

УДК 338.242.4

Л.М. Бадалов, Н.В. Седова

**ОСОБЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ
АГРОПРОМЫШЛЕННЫХ ИНТЕГРИРОВАННЫХ СТРУКТУР**

Рассмотрены вопросы реализуемых в настоящее время программ государственной поддержки агропромышленного комплекса российской экономики. Особое внимание уделено совершенствованию государственного регулирования интегрированных агропромышленных структур и направлениям реализации программно-целевого регулирования системы сельскохозяйственного кредитования. Выделены принципы эффективного взаимодействия с инвесторами, а также актуальные направления поддержки со стороны государства.

Ключевые слова: интеграция, государственное регулирование, АПК.

Накопленный во многих районах России опыт создания интегрированных агропромышленных формирований показал, что в их деятельности возникает множество проблемных вопросов, связанных с ущемлением самостоятельности сельскохозяйственных организаций, сложностями в управлении агропромышленным комплексом (АПК), регулировании со стороны государственных отраслевых органов и решении ряда социальных проблем в сельской местности. Реализация приоритетного национального проекта «Развитие АПК», начатая в 2006 г., оказала значительное влияние на ускорение развития животноводства. В 2007 г. прирост реализации скота и птицы на убой в хозяйствах всех категорий составил 8,6%, а в сельскохозяйственных организациях – 13,5% к уровню 2006 г. Рост производства мяса обеспечен за счет продолжающегося наращивания объемов производства мяса птицы на 16,5% и свинины на 10%. Благодаря национальному проекту начиная с 2006 г. для сельскохозяйственных товаропроизводителей стали доступны инвестиционные кредиты на льготных условиях сроком до 5 и 8 лет. Всего кредитов участники национального проекта привлекли за два года 215 млрд. руб. [1, с. 19–20].

Основным кредитно-финансовым институтом развития малых форм хозяйствования на селе стал Россельхозбанк, который уже работает с 80% муниципальных образований районного уровня. В течение двух лет шло активное формирование сельскохозяйственных потребительских кооперативов. Их создано 3 840, в том числе 1 150 кредитных, 740 перерабатывающих и 1 950 снабженческо-сбытовых. Ставится задача завершить формирование сети в текущем году. На начало 2006 г. в стране действовало всего 800 сельскохозяйственных потребительских кооперативов. Созданные кооперативы быстро развиваются, прирост объема реализации продукции за 2007 г. на один кооператив вырос на 21%. Таким образом, созданы предпосылки и механизмы поддержки малого бизнеса на селе.

Характеризуя исполнение бюджетных показателей, следует отметить, что за 2006–2007 гг. мероприятия национального проекта АПК профинансированы по каждому направлению из федерального бюджета в полном объеме.

Также выделены все необходимые средства на федеральные целевые программы «Социальное развитие села до 2010 года» и «Сохранение и восстановление плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения и агроландшафтов как национального достояния России на 2006–2010 годы», хотя в предыдущие годы аналогичные программы недофинансировались. Национальный проект по АПК дал определенный импульс росту производства продукции. Все его целевые показатели на 2006–2007 гг. выполнены. Однако если сравнивать темпы восстановления сельскохозяйственного производства с потребностями продовольственного рынка, то они не удовлетворены. Рост импорта продовольствия намного превышает темпы роста сельскохозяйственного производства. Динамика производства основных видов сельскохозяйственной продукции в хозяйствах всех категорий Российской Федерации отражена в табл. 1 [2, с. 19].

Таблица 1

Динамика производства основных видов сельскохозяйственной продукции в хозяйствах всех категорий Российской Федерации (млн/т)

Продукция	1990 г.	2000 г.	2006 г.	2007 г.	2007 г. в % к 1990 г.
Зерновые и зернобобовые	116,7	65,5	78,6	81,8	70,1
Подсолнечник	3,4	3,9	6,8	5,7	167,6
Сахарная свекла	32,3	14,1	30,9	29,0	89,8
Картофель	30,8	34,0	38,6	36,6	118,8
Овощи	10,3	12,5	15,6	15,5	150,5
Мясо	15,6	7,0	8,0	8,6	55,1
Молоко	55,7	32,3	31,4	32,2	57,8

Правительством РФ принята Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008–2012 гг. В нее вошли все направления и параметры национального проекта и, кроме того, включены новые мероприятия по ускорению темпов роста и повышению конкурентоспособности сельскохозяйственной продукции. В предстоящие пять лет на реализацию программы из федерального бюджета выделяется 551 млрд. руб., что в 3 раза больше, чем в предыдущем пятилетии. В тех же объемах будет осуществлено финансирование мероприятий этой программы из бюджетов субъектов Федерации. Ресурсная обеспеченность программы и прогнозные значения материальных затрат даны в табл. 2.

