И. Н. Буздалов, главный научный сотрудник
ВИАПИ имени А.Н. Никонова, академик РАН

России нужна новая аграрная политика

В статье рассматриваются существенные изъяны проводимой в России аграрной политики, как причины деградации производственного и социально-трудового потенциала сельского хозяйства. Обосновывается настоятельная необходимость и показываются определяющие направления перехода к протекционистски ориентированной аграрной политике с использованием мирового опыта в этой области.
Ключевые слова: аграрная политика, аграрный протекционизм, «перекачка», государственная поддержка, аграрное законодательство.

Определяющим признаком научной обоснованности аграрной политики является поддерживаемая государством ее стратегическая направленность на обеспечение занятым в сельском хозяйстве всех необходимых экономических и социальных условий для высокопроизводительного творческого труда, достижения прочной продовольственной безопасности страны и ее активного позиционирования на мировом агропродовольственном рынке.[*] Фундаментальной макроэкономической предпосылкой такого обеспечения является реализация принципа приоритетности развития сельского хозяйства и всего АПК, во многом определяющего общий прогресс в экономике и обществе.

В ныне проводимой аграрной политике приоритетное значение сельского развития по меньшей мере недооценивается. Этот принципиальный изъян государственного видения «аграрного вопроса» отражает умозрительные представления физиократов и по сути унаследован от советской экономической теории и практики и обусловлен непониманием (или нежеланием понимать) уникальной многофункциональной роли села и сельских территорий в производственно-технологической, социально-экономической и природоохранной сторонах развитии воспроизводственного процесса.

Приоритет сельского развития – ключевой принцип аграрной политики

В современных условиях серьезного осложнения геополитических и мирохозяйственных процессов, как прямого следствия просчетов и амбиций властных политиков, «цена» недооценки приоритетности сельского развития заметно возрастает. Связанное с этим обострение продовольственной, энергетической, климатической,

[*] Для объективного, обстоятельного исследования «качества» политических решений в данной и других областях экономики и общества нельзя забывать наиболее предметного определения самого понятия политики В.Далем, как «видов, намерений и целей государя, немногим известных и образа его действия, нередко скрывающего первые. Политик умный, ловкий (не всегда честный) государственный деятель.

демографическо-миграционной и иных глобальных проблем мира *выдвигает новые требования к национальной аграрной политике.* Она должна не только гарантировать взаимоувязанное устойчивое развитие всех обеспечивающих аграрное производство отраслей, но и его более тесную координацию с развитием других секторов экономики, общим социально-пространственным преобразованием страны, а также глобальными мировыми трендами. Такой подход призван облегчить переход к социально ориентированному, ресурсосберегающему экономическому росту и фактически закреплен в современных аграрных политиках ведущих развитых (ЕС, США) и ряда развивающихся экономик, особенно Китая.

Развитые страны современного мира стали таковыми в результате политики приоритетного развития сельского хозяйства. Наглядный пример этому – Соединенные штаты Америки. До середины 18 в. США не являлись передовой страной в своем промышленном и общем экономическом развитии. Таковой считалась Англия. Системные изменения в американской экономике начались с принятием в 1863 г. закона о гомстедах, запустившего процесс развития фермерских хозяйств и динамичного внутреннего рынка. Предоставленная законом возможность бесплатного получения на семью земельного участка площадью в 70 га с обязанностью использовать его по прямому назначению в рамках общей политики аграрного протекционизма создала мощные стимулы подъема аграрного производства, развития металлургии, сельскохозяйственного и транспортного машиностроения, транспортной инфраструктуры и других связанных с АПК отраслей и сфер экономики. В итоге уже к началу 20 в. страна превратилась в лидирующую промышленную и продовольственную державу мира. Наряду с радикальным преобразованием сельского хозяйства, ставшего локомотивом такого превращения, доля США в мировом промышленном производстве удвоилась и достигла 31%.

Протекционистская направленность аграрной политики, особенно в начальной стадии перехода к системным социально-экономическим преобразованиям, способствовала приобретению статуса высокоразвитых экономик Германии, Франции, многих других стран мирового сообщества. Современное китайское «экономическое чудо» - прямой результат такой политики.

Руководствуясь положением: «сельское хозяйство – основа экономики» [Дэн Сяопин, 1997 г.], власти страны с начала 80-х годов XX в. последовательно осуществляют действительно новую, протекционистски ориентированную аграрную политику, добившись на ее основе беспрецедентных результатов в преобразовании отрасли и всего народного хозяйства. В России, испытывающей болезненные последствия санкций западных стран (да и собственных «контрсанкций» в области продимпорта), *переход к*

такой политике в связи с глубоким затяжным характером аграрного кризиса, тормозящего весь процесс социально-экономического развития страны, сейчас не только настоятельно необходим, но и крайне неотложен.

Объективная общественная необходимость обеспечения приоритета сельского развития обусловлена рядом факторов и условий фундаментального характера, прежде всего тем, что с*ельское хозяйство как первичная базовая основа материального производства занимает особое место среди ведущих отраслей и сфер экономики не только по своей целевой функции, циклу воспроизводства, но и по отраслевой и пространственно – социальной структуре*. Аграрное производство основано на жизнедеятельности крестьянства – корневой системе нации и в этом смысле ее *настоящей элиты, формирующей безальтернативную базу развития экономики и всего общества, удовлетворяя первейшую потребность человека в продуктах питания.* «Производство пищевых средств, как особо подчеркивал абсолютную истину К.Маркс, - является *самым первым* условием жизни непосредственных производителей и всякого производства вообще», или, согласно народной мудрости, «хлеб (в широком понимании – продовольствие) всему голова». Можно, конечно, с высоты верховной власти внушать голодающему (по вине непрофессионализма этой власти), что «не хлебом единым» он жив и призывать его к патриотизму, духовности, «сплочению» с сытыми призывающими, к терпению во имя какой-то изобретенной ими очередной «национальной» идеи, «светлого будущего» и т.д. Но уже при полупустом желудке указанных призывов человек не хочет даже слышать, а его терпение быстро иссякает и трансформируется в озлобление. Голодный же бунт – самый беспощадный и вполне «осмысленный».

