

01. – ЭКОНОМИКА, ОРГАНИЗАЦИЯ И УПРАВЛЕНИЕ ПРЕДПРИЯТИЯМИ, ОТРАСЛЯМИ, КОМПЛЕКСАМИ АПК И СЕЛЬСКОЕ ХОЗЯЙСТВО

УДК 338.43
ББК 65.32

Шапкина Любовь Николаевна,
канд. экон. наук, доцент каф. финансов, кредита и банковского дела
Волгоградского института экономики, социологии и права,
г. Волгоград,
e-mail: luba.1982@mail.ru

ИНСТРУМЕНТЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

TOOLS OF FOOD SAFETY REGULATION

Для реализации задач государственного регулирования АПК применяются различные инструменты, такие как закупка, хранение, переработка и реализация сельскохозяйственной продукции и продовольствия для государственных нужд; установление целевых, ориентировочных, залоговых (гарантированных), интервенционных цен на сельскохозяйственную продукцию; специальные налоговые режимы для субъектов агропромышленного рынка; тарифное и нетарифное регулирование; анти-монопольное регулирование; различные формы субсидий сельскохозяйственным товаропроизводителям; стимулирование научно-технического прогресса и инновационной деятельности в агропродовольственном секторе; государственные инвестиции и другие известные меры поддержки и регулирования АПК.

In order to implement the objectives of the state regulation of the agricultural and industrial complex different tools are used, such as procurement, storage, processing and selling of agricultural products and foods stuff for the state demands, setting of the target, provisional, mortgage (guaranteed), interventional prices for agricultural products, special taxation modes for the entities of agricultural market; tariff and non-tariff regulation; anti-monopoly regulation; various forms of subsidies for agricultural producers; stimulation of scientific and technical progress and innovation activity in the agricultural sector; the state investments and other known measures of supporting and regulating the agricultural and industrial complex.

Ключевые слова: продовольственная безопасность, продовольственная независимость, потребительская кооперация, интеграционные механизмы, концепция, экономический механизм, производственный потенциал, рыночная инфраструктура, инвестиции, государственный протекционизм, государственная поддержка.

Keywords: food safety, food independence, consumer cooperation, integration mechanisms, concept, economic mechanism, production potential, market infrastructure, investments, state protectionism, state support.

Развитие рыночных отношений в России обусловило трансформацию роли и функций субъектов продоволь-

ственного рынка. Изменилась сущность государственного регулирования агропродовольственного сектора. Либерализация экономики и сужение роли государства в первые годы реформирования привели к существенному снижению спроса на агропродовольственную продукцию в результате падения реальных доходов населения, обострению финансового положения сельскохозяйственных товаропроизводителей, росту трансакционных издержек в условиях отсутствия адекватной рыночной инфраструктуры, быстрому нарастанию диспаритета и в итоге к кризису агропродовольственного обеспечения населения страны.

Обеспечение населения страны продовольствием – одна из главных задач власти любого государства. Для решения этой проблемы принимаются специальные законы и программы, определяются подходы государства к сельскохозяйственному производству как к особой отрасли [1, с. 3–4].

Роль государства в регулировании продовольственного комплекса, границы государственного вмешательства в развитие продовольственных рынков, приоритетные направления агропродовольственной политики государства – ключевые вопросы формирования стратегии устойчивого развития экономики и общества. Естественно, баланс между рыночным и государственным регулированием может и должен меняться. Однако, на наш взгляд, это не должно принимать крайние формы «полного ухода» или «тотального наступления».

Как свидетельствует мировой опыт, истинным фактором успеха в аграрном секторе является разноплановая государственная поддержка. Даже при высоком уровне технического, научного, сервисного обеспечения необходимо учитывать повышенный производственно-хозяйственный риск в агрокомплексе.

