

© **Иванова О.Б.**,
профессор кафедры «Финансы»
РГЭУ «РИНХ», д.э.н.

© **Рукина С.Н.**,
доцент кафедры «Финансы»
РГЭУ «РИНХ», к.э.н.

ФИНАНСОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ РЕАЛИЗАЦИИ ПРИОРИТЕТНОГО НАЦИОНАЛЬНОГО ПРОЕКТА «РАЗВИТИЕ АПК»

Необходимость выбора развития агропромышленного комплекса (АПК) в качестве приоритетного национального проекта объективно предопределена превращением его, а также сельского хозяйства как важнейшего звена, в динамично развивающийся конкурентоспособный сектор российской экономики, обеспечивающий:

- повышение уровня национальной продовольственной безопасности страны на основе развития собственного агропромышленного потенциала;
- поддержание устойчивости аграрного сектора и развития сельских территорий, направленных на повышение уровня и улучшения качества жизни сельского населения;
- улучшение рыночной сферы и облегчение доступа сельскохозяйственным производителям к рынкам готовой продукции и производственных ресурсов (земельных, финансовых, материально-технических, информационных);
- формирование экономически активных субъектов бизнеса, улучшение

воспроизводства природных ресурсов, используемых в сельском хозяйстве;

- формирование инновационной среды;
- создание единой системы информационного обеспечения;
- развитие институциональной среды экспорта (упрощение процедур оформления экспортных операций, переход к международным принципам стандартизации и сертификации, содействие развитию биржевой торговли);
- товарные и закупочные интервенции, ориентированные прежде всего на повышение стабильности доходов непосредственных производителей;
- рост доходов бюджетов бюджетной системы РФ путем расширения налогооблагаемой базы и увеличения налоговых поступлений.

Все это требует специального концептуального обоснования с позиции оценки возможностей и перспектив реализации приоритетного национального проекта «Развитие АПК». При этом принципиальное значение приобретает учет особенностей социально-экономического развития отдельных территорий.

Агропромышленная сфера современной экономики представлена целым комплексом отраслей, взаимодействующих в рамках АПК (рис. 1).

Первая структурная составляющая включает отрасли, производящие средства производства для всех структур АПК: тракторное и сельскохозяйственное машиностроение, материально-техническое обеспечение, ремонт сельскохозяйственной техники, производство минеральных удобрений, средств химической защиты растений и сельскохозяйственных животных, технологических линий для производства комбикормов, переработки сельскохозяйственной продукции, мелиорация, сельское и дорожное

строительство. Центральным звеном АПК, как уже было отмечено, являются отрасли собственно сельскохозяйственного производства — растениеводство и животноводство. Третья структурная составляющая объединяет отрасли пищевой и легкой промышленности, перерабатывающие сельскохозяйственное сырье в промежуточный или готовый конечный потребительский продукт.

Анализируя трансформационные изменения, произошедшие в аграрном секторе за годы российских реформ, правомерно выделить следующие из них.

К первой группе важнейших изменений, имеющих первостепенное значение, следует отнести сложившуюся в российском сельском хозяйстве многоукладную экономику, характеризующуюся наличием многочисленных частных собственников, сельскохозяйственных кооперативов, крестьянских (фермерских) хозяйств, ассоциаций, крупных агропромышленных холдингов.

В сельском хозяйстве проведена земельная реформа и реорганизация сельхозпредприятий. Паевой раздел земли и имущества обеспечил

ликвидацию государственной монополии на землю, превращение сельхозпредприятий в юридически независимые от государства хозяйствующие субъекты. В результате преобразований в сельском хозяйстве около 62% сельхозугодий перешло в частную собственность. Основными производителями товарной сельскохозяйственной продукции являются крупные предприятия, которые стали более адекватно реагировать на изменение рыночной ситуации, учитывать спрос, искать выгодные каналы сбыта своей продукции. При этом повысилась финансовая ответственность участников агробизнеса. Идет процесс становления сектора крестьянских (фермерских) хозяйств, который хотя и остается небольшим по объемам производства (около 2,2%), но дает возможность вести предпринимательскую деятельность наиболее активной части сельского населения. Развитие личных подсобных хозяйств увеличило возможности самообеспечения населения продуктами питания, что в период переустройства общества способствует сохранению социальной стабильности.