Сейчас на продовольствие в России приходится около 48% потребительского рынка, а затраты на питание составляют почти 1/3 расходов российских домохозяйств. Даже небольшие сбои с продовольственным снабжением лишь по отдельным продуктам (гречка, сахар и т.д.) неизбежно сопровождающиеся с другой бедой – ростом цен, мгновенно вызывает у населения нарастающую протестную реакцию, в то время, как, например, нехватку автоматов, танков и т.д. его особенно не обеспокоит. Любой, самый воинственный режим, неспособный решить «продовольственную проблему» заведомо обречен.

Воспроизводственный цикл сельского хозяйства опирается преимущественно не на исчерпываемые минеральные, а на воспроизводимые ресурсы – плодородие почв, биологический (частично, энергетический) потенциал растений и животных. Он более равномерно, чем в других межотраслевых комплексах, распределен по территории страны. Сельское хозяйство использует 13% земельной площади (36% - без учета

площади лесов и поверхностных вод) и почти 20% потребляемых водных ресурсов России. Площадь пашни в стране сопоставима с этой площадью во втором в мире продуценте продовольствия – Евросоюзе, но в отличие от него может быть увеличена на 15-30%. Причем такой прирост возможен прежде всего за счет освоения части миллионов заброшенных за годы реформ пахотных земель. Однако, если сделать поворот на главный путь развития сельского хозяйства – его интенсификацию, системную модернизацию, то объем производства на оставшихся сейчас в обороте землях сельскохозяйственного назначения более эффективным способом можно увеличить в 2-2,5 раза, упрочив и активизировав тем самым общий потенциал отрасли, как «вечного двигателя», локомотива экономики.

Сельское хозяйство оказывает существенное влияние на изменения климата, состояние окружающей среды. На с*ельскохозяйственное производство* приходится примерно 15-18%, а вместе с пищевой промышленностью – 25-28% эмиссии парниковых газов, способствующих глобальному потеплению. В свою очередь, *изменения климата существенно осложняют весь воспроизводственный процесс в агропродовольственной системе страны. Зависимости сельхозпроизводства от погодных колебаний вызывает повышенные издержки и риски для частных инвесторов, которые в целях обеспечения продовольственной безопасности страны вынуждено брать на себя государство*. За последние 15 лет число опасных метеоявлений в России удвоилось, достигнув почти 550 в год, средняя температура выросла вдвое выше, чем среднемировая. Участились разрушительные для сельского хозяйства засухи и наводнения, *возмещение потерь от которых в силу их объективной обусловленности также является обязанностью государства.*

Аграрный сектор заметно влияет на общие макроэкономические параметры развития. В сельском хозяйстве России действуют около 30 тыс. сельскохозяйственных организаций, почти 230 тыс. крестьянских (фермерских) хозяйств, свыше 17 млн. приусадебных семейных хозяйств населения, а также около 80 тыс. садово-огородных объединений, в которых земельные участки имеют более 14 млн. семей. По оценке Росстата, в отрасли трудятся более 5,1 млн. чел или 7,2% занятых в экономике (с учетом занятости в хозяйствах населения реальная доля значительно выше). Сельское хозяйство вместе с земельной рентой дает около 10% национального дохода страны. Продовольствие и сырье для его производства составляют 13,6% стоимости импорта РФ. *Оптимизация этих параметров – прямая функция системы государственного макроэкономического регулирования.*

Сельское хозяйство во многом определяет социальную и этно-демографическую ситуацию в обществе. Сельские территории занимают две трети площади России, на них проживает 26% населения страны. Более, чем в половине административных районов России сельские жители преобладают. Общенациональное значение приобретает преобразование инженерной и социальной инфраструктуры села, учитывая, что свыше 60% трудоспособного населения сельской местности занято в несельскохозяйственных отраслях.

Сельская жизнедеятельность остается важной основой национальной самоидентификации, хранителем национальных культурно-этических ценностей, трудовых и поведенческих обычаев и традиций. Для различных народов России (особенно малых, проживающих в отдаленных и неблагоприятных по природно-климатическим условиям регионах) сельское хозяйство и сельское расселение по - прежнему образуют базу не только этнической и национальной идентичности, но и влияют на общий характер жизнедеятельности на сельскохозяйственных территориях.

Таким образом, рациональное использование уникального ресурсного потенциала отрасли, стимулирование эффективности производства через обеспечение достойных доходов занятых в сельском хозяйстве, стабильное снабжение населения основными продуктами питания отечественного производства по разумным ценам, поддержание экологического и социально - демографического баланса на сельских территориях - важнейшие базовые условия существования и развития государства и общества. Поэтому обеспечение этих условий выступает как объективная общественная необходимость, является постоянным макроэкономическим приоритетом и главной целью собственно аграрной политики, предпосылкой системной экономической и социальной модернизации, следовательно, успешного позиционирования России в меняющихся мирохозяйственных процессах. Государственный профессионализм в проведении аграрной политики – прямой показатель профессионализма политического руководства страны вообще.

Опыт и результаты обеспечения приоритета сельского развития в России и зарубежных странах

Многовековая история России показывает, что в отношениях государства с сельским хозяйством и крестьянством принцип приоритетности за некоторыми исключениями, прежде всего в годы осуществления Столыпинской реформы, не находил своего отражения в аграрной политике. Этим определялась не только перманентная

отсталость отрасли, но и общее социально-экономическое неблагополучие в обществе (Абалкин, 2009). Особенно это проявилось в процессе так называемых «социалистических преобразований», когда вместо приоритетного развития отрасли применялись методы военно-феодальной эксплуатации крестьянства, взимания с него «дани» через механизм пресловутой «перекачки», «ножниц цен» и т.д.