Производственный процесс в сельском хозяйстве не полностью контролируется человеком, процессы живой природы не могут быть полностью предвидимыми, в любом случае далеко не всегда можно противостоять потерям, убыточности даже при больших затратах и высоком качестве вложенного сельскохозяйственным товаропроизводителем труда.

Государственное регулирование и государственная поддержка агрокомплекса ориентированы на защиту

сельскохозяйственного товаропроизводителя как от неблагоприятных природных факторов, так и от стихий рынка, на произвол которых он не может быть оставлен – ведь в стране необходимо обеспечивать продовольственную безопасность. В развитых странах аграрный сектор экономики является наиболее регулируемым [2].

Таким образом, основой государственной поддержки аграрного сектора является, во-первых, наличие естественно-биологических факторов, во-вторых, положение отраслей в системе товарных связей. Это особенно проявляется в нашей стране, где большинство сельскохозяйственных земель находится в зоне рискованного земледелия.

В развитых странах государство с помощью различных экономических и финансовых воздействий и приемов (системы дотаций и компенсаций, ослабления или освобождения от налогов, снижения тарифов на потребляемые ресурсы, системы кредитования и страхования с компенсацией из бюджета и т. д.) осуществляет постоянную и стабильную поддержку аграрного производства путем перераспределения доходов из более монополизированного промышленного и других секторов. Это дает возможность не только обеспечивать продовольствием граждан, в том числе таких стран, которые несоизмеримы по плотности населения с Россией (Китай, Япония, страны Западной Европы и др.), но и экспортировать большие объемы сельхозпродукции, надежно обеспечивая свою продовольственную безопасность. Аграрный сектор РФ имеет ряд существенных объективных и субъективных особенностей, которые намного снижают его конкурентоспособность и ставят отечественных сельхозтоваропроизводителей в худшие условия на рынке продовольствия по сравнению с сельхозтоваропроизводителями развитых стран.

Формирование бюджетов на поддержку АПК происходит без достаточных экономических обоснований. При подготовке и рассмотрении проектов федерального бюджета на очередной год не приводится увязка возможностей производства продуктов питания из отечественного сырья с установленными нормами прожиточного минимума, потребительской корзины, рациональными нормами питания, минимальной оплатой труда, социальными выплатами и особенно уровнем обеспечения продовольственной независимости государства.

Высокая социальная значимость продовольствия для независимости страны, незаменимая роль села в обеспечении продовольственной независимости – все это требует ужесточения правовой регламентации поддержки сельского хозяйства.

В целом государственное регулирование агропромышленного комплекса направлено на поддержание доходов товаропроизводителей на уровне, необходимом для ведения расширенного производства. Одновременно государство решает социальную задачу поддержки жизненного уровня малообеспеченных слоев населения.

Наиболее распространенной формой регулирования продовольственной сферы как в России, так и странах ЕС является бюджетное финансирование.

В «Основных направлениях агропромышленной политики правительства РФ на 2010–2015 годы» предполагается изменить на ближайший период направления го-

сударственной поддержки сельского хозяйства. Основной упор будет сделан на поддержку тех предприятий и фермерских хозяйств, которые способны обеспечить наибольшую отдачу на вложенные средства. Предоставление дотаций и субсидий будет осуществляться с заключением соглашений с хозяйствами. В соглашениях будут оговариваться условия, которые должны выполнять сельскохозяйственные предприятия. Вместе с тем в депрессивных неэффективных сельскохозяйственных территориях будет осуществляться поддержка преимущественно сельского населения.

Будет упорядочено предоставление дотаций и субсидий на региональном уровне, прежде всего на продукцию животноводства. Предполагается принятие законодательного акта, обеспечивающего правовую возможность гармонизации субсидирования на федеральном и региональном уровнях.