Формируя реалистичный и в то же время практически значимый подход к функционированию и развитию АПК в России, следует исходить из того, что сельское хозяйство должно опираться на прочный фундамент инфраструктуры, без развития которой было бы недальновидным заявлять о ее положительном влиянии на уровень и качество жизни россиян. Как свидетельствует мировая практика, для успешного развития сельского хозяйства необходим переход к инновационной системе хозяйствования, т.е. к расширенному воспроизводству на обновленной основе, заключающемуся во внедрении новых (высоких, интенсивных, ресурсосберегающих) технологий, постоянном уве-

личении поголовья животных, сортообновлении, применении новых форм организации производства и методов управления.

Таблица 2

Ресурсная обеспеченность Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции сырья и продовольствия на 2008-2012 годы и прогнозные значения материальных затрат предпринимательских структур

Показатели расходов государства и предпринимательских структур	Годы				
	2008	2009	2010	2011	2012
Расходы государства на развитие отраслей растениеводства, млн. руб.	3149	4121	4430	4559	4885
Затраты предпринимательских структур по продукции растениеводства, млн. руб.	571354	596748	620259	642147	662622
Агрегированная мера материальной поддержки предпринимательских структур по продукции растениеводства, %	0,55	0,69	0,71	0,71	0,74
Расходы государства на развитие отраслей животноводства, млн. руб.	427896	445328	461465	476490	490544
Агрегированная мера материальной поддержки предпринимательских структур по продукции животноводства, %	2,47	2,31	1,88	1,85	1,87

Источник: www.rost.ru

В связи с этим важно подчеркнуть, что в ходе реализации национального проекта были достигнуты очевидные результаты:

во-первых, впервые за многие годы осуществлен комплекс организационных, правовых, финансово-кредитных и технологических мер общегосударственного уровня, направленных на дальнейшее развитие сельского хозяйства и улучшение условий жизни занятых в отрасли людей;

во-вторых, были закреплены сугубо рыночные механизмы государственного регулирования процессов финансирования национального проекта, обеспечивающие:

- привлечение значительных инвестиционных ресурсов в форме доступных дешевых кредитов и финансового лизинга;

- вовлечение в инвестиционные процессы на селе почти 200 тыс. сельских заемщиков и около 200 кредитных организаций;

- начало развития системы земельно-ипотечного кредитования;

в-третьих, наметились изменения, облегчающие доступ на рынки продукции, произведенной малыми формами хозяйствования на селе (создание кооперативов);

в-четвертых, были созданы необходимые условия для своевременного принятия Государственной программы развития сельского хозяйства и регу-

лирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008–2012 гг.

По заключению Всероссийского НИИ экономики сельского хозяйства РАСХН, основной прирост мяса достигнут главным образом на крупных свинокомплексах и бройлерных птицефабриках. На увеличение объемов субсидий в первую очередь отреагировали крупные агропромышленные формирования, вложив субсидируемые кредитные ресурсы преимущественно в производство свинины и птицы.

С учетом того, что в рамках программы субсидирование процентной ставки определено основным видом государственной поддержки при отсутствии механизма, обеспечивающего достижение предусмотренных целевых индикаторов во взаимосвязи с объемами бюджетного финансирования, использование субсидий, как и в рамках национального проекта, будет осуществляться без ориентирования этих расходов на результат. Результаты контрольных и экспертно-аналитических мероприятий Счетной палаты показали наличие системных недостатков, которые были допущены при разработке параметров национального проекта и в процессе его реализации привели к увеличению объемов финансирования мероприятий национального проекта в 1,5 раза без изменения основных целевых показателей проекта.