В настоящее время методы внеэкономического принуждения в основном устранены, а размеры неэквивалентного обмена, масштабы «перекачки» результатов крестьянского труда в пользу субъектов монопольного окружения сельского хозяйства уменьшены. *Однако, в проводимой ныне аграрной политике России, сельское хозяйство, по–прежнему рассматривается как традиционный «донор», как неизбежный, хронически отсталый, «довесок» к остальным «неаграрным» секторам экономики. По сути, власти, чтобы освободить себя от забот всерьез заниматься развитием собственного сельского хозяйства, его роль в смене экономических и технологических циклов оценивают в лучшем случае как инертный фон, а в худшем, по определению бывшего Министра финансов РФ А.Кудрина как «черную дыру». Без изменения такого устаревшего и искаженного видения российской правящей элитой «аграрного вопроса» решительный поворот всего общества на реализацию принципа приоритетного развития сельского хозяйства, следовательно его системное преобразование, через массированную господдержку аграрного сектора, являющуюся общемировым трендом невозможен*.

В Евросоюзе только за 2009 – 2014 гг. доля граждан, считающих (вместе с руководством сообщества) такое развитие (особенно социальное преобразование села) жизненно важным, а поэтому приоритетным, возросла в 1,2 раза до 53%. При этом более 90% населения стран ЕС считают господдержку сельского хозяйства первоочередной по ее значимости, обусловленной производственно-социальной спецификой отрасли, социально справедливой и оправданной экономически. Отсюда и «приоритетные» расходы на эту поддержку в рамках Общей сельскохозяйственной политики ЕС на 2014-2020 гг. занимающие второе место в расходах бюджета и составляющие 38% его общей суммы. До 5 и более процентов бюджета затрачивают на сельское хозяйство конкретные страны сообщества.

Общемировому тренду приоритетного развития, следовательно, массированной господдержки сельского хозяйства продолжает неизменно следовать Китай. За годы реформ ее размеры возросли почти в 30 раз и в общей структуре бюджета страны составляют 7,5%. В России, наоборот, доля сельского хозяйства в расходной части бюджета, составлявшая в 1990 г. 14% его суммы, снизилась до символической в 1,2%. В

расчете на 1 га посевной площади размеры господдержки отрасли в России оказались в 20 с лишним раз ниже китайских показателей. В результате за период экономических реформ валовая продукция сельского хозяйства Китая (*на той же земельной площади)* увеличилась в 2,3 раза, в том числе животноводства в 3,2 раза, а в России ее объем не достиг уровня 1990 г. и в животноводстве упал на 1/3. В настоящее время Китай, обеспечив рост потребления основных продуктов питания в расчете на душу населения в 2-3 и более раз (по мясу в 3,5 раза, растительному маслу в 4,3 раз, рыбе – в 9 раз, фруктам – в 12 раз и т.д.) экспортирует продукцию сельского хозяйства, в том числе в Россию на сумму свыше 70 млрд долларов, а Россия импортирует ее в объеме свыше 40 млрд долларов в год (2013 г. – 43,1 млрд долларов).

На этом фоне, по меньшей мере, странными представляются попытки властей, в частности, прозвучавшие в отчете Правительства РФ на заседании Государственной думы 22.04.2014 г., представить социально-экономическую ситуацию в сельском хозяйстве в неоправданно приукрашенном виде. Основным аргументом в пользу якобы благополучия в сельском развитии выдвигается рост объема сельскохозяйственного производства в 2013 г. на 6%, тогда как в целом по экономике он не превысил 1% ,без уточнения, что этот год был благоприятным для урожаев больше по милости природы, а объем продукции животноводства упал на 2,2%.

Но сравнительный анализ динамики развития сельского хозяйства по данным за один год вместо сопоставления по результатам за период в 4-5 лет методологически несостоятелен. Непоказательны для сравнения результаты 2014 г., полученные в сельском хозяйстве при содействии даровых сил природы, а не вследствие каких-то серьезных дополнительных усилий государства. Сопоставление по периодам, включая данные 2014 г., фактически свидетельствует о стагнации производства, а в сочетании с другими показателями социального и экономического развития – о глубоком системном аграрном кризисе. Если же оценивать положение на селе по данным производства продукции в 2013 г., то соответствующий показатель был почти на 12% ниже уровня 1990 года. По многолетним периодам с начала реформ основной прирост получен в отраслях растениеводства, причем, как показывает анализ негативных процессов в использовании земельных угодий, он получен за счет истощения почвенного плодородия, а. животноводство продолжает оставаться в серьезном провале. На 55% посевной площади вообще не вносятся минеральные удобрения, а органические – на 94,4%. При этом и без того мизерные дозы минеральных удобрений на 1 га посевов по сравнению с 1990 г.

сократились в 3 раза. Более 80% их производства экспортируется и используется для повышения урожайности полей зарубежных фермеров.

Не менее странной представляется эйфория властей по поводу якобы успешного развития сельского хозяйства, подкрепляемая ссылками на экспорт ряда продукции сельского хозяйства, прежде всего, зерна (в среднем за последние годы на уровне 13-15 млн тонн). Однако соответствующие показатели, прежде всего, зерновой флюс на фоне провала в животноводстве, особенно, мясо-молочном, свидетельствует о крайней диспропорциональности отраслевой структуры аграрного сектора. Зерно экспортировалось и в период военно-феодальной эксплуатации российского крестьянства конца 20-х - начала 30-х годов XX в., сопровождавшееся бескормицей скота и голодом самих крестьян. При нынешних перекосах в аграрной структуре и в общем соотношении растениеводства и животноводства, приходится прибегать к масштабным зарубежным закупкам продовольствия, эквивалентным 16-18 млн тонн зерна в среднем за год [Б.Пошкус, 2010 г.].