В настоящее время региональные программы развития аграрной сферы, как правило, направлены на замедление скорости процессов экономического расслоения, консервацию прежних состояний путем относительно равномерного, «справедливого» распределения материально-технических и финансовых ресурсов, списания долгов, заключения договоров на поставку продукции в региональные фонды и др. Дотации и компенсации, осуществляющиеся через местные бюджеты, нацелены на сокращение убытков и недопущение дальнейшего падения производства, но никак не стимулируют эффективное использование природно-экономического потенциала региона и развитие региональной специализации.

Недостатком современного этапа развития систем поддержки АПК на региональном уровне является то, что распределение бюджетных средств, осуществляемое в значительной мере через региональные продовольственные фонды, во многих регионах превратилось в локальные системы регулирования цен. Это противоречит принципам рыночной экономики и не способствует повышению эффективности производства. В результате существующая дифференциация в финансовом положении товаропроизводителей не сокращается, а, наоборот, растет, увеличивая потребности в финансовых ресурсах.

Прямые дотации на производимую продукцию, предоставляемые местным производителям, как уже отмечалось, часто связываются с мерами по ограничениям на вывоз за пределы региона. Это разрушительно воздействует на единство общероссийского рынка, способствует возникновению малоконкурентных локальных рынков. Существует сильная зависимость объемов выделяемых средств от текущего состояния бюджета региона.

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 кредитная кооперация. Либерализация экономики России проявилась в невиданном скачке процентной ставки по кредитам. Аграрный сектор, получавший централизованное финансирование из бюджета каждую сезонную кампанию и почти бесплатно, был абсолютно не готов к переходу на коммерческую схему кредитования. Предприятия агропромышленного комплекса вступили

в рыночные отношения без собственных оборотных средств, что привело к резкому снижению производства в сельском хозяйстве и пищевой промышленности и ухудшению их финансового состояния.

На современном этапе инвестиционный климат в агропродовольственном комплексе может быть охарактеризован как крайне неблагоприятный, сопровождающийся дальнейшим оттоком из отрасли финансовых ресурсов. Сложившаяся в России система коммерческого кредитования ориентирована на производство с относительно высокой оборачиваемостью капитала.

Кредитование сельскохозяйственных предприятий коммерческими банками затруднено из-за низкой доходности, относительно высокой отдачи вложенного капитала и неликвидности имущества. Поэтому сельское хозяйство представляет собой неперспективный объект инвестирования, не обеспечивающий возврата заемных средств, выдаваемых на общих условиях. Высокие процентные ставки и невыгодные условия кредитования не дают сельскохозяйственным товаропроизводителям действовать на равных на кредитном рынке.

В настоящее время, с одной стороны, коммерческие банки не заинтересованы, да и не готовы, работать с сельскохозяйственными предприятиями-заемщиками из-за высокого риска невозврата кредита, с другой – сельскохозяйственные предприятия не стремятся получить кредиты в банках из-за их дороговизны и краткосрочности, поскольку это еще больше усугубляет их плохое финансовое положение. Еще одной причиной, по которой сельскохозяйственные производители избегают обращения в банки за кредитами, является сложность оформления кредита, завышенные требования к залого.

Сельскохозяйственный кредит всегда был предметом особого внимания государства. Однако в переходных экономиках положение становится более сложным. В ходе рыночных реформ сельхозпроизводители быстро утратили собственный оборотный капитал, главной причиной чего был пресловутый диспаритет цен. Как в бывшем СССР, так и во всех странах Центральной и Восточной Европы отношения цен на сельскохозяйственную продукцию, с одной стороны, на средства производства для аграрного сектора и продовольствия, с другой, искусственно устанавливались для поддержки сельского хозяйства. Либерализация цен на сельскохозяйственную продукцию и отмена производственных субсидий привела к быстрому выравниванию этих соотношений, приближению их к мировым пропорциям. Как следствие, цены на ресурсы стали быстро расти, опережая темпы инфляции, в то же время динамика цен на продовольствие была ограничена невысокой покупательной способностью населения, и темпы их роста были в целом ниже общих темпов инфляции. Сельское хозяйство оказалось зажатым в тисках ценового диспаритета. Усугубляло положение и то, что доля сельского хозяйства в конечной розничной цене продовольственных товаров начала снижаться. Это означало, что уменьшение покупательского спроса на продовольствие еще более сокращало спрос на первичную сельскохозяйственную продукцию и, соответственно, цену производителя.