Субсидирование процентной ставки по кредитам и инвестирование средств федерального бюджета в уставные капиталы акционерных обществ как основные экономические инструменты были ориентированы не на решение комплекса назревших проблем в сельском хозяйстве, а только на развитие отдельных направлений. Кроме того, использование этих инструментов не позволяло привлечь к участию в национальном проекте сельхозтоваропроизводителей с низким уровнем доходов и недостаточной залоговой базой.

Недостаток механизмов, действующих в рамках Федерального закона «О финансовом оздоровлении сельскохозяйственных товаропроизводителей», заключается в том, что они сводятся к реструктуризации задолженности сельхозорганизаций. Закон распространяется только на хозяйства, способные выдержать условия реструктуризации. Государству необходимо принять меры, нацеленные на долгосрочное поддержание финансовой стабильности в отрасли в целом, что требует внесения соответствующих изменений в ряд действующих нормативных актов. Рост финансовой устойчивости отрасли снижает риски инвестирования в этот сектор экономики, делает его более привлекательным для кредиторов.

Государственное регулирование системы кредитования сельского хозяйства осуществляется преимущественно в форме господдержки. Кроме финансовых выплат из бюджетов всех уровней, она предусматривает различные организационно-экономические мероприятия, проводимые в целях развития институтов и инфраструктуры специализированной системы кредитования, создания доступных внешних источников финансирования в отрасли. Оптимизация элементов государственного регулирования в соответствии с воспроизводственными потребностями отрасли дает возможность преодолеть существующие ограничения, создать оптимальные условия функционирования сельскохозяйственного кредита. По нашему мнению, решение данной задачи тесно связано с использованием преимуществ программно-целевого

подхода, лежащего в основе разработки направлений Госпрограммы и позволяющего интегрировать административные и прямые экономические методы регулирования, осуществить реализацию общих и специальных целевых программ и проектов в сельском хозяйстве, подкрепленных соответствующими финансовыми ресурсами.

В ходе организации программно-целевого регулирования системы сельскохозяйственного кредитования комплекс целей, задач, направлений и механизмов определяется исходя, с одной стороны, из необходимости создания доступных форм кредитной поддержки товаропроизводителей, а с другой – из ресурсных возможностей, требующихся для обеспечения их функционирования с учетом особенностей спроса и предложения на рынке сельскохозяйственного кредита, ограничивающих реализацию системных функций. В условиях бюджетного дефицита это наиболее эффективный инструмент концентрации и целевой ориентации государственных ресурсов на важнейших направлениях, обеспечивающих сбалансированное расширение границ сельскохозяйственного кредитования и устойчивое развитие отрасли.

Государственное регулирование кредитной системы в сельском хозяйстве связано с большим количеством обратных связей и требует применения комплексного подхода в процессе преодоления проблем дефицита источников финансирования и формирования эффективной финансово-кредитной инфраструктуры агропромышленного сектора [3, с. 56].

Программно-целевое регулирование кредитной системы должно осуществляться по трем ключевым направлениям: поддержка сельхозтоваропроизводителей, финансово-кредитных институтов, а также специализированной инфраструктуры, обеспечивающей их взаимодействие.

Одно из основных преимуществ предлагаемой модели – комплексный характер формирования основных направлений регулирования системы кредитования, что обеспечивает необходимый баланс реализации всех ее функций и позволяет приблизить границы функционирования к оптимальным. Для решения каждой из поставленных задач предложен конкретный административный или экономический регулятор. Формы и механизмы регулирования существенно меняются в зависимости от решаемых задач.

На наш взгляд, на федеральном уровне приоритетными задачами должны быть следующие:

- формирование и регулирование единого продовольственного рынка и рынка материально-технических ресурсов для сельского хозяйства и других отраслей АПК;
- обеспечение гибкой и эффективной внешнеторговой политики;
- проведение единой общегосударственной земельной, финансово-кредитной и налоговой политики;
- организация общегосударственных контрольных функций (качество продовольствия, ветеринарный, экологический, технико-технологический контроль, рациональное и бережное использование земель);
- научное, консультативное, информационное и кадровое обеспечение АПК.

