграрной политики, равной доступности для всех субъектов агропродовольственных рынков информации о рынках и о государственной агропродовольственной политике;

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

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

е) адресного характера мер аграрной политики и целевом программном использовании бюджетных средств;

ж) гарантированности исполнения обязательств государства перед сельскохозяйственными товаропроизводителями и другими субъектами агропродовольственного рынка.

Реализация полномочий субъектов Российской Федерации, местного самоуправления в области государственной аграрной политики осуществляется с соблюдением принципов, устанавливаемых соответствующим федеральным законодательством. Исполнительная и законодательная власть субъекта Федерации при формировании и реализации агропродовольственной политики может проводить консультации с ассоциациями производителей и потребителей, иными общественными организациями, зарегистрированными на федеральном и региональном уровне.

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. Главной целью агропромышленных палат является создание благоприятного инвестиционного климата в аграрном секторе.

Для реализации целей и принципов региональной аграрной политики могут применяться следующие инструменты государственного регулирования:

а) специальные налоговые режимы для субъектов агропродовольственного рынка;

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

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

г) таможенное регулирование, учитывающее специфику агропродовольственного сектора;

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

е) предоставление субсидий, субвенций, гарантий и компенсаций сельскохозяйственным товаропроизводителям и другим субъектам агропродовольственного рынка, иные формы бюджетного финансирования;

ж) государственные инвестиции;

з) технические регламенты, лицензии и другие виды ограничений;

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

к) 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.;

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

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

н) информационное обеспечение и консультационное обслуживание субъектов агропродовольственного сектора;

о) меры по финансовому оздоровлению сельскохозяйственных товаропроизводителей, включая реструктуризацию долгов;

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

р) иные инструменты государственного регулирования, предусмотренные действующим законодательством Российской Федерации.

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