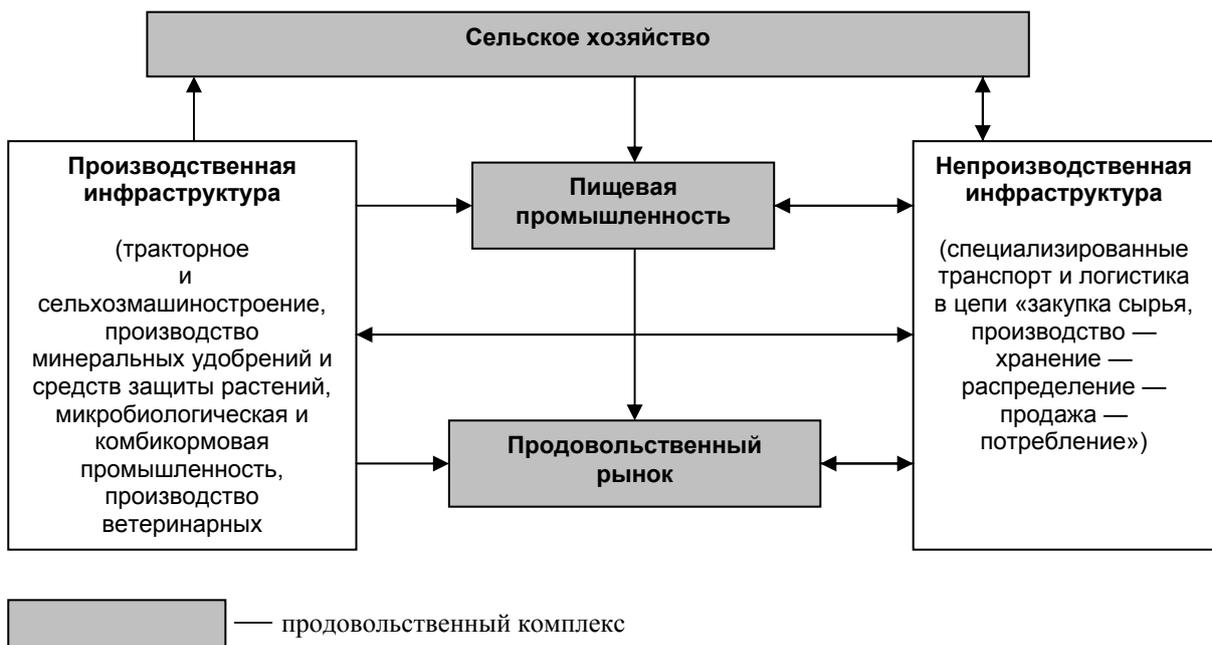


Рис. 1. Система и структура агропромышленного комплекса

Пищевая и перерабатывающая промышленность, оптовая и розничная торговля практически полностью приватизированы. Взамен прежней системы распределения продовольственной продукции возникла и развивается рыночная инфраструктура. Наряду с крупными торговыми компаниями функционируют тысячи мелких и средних частных посредников, обеспечивающих продвижение продукции до потребителей.

Вместе с тем данные процессы привели к целому ряду негативных последствий и кризисных явлений, обусловленных как общим социально-экономическим состоянием в стране, так и специфическими отраслевыми проблемами. В частности, это проявилось в следующем:

1. Усилилась неэквивалентность в товарообмене сельского хозяйства с другими отраслями экономики. Продолжается рост цен на энергоносители, минеральные удобрения, сельскохозяйственную технику. Так, цены производителей на реализованную сельскохозяйственную продукцию выросли за период с 2000 г. по 2004 г. в 2,4 раза, а цены на приобретенные сельскохозяйственными организациями промышленной продукции и услуг — в 2,9 раза [1, с. 11].

В силу низкой рентабельности в сельском хозяйстве в большей мере, чем в других отраслях, произошло сокращение производственно-технического потенциала. Отсутствие необходимых денежных поступлений привело к многократному уменьшению закупок новой техники и оборудования и

физической амортизации большей части основных средств сельхозпредприятий. Поэтому даже при расширении спроса на отечественную продовольственную продукцию рост ее производства сдерживается ресурсными ограничениями.