Из этого следует, что в предпринятых с начала 90-х годов XX в. стратегически неотложных, но практически спонтанных, осуществляемых путем проб и ошибок, рыночных преобразованиях, декларациях, в лучшем случае, полумерах, по обеспечению приоритета сельского развития и на его основе возрождения села в экономической политике государства отрасль оказалось на последнем месте. Специфика и особая роль отрасли в социально-экономическом оздоровлении страны ее руководством не была оценена, и поэтому и без того подорванное в процессе «социалистических» преобразований и последующих сумбурных реорганизаций и перестроек аграрное производство подверглось новым болезненным экспериментам и на многие годы отброшено вспять. *Допущенные серьезные ошибки и просчеты в отношении социально-экономической стратегии сельского развития до сих пор глубоко не проанализированы и тем более не исправлены*.

В связи с этим утверждение, прозвучавшее в заключении упомянутого отчета Правительства РФ в Госдуме о том, что властям «не стыдно» за нынешнее положение дел в сельском хозяйстве звучит крайне неубедительно и необъективно. По сути другую, более объективную оценку действительного положения на селе дал, наконец, Президент В.В. Путин, заявивший на заседании Госсовета и Совета по нацпроектам и демографической политике 21.04.2014 г., что сельская жизнедеятельность «во многих местах (на самом деле на площади более половины сельскохозяйственной территории – И.Б.) словно остановилась, замерла» и, что люди, бегут из деревни «из-за общей

невостребованности». Правда, эта оценка не была подтверждена в его Послании Федеральному собранию 4.12.2014 г. Вместо этого приведены результаты благоприятного по погодным условиям 2014 года, а, ведь, с апреля по декабрь этого года никаких существенных изменений к лучшему (если не считать милостей природы) в деревне не произошло. Достаточно внимательно взглянуть на общее болезненное состояние аграрного сектора страны, на показатели сельской демографии, качество человеческого капитала и производственно-технической базы на селе, парадоксы и злоупотребления в использовании земельных ресурсов, на состояние социальной и инженерной инфраструктуры, низкие показатели уровня жизни селян, сельской занятости, трудовой активности, тенденции миграции из села, особенно молодежи, чтобы убедиться в глубине испытываемого современным сельским хозяйством острейшего системного кризиса – наглядного отражения социально-экономической ущербности проводимой аграрной политики и необходимости радикальных изменений в ее стратегии и механизмах осуществления.

Такому изменению способствовало бы широкое использование опыта «всех развитых стран», к чему и призвал В.В.Путин в своей статье «О наших экономических задачах» (Ведомости, 31.04.2012 г.), а этот опыт, как известно основан на реальном обеспечении приоритета сельского хозяйства, активной протекционистской направленности аграрной политики. Ведь одними призывами урожаи полей и животноводческую отрасль не поднять, стимулы к производительному труду и социальное благоустройство села не повысить, деградацию сельской демографии не приостановить и в целом затянувшийся глубокий системный кризис отрасли не преодолеть. Поэтому в отличие от развитых и быстро развивающихся стран, прежде всего, Китая, российский аграрный сектор, в условиях проводимой властями политики оказался в глубокой долговой яме и состоянии фактического банкротства. В итоге он не только не стабилизирует или динамизирует экономику России, но сдерживает ее развитие, не обеспечивая возможный значительный мультипликативный эффект для сопряженных отраслей промышленности и сферы услуг. Кризисное его состояние не позволяет преодолеть и беспрецедентное за всю историю России засилие импорта продовольствия, какие бы замены его поставщиков из соседних Польши, Германии, Норвегии на чилийских, аргентинских и т.д. без необходимого наполнения аграрного бюджета страны, следовательно, преобразования отечественного сельхозпроизводства, не осуществлялись.

Не просчитав последствий «контрсанкций» на импортные поставки продовольствия из США, других стран Запада и вообще усматривая в санкциях против

России своего рода стимулы, наконец, самим всерьез заняться своей экономикой, ее модернизацией, импортозамещением и т.д. ответственные представители власти не делают при этом необходимых пояснений и объяснений. А что же раньше, когда цена за баррель нефти превышала 100 долларов, мешало направить усилия и ресурсы государства на формально провозглашенную модернизацию аграрного и всего реального сектора экономики и все шло по логике Остапа Бендера: «заграница нам поможет»? Что касается действий по принципу «око за око», то оценивать их нужно с позиций собственной выгоды, вместо которой страна, население несет немалые потери и убытки. Можно, вгорячах, ввести эмбарго еще и на импортные лекарства, детское питание и т.д., но нетрудно предвидеть и его последствия. Главное же наивно думать, что указанные «стимулы» заработают сами по себе без изменений в методах и механизмах управления, в частности, без реального поворота от общих призывов к реальному ресурсному и организационно-управленческому обеспечению приоритета сельского развития.

Между тем, торжественно провозглашенная в начале реформ стратегия такого развития на деле выродилась в основном в декларации или популистские благие намерения, в лучшем случае - в полумеры. Формально государство брало на себя ответственность за рыночно социальную трансформацию аграрного сектора, ее финансово-организационное сопровождение. Об этом свидетельствуют положения и нормы Закона «О социальном развитии села» (1990 г.), которые полностью *соответствовали понятию приоритетности, принципам и механизму аграрного протекционизма и предусматривали выделение на аграрную господдержку 15% национального дохода.* Продолживший эту линию Закон «О приоритетном обеспечении агропромышленного комплекса материально-техническими ресурсами» (1991г.) не только вводил *особый режим этого обеспечения, но и устанавливал адекватные, ориентированные на бюджетную поддержку сельского хозяйства принципы и меры его осуществления* и финансового обеспечения. Была «узаконена» необходимость соблюдения *паритета цен* между промышленной и сельскохозяйственной, в том числе рыбной, продукцией.