Высокая инфляция, последовавшая за либерализацией цен, обусловила рост процентной ставки и сокращение

сроков кредита до 2–3 месяцев – в несколько раз меньше, чем нужно для сельскохозяйственного производителя. Таким образом, аграрный сектор оказался в жесточайшем финансовом кризисе: собственных оборотных средств почти нет, а кредит в большинстве случаев недоступен.

Набор мер, которые применяются в области регулирования кредитно-финансовой сферы АПК, достаточно хорошо изучен. Однако тенденции, которые проявились в кредитовании аграрного сектора зарубежных стран, по объективным причинам изучены более глубоко, основные направления государственной политики в этой области серьезно корректировались, а многие выводы стали хрестоматийными. В России с ее переходной экономикой, напротив, многие меры применяются впервые, степень их влияния на экономику аграрного сектора изучена мало, долгосрочная политика проводится слабо. Несколько опережают нас в решении этой проблемы страны Центральной и Восточной Европы, которые стали осуществлять переход от централизованной к рыночной экономике раньше и более быстрыми темпами.

Самыми распространенными мерами, применявшимися во всех без исключения странах мира, являются: субсидирование процентной ставки кредитов для сельскохозяйственных производителей; частичное обеспечение банковских ссуд государственными гарантиями и создание специализированных кредитных институтов для аграрного сектора.

Наиболее предпочтительным представляется вариант, когда банки кредитуют аграрный сектор за счет собственных средств, а государство выплачивает кредитные субсидии непосредственно производителям. В этом случае начальные конкурентные условия на рынке финансовых услуг не искажаются, так как субсидии получают не банки, а производители, которые и решают, в какой финансовый институт обратиться за кредитом. Этот механизм хорош еще и потому, что субсидии выплачиваются в конце срока кредитования и государство может лучше проконтролировать производителя, поставив непременным условием получения субсидии на кредит участие в нужной государству программе (например, программе изменения структуры производства и др.).

Однако даже в этом случае система субсидирования кредитов имеет ряд существенных недостатков: субсидии выплачивает государство, увеличивая размер бюджетного долга, что, в свою очередь, оказывает негативное влияние на уровень инфляции и процентной ставки; товаропроизводитель, использующий дешевый ресурс, не получает конъюнктурных сигналов о производимом продукте и воспроизводит неэффективную структуру; предприятия, находящиеся на стадии реорганизации, откладывают ее, так как имеют возможность функционировать еще какое-то время. В случае, когда правительство все-таки принимает решение использовать данную меру, необходимо принимать некоторые ограничения: устанавливать строгие сроки, на которые вводится субсидирование кредита; допускать к получению субсидии только прошедшие реорганизацию предприятия; ограничить объем субсидий; доверять средства только тем финансовым институтам, которые способны оценить конкурентоспособность предприятий и сократить административные издержки; разработать условия конкурса,

исключающие возможность коррупции; контролировать использование средств.

Предоставление частичных гарантий по банковским кредитам бывает необходимо, когда у производителя нет достаточного залога, чтобы обеспечить взятый кредит. Такая ситуация весьма характерна для всех стран с переходной экономикой, где основное недвижимое имущество в сельском хозяйстве – земля – не вовлечено в оборот, а все другое имущество (скот, постройки, техника) из-за низкой прибыльности отрасли практически неликвидно.