2. Экономическая ситуация в сельском хозяйстве свидетельствует о наличии высокого удельного веса убыточных предприятий в отрасли [2, с. 37].

Так, число убыточных организаций в сельском хозяйстве в 2000 г. составляло 50,7% от общего их числа, в 2002 г. — 55,6% и, несмотря на снижение удельного веса к 2005 г. до 39,4%, остается значительным. Из общей суммы кредиторской задолженности задолженность в бюджеты всех уровней в 2004 г. составила 28,5%, в том числе просроченная — 19,5%. Просроченную кредиторскую задолженность имели 77% предприятий.

3. Нормальному функционированию агропромышленного комплекса препятствует неразвитость аграрных рынков, отсутствие эффективных систем их регулирования, наличие межрегиональных торговых барьеров, искусственное сдерживание цен администрациями регионов. В силу неразвитости рыночной инфраструктуры не обеспечивается в полной мере нормальная связь между производителем и потребителем продовольствия, ограничивается возможность сбыта продуктов отечественными сельхозтоваропроизводителями по приемлемым ценам.

Таблица 1. Финансовое состояние сельскохозяйственных организаций России за 2000–2005 гг.

Показатели	2000	2001	2002	2003	2004	2005*
Число убыточных организаций в сельском хозяйстве:						
всего, тыс.	14,0	12,6	14,5	12,9	8,0	

в % от общего числа организаций	50,7	46,3	55,6	52,8	37,4	39,4
Сумма убытка, млн руб.	20748	21744	33941	36320	21864	
Кредиторская задолженность организаций сельского хозяйства						
всего, на конец года, млрд руб.			247,3	245,2	214,0	
в том числе просроченных			162,3	149,9	106,4	88,8
Из общей суммы кредиторской задолженности						
задолженность в бюджеты всех уровней			34,9	36,3	28,5	
в том числе просроченная			26,6	26,7	19,5	

* ноябрь.

4. Предприятия, поставляющие средства производства, недостаточно адаптированы к потребностям отечественного сельского хозяйства. 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 их реструктуризации и модернизации привели к критическому отставанию от потребностей АПК. Сдерживается организация дилерских сетей современного типа, формирование лизинговых компаний.

Экспортно-ориентированные отрасли не столь сильно пострадали от сужения спроса на внутреннем рынке, так как нашли свою нишу на внешнем. Вместе с тем перспективная проблема этих отраслей заключается в том, что рост спроса на их продукцию на внутреннем рынке может быть ограничен нежеланием снижать цены по сравнению с мировым уровнем.

5. Немаловажной проблемой является ограниченный спрос на агропродовольственную продукцию. Либерализация цен в 1992 г. привела к отмене государственных продовольственных дотаций, которые достигали по некоторым базовым продуктам 80% розничной цены. Это резко сократило покупательную способность населения.

Проблема сбыта для отечественных товаропроизводителей была усугублена

внешнеторговой экспансией продовольствия. В результате за счет импортозамещения создались возможности для расширения рынка сбыта отечественного продовольствия. Вместе с тем падение реальных доходов населения ограничивает его общий спрос на продукты питания, в первую очередь белково-содержащие (животноводческие).

6. В сельском хозяйстве по-прежнему наблюдается низкий уровень инвестиционной активности — всего 4% в общем объеме инвестиций России в 2004 г. Коэффициент обновления техники за последние 10 лет не превышает 0,6–1,5% в год. В результате из-за недостатка техники страна недополучает 1/3 сельскохозяйственной продукции. Снижение уровня технической оснащенности сельского хозяйства, сокращение и старение машинно-тракторного парка сказались на состоянии материально-технической базы [3, с. 6].

Слабо изменилась за последние 5 лет отраслевая структура инвестиций в основной капитал АПК. Сельское хозяйство и пищевая промышленность относятся к группе слабо финансируемых отраслей, доля инвестиций в основной капитал которых составляет по сельскому хозяйству 3,1%, по пищевой промышленности — 3,6% от общих инвестиций в экономику страны.