В последующем эта необходимость подтверждалась специальным законом (1999 г.), определившим установление механизма формирования *эквивалентных* условий товарно-денежного обмена между сельскохозяйственными товаропроизводителями и производителями средств производства (и услуг) для сельского хозяйства, а также *компенсацию потерь сельскохозяйственных товаропроизводителей в связи с нарушением паритета цен.* Причем главным финансовым источником господдержки в соответствующих правовых актах был определен *федеральный бюджет*, а бюджеты

субъектов РФ и частные инвестиции дополнительными и это объективно обусловлено экономическими реалиями рыночного хозяйства и спецификой аграрного производства.

На практике указанные и другие федеральные законы по сельскому развитию, прежде всего, Закон «О государственном регулировании агропромышленного производства» (1997 г.) не выполнялись и часто подменялись документами, которые не относились даже к подзаконным актам, что дискредитировало законодательную деятельность и являлось одной из существенных причин серьезного подрыва производительных сил сельского хозяйства, ресурсорасточительности в использовании и без того мизерной бюджетной поддержки села. По сути в стране практически отсутствует необходимое правовое обеспечение приоритетного развития сельского хозяйства.

Как раз «во всех развитых странах» законы по сельскому хозяйству имеют четкую протекционистскую направленность, детализированную в положениях и нормах и занимающую сотни страниц убористого текста, а в Швейцарии эта направленность отражена в отдельной статье Конституции страны. Российский Закон о сельском хозяйстве изложен на 15 страницах общих установок. Что касается конкретизирующих эти установки многочисленных правовых и нормативных актов, изобилующих неувязками и противоречивыми нормами, то вместо внятного, профессионально отработанного аграрного законодательства в итоге образовался, говоря словами великого диагноста российских бед и недугов М.Е.Салтыкова-Щедрина, своеобразный, граничащий с беззаконием, «сумрак законов».

Сейчас действующие земельные законодательные и подзаконные акты в сочетании с волевыми решениями землеустроительного и прочего регионального и местного, во многом коррумпированного чиновничества, по сути, стоят на пути формирования в стране цивилизованного рынка земель сельскохозяйственного назначения. Закон «О сельскохозяйственной кооперации», несмотря на некоторые его коррекции, создает правовую основу не столько ля становления подлинной кооперации в основном в ее вертикальных формах, сколько направлен на реанимацию колхозных порядков. Основной формой кооперации на селе законом определен колхоз, хотя такой формы уже нет ни на практике, ни в официальных документах по социальной структуре сельского хозяйства. Немало парадоксов и странностей в других актах аграрного законодательства, требующего радикального обновления и сведения в единый полноценный закон о сельском хозяйстве прямого действия с наполнением его четкими и однозначными нормами приоритетного развития села и сельских территорий.

Начиная с 2000 г. в отношении приоритетной поддержки села, ее финансового обеспечения наметились определенные позитивные сдвиги. В 2005-2007 гг. сельское хозяйство было включено в число приоритетных национальных проектов, однако, вследствие, по словам В.В.Путина, «недопустимо малого» бюджетного финансирования социально-экономическое положение на селе к лучшему мало изменилось и за время реализации проекта «Развитие АПК» импорт продовольствия в страну удвоился. Была надежда, что изменения произойдут с принятием Закона «О развитии сельского хозяйства» (2006 г.), Основных направлений агропродовольственной политики Правительства РФ на 2001- 2010 гг. и Доктрины продовольственной безопасности РФ (2010 г.), а также Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельхозпродукции, сырья и продовольствия на 2008-2012 гг., целевых программ сохранения и повышения плодородия почв на 2002-2005 гг. и социального развития села на 2006 -2013 гг, а также региональных программ развития аграрного сектора. Требовалось только подкрепить намеченные установки и организационно-управленческую систему АПК необходимыми ресурсами, по меньшей мере, адекватными доли сельского хозяйства и всего агропромышленного комплекса доле создаваемого в нем национального дохода страны.

Однако ухудшение экономической ситуации и обострение борьбы в правительстве за распределение финансовых потоков и политическое влияние, вопреки общемировой практике, не позволили мобилизовать эти ресурсы и превратить Минсельхоз в центр принятия решений по их использованию в рамках общей протекционистской направленности аграрной политики. Наоборот, были резко сужены отраслевые (вывод из ведения Минсельхоза рыбного, охотничьего и лесного хозяйства) компетенции и экономико-правовые функции Министерства. Например, о введении запрета на экспорт зерна в 2010 г. в ведомстве узнали из СМИ.

Несмотря на некоторые частные позитивные сдвиги последних лет (возвращение в Минсельхоз рыбного хозяйства, выделение символического по сравнению с необходимым дополнительного «антикризисного» финансирования сельского хозяйства в 2013 г.), *отвечающая современным требованиям система формирования и реализации аграрной политики, которая соответствовала бы опыту «всех развитых стран» не была создана.* Общее социально-экономическое состояние аграрного сектора и всей сельской местности оставалось тяжелым, крайне неустойчивым, представляющим угрозу не только продовольственной, но и всей национальной безопасности страны. Это подтверждает динамика некоторых базовых показателей аграрного сектора за истекшее двадцатилетие.