На достижение перечисленных целей должны работать такие инструменты, как правовая база, индикативное планирование, ценообразование, налогообложение и др. На региональном уровне в качестве основных следует избрать два направления государственной поддержки. Первое из них связано с необходимостью существенного увеличения средств, выделяемых сельскому хозяйству, совершенствование форм помощи; второе — с необходимостью сокращения затрат сельхозпредприятий на единицу продукции.

При распределении средств поддержки требуется учитывать все многообразие экономических и социальных задач, стоящих перед отраслью. Пяти основная их часть (не менее двух третей) должна быть направлена на повышение доходов сельскохозяйственных предприятий.

Наиболее актуальными направлениями расходования средств являются:

- поддержка цен с помощью государственных закупок и товарных интервенций, прямых субсидий;
- компенсация части затрат на приобретение наиболее дефицитных средств производства (минеральные удобрения, горючее, смазочные материалы, элитные семена и племенные животные, сельскохозяйственная техника);
- льготное кредитование сельхозпроизводителей;
- разработка и реализация программ повышения качества менеджмента.

Региональные органы власти и органы местного самоуправления могут оказывать на них прежде всего формальное воздействие, заключающееся в формировании правового поля функционирования интегрированных структур агробизнеса и контроля над их деятельностью строго в рамках существующего законодательства [4, с. 173]. При этом необходимо соблюдать следующие принципы эффективного взаимодействия с инвесторами:

- стимулирование через налоговое законодательство привлечения в сельское хозяйство инвестиций перерабатывающих предприятий и концентрация аграрного производства в наиболее эффективных интеграционных структурах, соблюдающих условия трудового и антимонопольного законодательства;
- установление обязательности заблаговременного (например, не менее чем за 3 месяца) извещения органов власти субъекта Федерации о предполагаемом процессе интеграции сельхозпредприятий с организациями-инвесторами, как и об их дезинтеграции или смене ими интегрированной структуры;
- введение ограничений на внесение в уставный капитал интегрированных структур земельных участков (долей) с целью предотвращения погашения за счет их стоимости долгов сельхозорганизаций (альтернатива — использование земельных долей на правах аренды);
- органы власти субъекта Федерации обязаны в течение трехмесячного срока с начала интеграционных процедур провести с коллективами мелких собственников и работников интегрируемых сельхозорганизаций консультативную работу по поводу их прав и обязанностей, представление по их поручению их интересов в процессе разработки и подписания учредительных документов, в том числе обязательно коллективного договора, договоров аренды земельных участков, соглашения о социально-экономическом партнерстве между региональной администрацией и инвестором-интегратором;

– обеспечение в процессе четырехсторонних переговоров (инвестора-интегратора, собственников СХО, трудового коллектива СХО и представителей органов власти субъекта Федерации) сопоставимости размеров внешних инвестиций интеграторов с имущественным вкладом сельхозорганизаций в интегрированные структуры;

– обязательное участие инвесторов в реструктуризации долгов интегрируемых сельскохозяйственных предприятий;

– гарантирование органами власти соблюдения прав инвесторов.

Следует учитывать, что государство может выполнять только предусмотренные действующим законодательством функции в области обеспечения гарантии прав собственности, финансово-кредитной, информационной и других видов поддержки субъектов агропромышленного комплекса страны. При сложившихся в России рыночных отношениях пока не создана система государственного регулирования, обеспечивающая достаточный уровень защиты прав сельского населения. В этих условиях особенно возрастает роль общественных объединений, в том числе и в процессе организации взаимоотношений в вертикально интегрированных структурах АПК. Как известно, степень развития общественных институтов определяется уровнем формирования гражданского общества, а также возможность обеспечения постоянного улучшения социально-экономического положения населения и прежде всего повышения его жизненного уровня.

Литература

1. Закиевский В., Меренкова И., Перелетов А. Взаимодействие органов власти и агробизнеса // АПК: экономика и управление. 2009. №7. С. 16–21.
2. Кошолкина Л. Результаты национального проекта «Развитие АПК» // Экономист. 2008. № 6. С. 17–20.
3. Остапова Л.М. Механизм взаимодействия государства с предпринимательскими структурами в процессе агропромышленной интеграции // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. 2008. №8. С. 56–58.
4. Седова Н.В. Механизм формирования интегрированных структур (на примере агропромышленного комплекса) // Вестник Том. гос. ун-та. 2007. № 96 (3). С. 172–177.