Основным источником финансирования инвестиций в АПК являются собственные средства предприятий, за последние 5 лет доля которых существенно не менялась. В 2004 г. она составила в сельском хозяйстве 65,6%, а в пищевой промышленности — 68,6%. На втором по значимости месте стоят коммерческие

кредиты в банках и организациях, на долю которых приходится от 25 до 27%. Совсем незначительную часть занимают государственные источники финансирования, их доля не превышает 4-5%. За 2000–2005 гг. удельный вес сельского хозяйства в объеме иностранных инвестиций в экономику страны практически не изменился, а пищевой промышленности — сократился в 4,5 раза.

Согласно экспертным оценкам ежегодная потребность в средствах для обновления производственно-технической базы составляет около 160 млрд руб., что почти в 4 раза превышает собственные финансовые возможности сельхозпроизводителей.

7. Во многих регионах преодолению негативных процессов препятствуют острые проблемы демографического и кадрового потенциала, нехватка специалистов и руководителей, недостаточный уровень менеджмента, организационной и консультационной работы по формированию и функционированию новых рыночных структур. Сложной остается в сельской местности демографическая ситуация. Смертность в 1,7 раза превышает рождаемость, уровень явной и скрытой безработицы достаточно высок. Уровень оплаты труда работников сельскохозяйственных организаций значительно ниже среднего по стране, что сопровождается оттоком кадров специалистов и рабочих массовых профессий. Среднемесячная зарплата работника сельского хозяйства сегодня составляет 3580 руб., или 43% от общероссийского уровня. Свыше 50% сельского населения находятся за чертой бедности [4].

Еще одна группа трансформационных изменений связана со структурными изменениями в отраслях сельскохозяйственного производства. За последние годы отмечается рост производства животноводческой продукции и

увеличение поголовья скота. Сдвиги в динамике развития животноводства были предопределены как увеличением роста производства зерна (важнейшего фактора для формирования полноценного животноводства), так и существенным повышением спроса на отечественные мясные продукты, а также необходимостью сокращения доли импорта в ресурсах продовольствия и, прежде всего, в животноводстве.

Мировая практика показывает, что в странах с развитым сельским хозяйством на долю животноводства приходится большая часть сельхозпроизводства (Германия – 52%), более того, животноводство выступает своеобразным локомотивом развития отрасли, потребляя значительные объемы растениеводческой продукции.

Расчеты показывают, что потенциал роста сельхозпроизводства в России при росте объемов производства в животноводстве значительно выше, чем в случае наращивания экспорта зерна. В то же время рынок мяса и мясопродуктов является чрезвычайно перспективным и социально значимым. Потребление мяса на душу населения в России составляет 53 кг, в то время как в развитых странах — 80-100 кг. При этом потребление мяса будет постоянно расти по мере роста доходов населения. Динамика последних лет свидетельствует об этом.

Реформирование агропромышленного сектора имеет свою региональную специфику. Регионализация агросферы — сложный и противоречивый процесс, обусловленный разнообразием природно-экономических условий, исторически сложившимися навыками населения, социальными условиями и уровнем жизнеобеспечения регионов. Исходя из этого, для обеспечения рыночной адаптации АПК важен учет специфики институциональных преобразований на конкретных территориях.

Политика развития сельских территорий направлена на повышение

уровня и улучшение условий жизни сельского населения и охватывает целый комплекс мер, направленных на:

- создание в сельском хозяйстве равных с другими отраслями экономики условий получения денежных доходов;

- развитие несельскохозяйственной занятости в сельской местности для повышения доходов населения, ускорения высвобождения из сельскохозяйственных предприятий излишней рабочей силы и повышения производительности труда;

- освобождение сельскохозяйственных предприятий от бремени затрат на социальную и инженерную инфраструктуру; возмещение расходов на содержание социальных объектов, передаваемых в муниципальную собственность, за счет региональных бюджетов и средств, предусматриваемых на эти цели в федеральном бюджете;

- обеспечение социального развития сельских поселений, направленного на постепенное улучшение условий жизнедеятельности сельского населения, расширение доступности социальных услуг на селе и повышение их качества.

Для реализации этих задач необходимо осуществление мероприятий по государственной поддержке решения жилищной проблемы на селе, развития сети сельских учреждений

здравоохранения, общего образования, газификации, электрификации, дорожного строительства на селе, а также обеспечение компьютерами общеобразовательных школ в сельской местности.