Данные показывают, что после практически шокового снижения в первое десятилетие реформ, в следующие 12 лет среднегодовое производство зерна, картофеля, фруктов и ягод, мяса и молока возросло. Однако оно не достигло уровня последнего «предреформенного» пятилетия и даже более низких параметров Госпрограммы развития сельского хозяйства на 2008 – 2012 гг. Из 12 целевых показателей Госпрограммы на 2008-2012 гг. были выполнены лишь 2. Более того, финальный параметр новой Госпрограммы на 2013 – 2020 гг. по зерну всего на 10% выше показателя 25-летней давности, по мясу практически совпадает с ним, а по картофелю и молоку – даже ниже Среднегодовой темп прироста продукции сельского хозяйства в 2,7% за 2002 – 2012 гг., обеспечили два урожайных года (2008 и 2011 гг.). В остальных годах рост не превышал 1-2% , отставая от мирового. В результате в 2013 г. объем валовой продукции отрасли не достиг даже 90% уровня 1990 г. *При этом не произошло заметных сдвигов в преодолении деградации социально-трудовой сферы села, запредельная степень которой характеризует общую остроту аграрного кризиса.*

Хроническое снижение доли сельского хозяйства в основных фондах и в инвестициях в основные фонды российской экономики обусловливает сокращение его доли в общем объеме валовой добавленной стоимости и *загоняет аграрный сектор в стагнацию на грани рецессии. Перспективы преодоления этого опасного тренда на фоне мизерной господдержки неутешительны.*По оценке ОЭСР, в 2010-2012 гг. общий уровень поддержки сельского хозяйства в России был в 6-7 раз ниже, чем в ЕС и в 10-15 раз ниже, чем в целом ряде других стран. *Среднегодовое финансирование сопоставимого по сельхозугодиям аграрного сектора ЕС в 2014 – 2020 гг. составит 2,3 трлн. руб. против 0,2 трлн.руб. по российской Госпрограмме на 2013 – 2020 гг.*, т.е. на порядок ниже.

Проведению курса на фактическое замораживание и даже частичное свертывание аграрной господдержки способствует и ослабление политического влияния, ресурсного и кадрового потенциала Минсельхоза в центре и на местах. Ключевые решения по АПК опять принимаются вне Минсельхоза, а там, где приоритетность сельского хозяйства не признается даже формально. Это позволяет Минфину безбоязненно урезать запланированные на Госпрограмму 2013-2020 гг. расходы федерального бюджета (в 2016-2020 гг. почти на 130 млрд. руб. или на 8,5% от общего федерального финансирования программы), а Минэкономики, соответственно, прогнозировать снижение темпов развития сельского хозяйства вдвое до 1,4-1,7% в 2020 г., заранее обрекая на невыполнение далеких от реального обеспечения приоритета

сельского развития показателей Госпрограммы и тем более общих установок Доктрины продовольственной безопасности.

Связанные с декларациями и полумерами в реализации принципа приоритетного развития сельского хозяйства рассмотренные негативные тенденции этого развития характерны не только для внутренней ситуации в аграрном секторе России, но и для его внешнего позиционирования. Вследствие этого проблема национальной продовольственной обеспеченности и безопасности остается достаточно острой, требующей радикальных перемен в аграрной политике.

По комплексному показателю физической и экономической доступности продовольствия, его качества и полезности для здоровья Россия, по оценкам международной организации Оксфам в 2012 г. проведенным по 125 основным странам мира, занимала лишь 44 место, существенно уступая США и странам ЕС (кроме Румынии). Фактическая обеспеченность наиболее ценными в питательном отношении продуктами населения России отстает от рациональных норм их потребления по мясу и мясопродуктам на 23%, молоку и молокопродуктам – на 35, овощам и бахчевым – на 28, фруктам и ягодам – на 25%. Общая калорийность питания составляет около 72% от рациональной. Болезни, прямо связанные с недополучением полезных веществ с пищей, ее качеством составляют 30-50% в структуре заболеваемости населения России.

Даже этот недостаточный уровень потребления в 2013 г. обеспечивался национальным производством по мясу и мясопродуктам, молоку и молокопродуктам лишь на 77% . Примерно треть общего потребления продовольствия и сельхозсырья для его производства обеспечивает импорт. В 2013 г. его объемы по стоимости были эквивалентны 37% валовой продукции сельского хозяйства РФ и превысили выручку от реализации продукции отрасли в действующих ценах.

По уровню расходов на продовольствие и степени инфляциогенности продовольственных цен Россия входит в число не самых экономически развитых стран. Доля расходов на питание в бюджете российских домохозяйство в среднем вдвое выше, чем в ЕС. Кроме того, более 15 млн. россиян (11% населения) имеют доходы ниже прожиточного минимума, а ведь он рассчитывается на основе «потребительской корзины» с долей продовольствия в 50%. По некоторым оценкам, нормальное питание экономически недоступно примерно 20% россиян, а с введением контрсанкций на импорт продовольствия и ростом цен на него эта доля будет возрастать. По «весу» продуктов питания в динамике потребительских цен (32%) показатели России в 1,4 раза хуже, чем в Польше, в 3,4 – чем в Германии и в 4,5 раза хуже, чем в США. Это заметно снижает

результативность общей бюджетно-финансовой и внешнеэкономической деятельности государства, препятствует проведению необходимых структурных реформ в области занятости, социального обеспечения, образования и здравоохранения.

Острота проблем российского сельского хозяйства обусловлена как природно-климатическими, так и организационно – экономическими причинами, причем значение первых в обозримой исторической перспективе может снизиться, а вторых – неуклонно растет. Опыт развитых экономик, с сопоставимыми или менее благоприятными почвенно-климатическими условиями (Норвегии, Финляндии), показывает, что научно обоснованная аграрная политика обеспечивает гораздо более эффективное использование природных ресурсов сельского хозяйства, чем в России. При обеспечении современного технико-технологического, биологического и организационно – экономического уровня сельскохозяйственного производства с соответствующим финансовым сопровождением в рамках концепции приоритетного развития села его объемы в стране можно существенно повысить. По имеющимся оценкам, достижение в России западноевропейского уровня использования биоклиматического потенциала в рамках последовательной интенсификации производства позволило бы увеличить урожайность зерновых в 2,5 – 3,0 раза против средней за 2006 – 2013 гг.