Программа частичных банковских гарантий оказывает благоприятное воздействие на макроэкономику, так как сокращается расходование бюджетных средств, гарантии выплачиваются в конце периода, причем выплата гарантий может не наступить, если заемщик сам справился с выплатой долга. Переход на систему частичных гарантий позволяет расширить круг банков, участвующих в кредитовании аграрного сектора, повышает их заинтересованность в более тщательном анализе финансового положения клиентов, высвобождает часть бюджетных денег, которые теперь можно направить на возмещение разницы в процентной ставке. Такая система меньше искажает рынок сельских кредитов и способствует формированию конкурентной среды на рынке финансовых услуг.

В основе успеха кооперативных кредитных учреждений лежит коллективная ответственность за взятый кредит и нетрадиционное распределение прибыли (пропорционально взятому кредиту, а не накопленному паю). Демократический контроль за деятельностью кооператива со стороны пайщиков способствует тому, что взятый ими совместно кредит обеспечивается, в том числе, и их неформальными соседскими отношениями. Именно поэтому государство и банки рискуют меньше, работая с кооперативными объединениями пайщиков, нежели отдельно с каждым мелким заемщиком. Во многих странах государство берет на себя гарантии под занимаемые кооперативами средства у внешних кредиторов.

Россия имеет многолетний исторический опыт развития сельской кредитной кооперации. Идея создания сельских кредитных кооперативов была заимствована русскими помещиками из опыта германских кредитных кооперативов. Первый кооператив мелкого кредита (ссудно-сберегательное товарищество) возник в 1865 г. в Костромской губернии. Сегодня, когда возродилась частная собственность, опыт России по воссозданию сельской кредитной кооперации показывает целесообразность развития этого финансового института и должен быть использован для развития системы мелкого кредита в агробизнесе.

Сегодня большое внимание уделяется проблеме ипотечного кредитования агробизнеса. Хотя ипотека – один из основных источников инвестиционных ресурсов для сельского хозяйства в рыночных экономиках, она требует развитого рынка сельскохозяйственных земель. В современных условиях России для становления ипотечной системы нет достаточных оснований. Сельскохозяйственное производство снизилось на 1/3 главным образом по причине сокращения платежеспособного спроса в стране, в том числе и спроса на землю. Так, в районных

фондах перераспределения земель, из которых можно получить участки даже бесплатно (в пределах районных норм), площадь сельскохозяйственных угодий не сокращается и в некоторые периоды даже растет. Иначе говоря, земля в большинстве регионов страны – неликвидный ресурс и, значит, не может стать полноценным залогом. Поэтому ипотечный кредит сегодня способен развиваться только в отдельных регионах страны, где уже существует земельный оборот [2].

Финансовые структуры в рамках кредитно-финансовой политики, осуществляемой ЦБ РФ и Минфином России (при участии Минсельхозпрода и других государственных ведомств, ответственных за структурную, прежде всего аграрную и продовольственную политику), вырабатывают – с учетом специфики отрасли – собственные схемы и операционные модели, ориентированные на предоставление кредитно-финансовых услуг предприятиям и организациям агробизнеса. В ходе совместной работы на всех уровнях – от федерального до индивидуального – они содействуют выработке оптимальных форм и методов финансирования агробизнеса, поиску источников финансирования, созданию условий для накопления необходимых средств и резервов, обеспечивают контроль за целевым использованием средств и рентабельностью отдельных проектов.

Именно при таком трехстороннем подходе можно мобилизовать резервы при перераспределении средств, добиться укрепления инвестиционного потенциала АПК за счет государственных средств. Но главное, с помощью продуманной общенациональной агропромышленной политики могут быть созданы благоприятные исходные предпосылки для финансирования комплекса за счет долгосрочных кредитов и инвестиций банков.

Актуальной задачей остается реформа налоговой системы, призванной выполнять не только фискальную, но и стимулирующую и перераспределительную функции. Глобальными вопросами налоговой политики являются: оценка общей тяжести налогообложения, льготы для сельского хозяйства, перспективы земельного налога, определение налогооблагаемой базы [3, с. 37–39].