Современные концепции развития сельских территорий опираются на идеи диверсификации сельского хозяйства, многофункциональности сельской экономики, наличия в сельских системах расселения центров роста, нашедшие достаточно глубокое отражение в действующем Федеральном законе от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [5]. В соответствии с данным законом осуществляется широкомасштабная реформа системы местного самоуправления, направленная на существенное расширение полномочий муниципальных образований в организации жизнедеятельности населения, проживающего на этих территориях.

В рамках начавшейся муниципальной реформы значительно изменились число муниципальных образований и соответственно численность сельских жителей на одно поселение, что подтверждается данными по России в целом и в разрезе субъектов РФ, входящих в состав Южного федерального округа (табл. 2).

Таблица 2. Количество муниципальных образований в регионах Южного федерального округа на 01.01.2005 г.

Субъект	Всего муниципальных образований	в том числе				Приходится сельских жителей на 1 сельское поселение, чел.
		кол-во городских округов	кол-во муниципальных районов	кол-во сельских поселений	кол-во городских поселений	
Республика Адыгея	57	2	7	43	5	4907
Республика Дагестан	740	10	41	681	8	2185
Республика Ингушетия	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.
Кабардино-Балкарская Республика	132	3	10	112	7	3304

Республика Калмыкия	128	1	13	112	2	1446
Карачаево- Черкесская Республика	96	2	8	81	5	3012
Республика Северная Осетия-Алания	114	1	8	100	5	2450
Чеченская Республика	234	2	15	214	3	3472
Краснодарский край	426	11	37	352	26	6750
Ставропольский край	330	9	26	281	14	4260
Астраханская обл.	176	2	11	151	12	2146
Волгоградская обл.	491	6	33	421	31	1572
Ростовская обл.	463	12	43	390	18	3623
Всего по округу:	3387	61	252	2938	136	3305
Итого по России	24504	522	1817	20106	1823	1907

С момента принятия Федерального закона от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [5] и до настоящего времени все мероприятия в рамках муниципальной реформы в Ростовской области проводились в точном соответствии с определенными данным законом сроками и в полном объеме, что позволило начать реализацию реформы местного самоуправления с 1 января 2006 г. К концу 2004 г. в Ростовской области был завершён первый этап муниципальной реформы: реформирование территориальной организации местного самоуправления. Были установлены и впервые законодательно утверждены границы всех муниципальных образований, все муниципалитеты были наделены соответствующим статусом, проведены выборы и сформированы органы местного самоуправления. С 1 января 2005 г. в Ростовской области существует 463 муниципальных образования: 390 сельских поселений, 18 городских поселений, 12 городских округов, 43 муниципальных района. Вновь образованными являются 408 городских и сельских поселений.

Следует обратить внимание, что сопоставление оценки доходов и расходов областного и местных

бюджетов Ростовской области, определенных в соответствии с Бюджетным кодексом РФ, федеральными и областными законами, устанавливающими расходные обязательства, подтверждает их изначальную расчетную несбалансированность. Поэтому ликвидация низкой бюджетной обеспеченности муниципальных образований представляется одной из существенных проблем проведения муниципальной реформы. В Ростовской области 52 муниципальных образования являются донорами (5 городских округов и 47 поселений), 411 муниципальных образований являются дотационными (7 городских округов, 43 муниципальных района, 361 поселение). Средний уровень дотационности местных бюджетов по Ростовской области — 19,6% (по городским округам — 3,9%, по муниципальным районам — 41,4%, по городским поселениям — 8,9%, по сельским поселениям — 43,1%).

При исходном условии сбалансированности бюджета консолидированного бюджета Ростовской области дефицит дотационных муниципальных образований составит 8 процентных пунктов, в том числе по городским округам — 1%, муниципальным районам — 6%, поселениям — 1%. В 2006 г. в

целях сбалансированности поселенческих бюджетов из областного бюджета Ростовской области будет выделено в общей сложности 0,7 млрд руб. дотаций на текущие расходы. Это 2/3 всех доходов поселений [6].

Разрешение проблемы низкой бюджетной обеспеченности муниципальных образований возможно путем внесения изменений в налоговое и бюджетное законодательство и перераспределения в пользу муниципальных образований более значительной, чем в настоящее время, части доходов от федеральных налогов и сборов (рис. 2).