По сути в сельском хозяйстве страны происходит *деиндустриализация сельхозпроизводства*. Резкое снижение финансовой господдержки обусловило декапитализацию российского сельского хозяйства, сужение и деградацию его материально – технической базы, особенно активной машинной части. На Россию приходится менее 3% основных фондов мирового сельского хозяйства против примерно сопоставимых по площади пашни Индии (7%), Китая (14%), США (15%). Доля машин в этих фондах в России всего около 7%, против 11% в Китае и 28% в США. Тракторный парк с 1365,6 тыс шт. в 1990 г. сократился до 281,1 тыс шт. в 2012 г., зерноуборочных комбайнов, соответственно, с 407,8 до 72,3 тыс шт. Нагрузка пашни на 1 трактор возросла за этот же период с 85 до 253 га, посевов на 1 зерноуборочный комбайн со 152 до 352 га и т.д., что в 4-5 и более раз превышает эти нагрузки в США, Англии и других стран с действительно индустриально развитым сельским хозяйством. Сельхозтехника крайне изношена и сроки ее эксплуатации перешли все разумные границы. В крайнем упадке находится вся система сельскохозяйственного машиностроения.

В кризисном состоянии плодородие почв. При доле России в мировом производстве минеральных удобрений более 9%, в потреблении эта доля почти в 8 раз меньше. В Китае и США эти доли примерно равны, а доля Индии в мировом потреблении удобрений почти вдвое выше доли в их производстве. При общем увеличении (с 15,9 до

18,3 млн т) производства минеральных удобрений за 1990-2013гг. внесение их в почву в России сократилось с 9,9 до 2,0 млн т, а в расчете на 1 га посевных площадей с 88 до 37 кг. Почти не используются органические удобрения. Заброшена химическая мелиорация земель. Известкование кислых почв, занимающих 35% пашни в России, с 1990 г. упало в 17 раз до 0,3 млн га. В критическом состоянии ирригация. Из числящихся орошаемыми 4,3 млн га не поливается половина, из осушенных земель треть (1,5 млн. га) вообще выпали из сельхозпроизводства. При существующей технико-технологической отсталости российского сельского хозяйства, как следствия нарушения принципа приоритетности его развития, модернизационный прорыв в отрасли невозможен.

Крайне опасна *десоциализация села*. Перенос ответственности за поддержание и развитие жилищно-коммунальной, социальной, медицинской и образовательной сферы с сельхозпредприятий на не имеющие ресурсов муниципальные образования при слабой поддержке этой сферы государством привел к масштабной деградации инженерной и социальной инфраструктуры в сельских регионах. Около 60% сельских жителей срочно нуждаются в улучшении жилищных условий. Жилой фонд изношен, большая его часть не имеет элементарных коммунальных удобств. Уровень обеспеченности сельского населения питьевой водой – всего 58%, газификации домов – 55%. Треть сельских поселений не имеют подъезда по дорогам с твердым покрытием, что вместе с узостью информационного обеспечения фактически означает их серьезную изоляцию от внешнего мира [Милосердов, 2010 г.].

Обеспеченность сельского населения средним медицинским персоналом почти вдвое, а врачами – впятеро, ниже, чем городского. На селе не хватает школ, а половина детей не охвачена дошкольным воспитанием. Во многом из-за этого в ряде ведущих аграрных регионов, в т.ч. в национально – демографическом «сердце России» - Нечерноземье, десоциализация и депопуляция уже приобретают необратимый характер. За последние 15 лет на 20 тыс. сократилось число сельских поселений. За 1993 – 2013 гг. сельское население сократилось на 2,7 млн. чел. Отмеченная Президентом страны «»общая невостребованность», качество жизни, уровень оплаты труда селян подрывают стимулы их эффективной деятельности. При сохранении такой ситуации развитие человеческого потенциала занятых в сельском хозяйстве, привлечение на село квалифицированных специалистов, преодоление депопуляции многих сельских территорий, а следовательно, поддержание устойчивости на большой части территории России, особенно в труднодоступных и приграничных районах, маловероятно. Госпрограммы развития сельского хозяйства и целевые программы развития села без

необходимого государственного ресурсного обеспечения не способны переломить негативные тенденции.

Опасна для страны в целом и *дезкологизация сельского хозяйства*. В основных сельхозрегионах страны степень распашки земель в 1,2 – 1,5 раза превышает экологически допустимый уровень Разрушение государственной системы мелиорации и поддержания плодородия почв при слабой замене ее новыми формами, нерешенность вопросов землевладения и землепользования, злоупотребления в земельных отношениях привели к масштабному выводу из хозяйственного оборота и деградации сельхозземель. За 1990 – 2012 гг. посевные площади России сократились в 1,5 раза, а общие потери пашни составили около 40 млн. га . Деградацией охвачены почти 60% площади сельхозугодий страны (в полтора раза больше среднемирового показателя), в ряде районов Черноземья слой гумуса сократился вдвое.

Модернизация сельхозпроизводства невозможна и без преодоления тенденции е его *деинтеллектуализации.* Практически отсутствует отвечающая современным требованиям система подготовки кадров квалифицированных работников. В 2012 г. среднее профессиональное образование имели около 21% занятых в сельском хозяйстве, высшее профессиональное – менее 10%.. Около 80% выпускников сельскохозяйственных вузов не идут на работу в сельское хозяйство виду карьерной и жизненной бесперспективности. При сохранении такого положения через 3-5 лет в сельхозпроизводстве почти не останется квалифицированных механизаторов, агрономов, зоотехников и других специалистов. Вследствие отсутствия необходимой господдержки и дезорганизации системы аграрных исследований и разработок сузилась научно – образовательная база аграрного сектора, ухудшилась связь фундаментальной и прикладной науки с производством, коммерциализация результатов исследований и разработок. Численность научных кадров в аграрных научно – исследовательских учреждениях снизилась более, чем вдвое. Не находят практического применения до 80% научных разработок по рациональному ведению сельского хозяйства на современной технологической основе, хотя даже нынешний инновационный потенциал сельхозпроизводства оценивается в 400 млрд. руб.