Сельскохозяйственным товаропроизводителям предоставляются в настоящее время существенные налоговые льготы: они освобождены от уплаты налога на имущество, у них меньше ставки отчислений во внебюджетные фонды, по ряду продуктов в два раза ниже налог на добавленную стоимость. Расчеты показывают, что все эти привилегии увеличивают доход, остающийся в распоряжении хозяйства, примерно в два раза. Однако, несмотря на это, величина дохода остается мизерной и не позволяет осуществлять нормальный процесс не только расширенного, но и простого воспроизводства.

Таким образом, государственное регулирование продовольственного обеспечения страны и региона должно включать следующие инструменты:

- ценовую политику на рынке при сохранении приоритета формирования цен на основе спроса и предложения продукции, конкуренции субъектов продовольственного рынка;
- регулирование доходов товаропроизводителей путем прямого и косвенного стимулирования их производственно-хозяйственной деятельности;

– бюджетную, налоговую и кредитную политику;
– систему страхования в сельском хозяйстве и рисков при движении продукции на общем аграрном рынке;
– таможенную политику;
– систему прогнозирования развития АПК и рынка.

Инфраструктурные преобразования предусматривают создание интегрированной системы оптовых продовольственных рынков, межрегионального агентства по регулированию продовольственного рынка единого маркетингового центра, координирующего политику в отношении субъектов продовольственного рынка, торговых домов, обеспечивающих координацию деятельности операторов общего рынка, единых отраслевых союзов.

Правовое координирование включает в себя разработку комплексной нормативно-правовой базы, обеспечивающей устойчивое функционирование продовольственного обеспечения населения.

Технологическое координирование предусматривает разработку единой технологической, инновационной политики, включая общие институты контроля качества продукции и стандарты.

Финансовое координирование включает в себя определение правил поведения на финансовом рынке, ре-

гулирование курсов валют, контроль за деятельностью банков-операторов.

Последовательная реализация стратегических направлений государственного регулирования устойчивого развития продовольственного комплекса региона и страны в целом будет способствовать созданию базисных условий нормального функционирования рыночных институтов, решению задач макроэкономической стабилизации и структурной адаптации объекта исследования, его переходу к устойчивому экономическому росту. Это позволит комплексно исследовать источники и факторы устойчивого развития продовольственного обеспечения страны в условиях институциональных преобразований, а также дать теоретическое и практическое обоснование стратегическим направлениям повышения устойчивости воспроизводственных процессов в сельском хозяйстве.

В настоящее время решение проблемы продовольственной безопасности в области качества продукции особо остро стоит перед государством. Поэтому развитие рынка экологически чистых продуктов является особенно актуальным.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Гордеев А. Инвестиционная привлекательность агропроизводства // Экономика сельского хозяйства России. 2006. № 3. С. 3–5.
2. Балабанов В. С. Продовольственная безопасность (международные и внутренние аспекты). М.: Экономика, 2008. 544 с.
3. Коровкин В., Сидоренко В., Юркин И. Проблемы и перспективы обеспечения продовольственной безопасности России // Международный сельскохозяйственный журнал. 2010. № 4. С. 37–38.
4. Шапкина Л. Н. Концептуальные подходы к обеспечению продовольственной безопасности России // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. 2011. № 2 (15). С. 54–58.

REFERENCES

1. Gordeyev A. Investment attraction of agricultural production // Economics of agriculture of Russia. 2006. # 3. P. 3–5.
2. Balabanov V. S. Food safety (international and internal aspects). M.: Economics, 2008. 544 p.
3. Korovkin V., Sidorenko V., Yurkin I. Issues and perspectives of providing food safety of Russia // International agricultural journal. 2010. # 4. P. 37–38.
4. Shapkina L. N. Conceptual approaches to providing food safety of Russia // Business. Education. Law. Bulletin of Volgograd Business Institute. 2011. # 2 (15). P. 54–58.