Для устранения указанных диспропорций основной задачей Администрации Ростовской области при определении межбюджетных отношений на 2006 год стало оказание содействия органам местного самоуправления области в обеспечении сбалансированности их бюджетов. При этом действующие в настоящее время основные подходы к оказанию финансовой поддержки муниципальным образованиям предусматривается сохранить как способствующие сбалансированности местных бюджетов, развитию муниципальных образований, проведению органами местного самоуправления эффективной бюджетной политики и в целом соответствующие федеральным подходам.

Следует подчеркнуть, что введенные с 2006 г. изменения в налоговой системе России способны существенно повлиять на налоговый и инвестиционный климат в сельских муниципальных образованиях. Отныне полномочия по единому налогу на вмененный доход переданы в органы местного самоуправления на уровень муниципальных районов. Это является существенным фактором. Если раньше для установления справедливой системы коэффициентов К2 (корректирующий коэффициент базовой доходности,

учитывающий совокупность особенностей ведения предпринимательской деятельности) необходимо было апеллировать к региональным властям, то теперь коэффициент устанавливается представительными органами муниципальных районов.

Муниципальным районам объективно необходимы стабильные источники финансирования. В экономически слабейших из них единый налог на вмененный доход может стать основным источником пополнения бюджета, поэтому возникает опасность установления тем большего налога, чем хуже экономическое положение населенного пункта, и, следовательно, получение возможно меньшего дохода. Таким образом, ответственность за формирование благоприятного инвестиционного и налогового климата в сельских муниципалитетах во многом переходит к представительным органам власти муниципальных районов.

Налоговой новацией 2006 г. становится земельный налог, который по многим позициям будет регулироваться законами муниципальных образований. Базой для определения налоговых ставок выступает кадастровая стоимость земель, которая рассчитывается от величины земельной ренты. Из этого можно сделать вывод: как бы ни выстраивалось налогообложение сельхозпроизводства, оно всегда связано с необходимостью расчета величины земельной ренты.

Переход на новый способ исчисления и использования средств земельного налога приводит к двойственности его влияния на развитие сельских территорий. Лишаясь целевого характера, он становится очень важным источником в формировании бюджетов сельских муниципальных образований. Чем больше будет собрано земельного налога, тем больше социальных задач можно будет решить на данной территории.

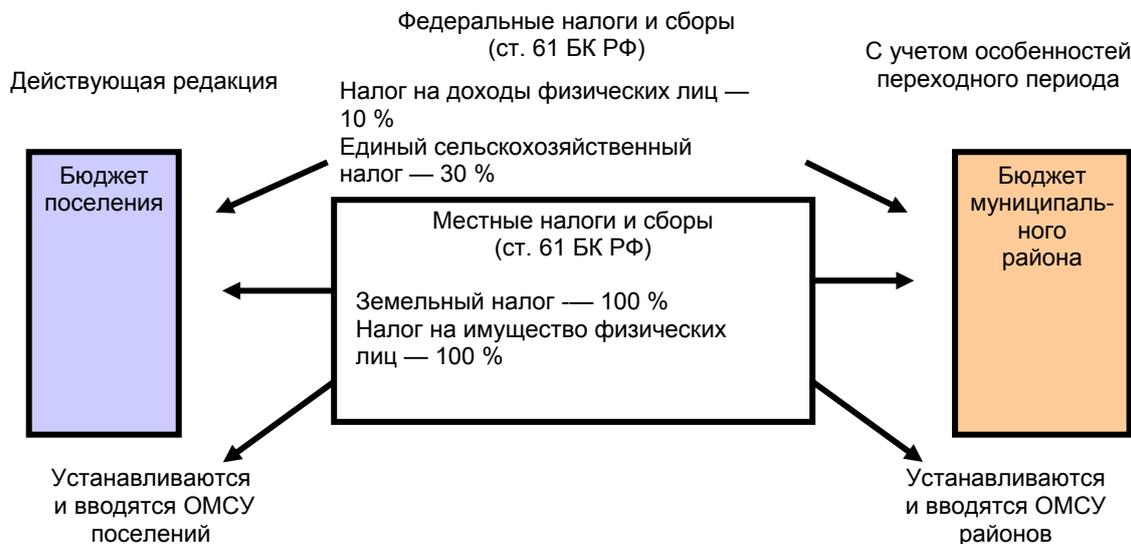


Рис. 2. Формирование доходной части бюджетов вновь образованных поселений

Такой подход к формированию доходной базы вызывает сомнения, так как собственниками земли и плательщиками земельного налога являются граждане, проживающие на данной территории, а арендуют землю у муниципалитетов предприятия, в которых работают те же самые граждане. Кроме того, значительная часть земельного налога взимается с земель, на которых не производится товарная продукция, следовательно не возникает рента, и налог становится прямым вычетом из доходов, полученных из других источников. При этом следует учитывать, что уровень доходов сельских жителей значительно ниже, чем у жителей городов. Нерешенным остается вопрос о нормативно-правовом регулировании использования кадастровой стоимости земельных участков, о периодичности проведения государственной кадастровой оценки земель, об индексации налоговой базы по земельному налогу.

Обобщая все вышеизложенное, можно констатировать, что выбор

национального проекта «Развитие АПК» в качестве приоритетного объективно предопределен необходимостью развития и обеспечения стимулов для эффективного производства сельскохозяйственной продукции в Российской Федерации и ее регионах как материальной основы обеспечения экономического роста в агропродовольственном секторе, повышения качества жизни сельского населения и обеспечения продовольственной безопасности страны.

Приоритетный национальный проект «Развитие АПК» включает в себя три направления: «Ускоренное развитие животноводства», «Стимулирование развития малых форм хозяйствования в агропромышленном комплексе» и «Обеспечение доступным жильем молодых специалистов (или их семей) на селе», которые будут развиваться в течение 2006–2007 гг. Национальный проект имеет конкретные целевые параметры, отраженные в таблице 3 [7].

Таким образом, реализация национального проекта «Развитие АПК» приведет к:

- повышению инвестиционной привлекательности и конкурентоспособности животноводства;

- увеличению потребления основных продуктов на душу населения;

- росту вклада АПК в решение стратегических задач по обеспечению устойчивости экономического роста и достойного уровня жизни россиян.

Таблица 3. Основные параметры реализации национального проекта «Развитие АПК»

Направления	Цели	Финансирование, млрд. руб.		
		2006 г.	2007 г. (план)	Всего
Ускоренное развитие животноводства	Увеличение производства мяса на 7%, молока — на 4,5% при стабилизации поголовья крупного рогатого скота на уровне не ниже 2005 г.	7,45	7,18	14,63
Стимулирование развития малых форм хозяйствования	Увеличение объема реализации продукции личными подсобными и крестьянскими (фермерскими) хозяйствами (ЛПХ и КФХ) на 6%	6,6	9,37	15,97
Обеспечение доступным жильем молодых специалистов (или их семей) на селе	Ввод 1392,9 тыс. м ² жилья и улучшение жилищных условий не менее 31,64 тыс. молодых специалистов (или их семей) на селе	2,0	2,0	4,0
ВСЕГО по проекту, включая расходы на организационное, методическое, информационное обеспечение и мониторинг реализации проекта		16,2 0,15	18,7 0,15	34,9 0,3

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Мухамеджанов Р.М., Захаров Ю.М. Система государственной поддержки сельскохозяйственного производства: проблемы и пути решения // АПК: экономика, управление. — 2006. — №3.

2. Иванова В. «Подкормить» село — накормить страну // Экономика и жизнь. — 2006. — №14.

3. Милосердов В.В. Приоритетный национальный проект «Развитие АПК»: проблемы и пути их решения // АПК: экономика, управление. — 2006. — №3.

4. Гордеев А.В. О готовности Минсельхоза России к реализации приоритетного национального проекта «Развитие АПК» // Режим доступа: [www.mzsrrf.ru].

5. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в

Российской Федерации» с изм. и доп. // Справочно-правовая система Консультант-Плюс.

6. Областной закон от 15 декабря 2005 г. «Об областном бюджете на 2006 год» с изм. и доп. Режим доступа: [www.donland.ru].

7. Официальный сайт Министерства сельского хозяйства РФ. Режим доступа: [www.mcx.ru].