Определенную негативную роль играет и *организационная деструктуризация сельхозпроизводства. Не получили широкого распространения настоящие кооперативные формы хозяйства, особенно вертикального типа, а в производственных кооперативах во многом сохранились прежние колхозные порядки, закрепленные нормами ущербного по своему содержанию Закона «О сельскохозяйственной кооперации». Место*

кооперативов по сути часто заменяют огромные агрохолдинги, не всегда эффективно использующие земельные и водные ресурсы, высвобождающие без предоставления альтернативной занятости значительные трудовые ресурсы и поглощающие основную часть кредитно- инвестиционных, (в т.ч. государственных) ресурсов. На другом полюсе находится предоставленная сама себе масса мелких хозяйств населения (прежде всего приусадебные и другие семейные хозяйства граждан), располагающих очень ограниченными земельными и кредитными ресурсами, средствами господдержки, хотя обеспечивавших в 2012 г. 69% производства овощей, 77% – плодов и ягод, 79% - картофеля, более 21% – яиц, почти 31% - скота и птицы на убой и более 48% - молока и т.д., т.е. около половины всей валовой продукции отрасли. Возросло значение фермерских хозяйств, успешно конкурирующих с агрохолдингами в производстве таких интенсивных культур, как подсолнечник (более 27%), зерно (свыше 22%), овощи (почти 14%) сахарная свекла (12%), но также имеющих ограниченные ресурсы господдержки,

Крайне недостаточна поддержка государством средних и крупных агропредприятий, имеющих больший потенциал развития, но вследствие обусловленного механизмом «перекачки» бедственного финансово-экономического положения лишенных возможности его рационально использовать. Пока среди крупных хозяйств той или иной мере реализовать модернизационные стратегии удается ограниченному числу предприятий. Это, прежде всего, отдельные передовые хозяйства, новые «маяки», представленные в основном в клубе «Агро-300», включающем 1,3% от общего числа крупных сельхозорганизаций.

Здесь очевидна роль качества человеческого фактора, профессионализма руководителей таких хозяйств. Но одновременно это и результаты «добавочных» вложений, а, следовательно, более высоких показателей (в 3-4 и более раз выше средней) материально-технической оснащенности производства, уровня оплаты труда работников. Причем достигаются они, во-первых, за счет *приоритетного* получения бюджетных и кредитных ресурсов. Как правило, перераспределение этих ресурсов (как и в советские годы для создания «маяков» и престижа местных властей и показа высокому начальству о якобы общем благополучии в российском сельском хозяйстве), осуществляется «выборочно» в пользу ограниченного числа, в основном, крупных предприятий. Во-вторых, эти предприятия обычно находятся в более благоприятных природных условиях ведения сельского хозяйства, местоположения, сбыта продукции, т.е. получают значительные суммы рентных доходов. Эффективный социально справедливый механизм учета и перераспределения дифференциальной ренты в сельском хозяйстве (как и вообще природной ренты в стране) практически отсутствует.

В эффективном осуществлении модернизационной стратегии важное значение имеет формирование модели аграрного сектора с рациональной социальной структурой при условии упорядочения отношений собственности, оптимизации соотношений и размеров организационно-правовых форм хозяйств, осуществления их деятельности на основе рыночных методов хозяйствования, антимонопольных ограничений партнеров сельского хозяйства по АПК. Такие условия, как правило, в нынешней хозяйственной практике и системе государственного регулирования отсутствуют. Без рационализации социальной структуры и организационно-управленческой системы сельского хозяйства, включая решение «земельного вопроса», как непосредственных задач аграрной политики, а, главное, без необходимой господдержки системная модернизация производственной и социальной сфер села практически невозможна.

О главном в стратегии перехода к новой аграрной политике в России

Основным изъяном проводимой в стране аграрной политики, усугубляющим причины перечисленных кризисных трендов, является не только совершенно *недостаточная (или по определению В.В.Путина «недопустимо малая») бюджетно-финансовая, но и «дополняющая» ее, богатая парадоксами и неувязками организационно-правовая господдержка сельского хозяйства*. Оно по-прежнему рассматривается и фактически используется как ослабевшая от недокорма «дойная корова» для обеспечения других общественных нужд. В то же время, *размеры производимого в сельском хозяйстве национального дохода позволяют успешно и форсировано осуществлять модернизацию отрасли, если отказаться от подрывающей ее производительные силы перекачки, т.е. перестать бесцеремонно обирать село* [Б.Пошкус, 2010 г.].

Бесспорно, сейчас масштабы перекачки, этого дохода снижены. Сельхозпроизводителям возвращается часть изымаемых у них государством, посредниками, «партнерами» по АПК доходов, но суммы этого возврата не отвечают принципам эквивалентного обмена и социальной справедливости в отношении крестьянства. *По данным за 2009 - 2012 только по расчетам на товарную продукцию сельского хозяйства государство и другие субъекты монопольного окружения села «выкачивали» из отрасли в среднем за год по 1,3 триллиона рублей вновь созданной стоимости отрасли. Селу же было возвращено через бюджетные назначения 1/10 этой суммы,* причем *непосредственные производители получили менее ¼ этих назначений. Такого фискального бремени не испытывает в стране ни одна другая отрасль, ни одна другая группа населении* [Буздалов, 2013 г.]. По имеющимся оценкам, за эти годы сумма

уплаченных субъектами сельского хозяйства налогов, сборов и других обязательных платежей, а также страховых взносов в государственные внебюджетные фонды на 7-18% превышала его поддержку из консолидированного бюджета.

Доля аграрной составляющей этого бюджета за 1990 - 2012 гг. снизилась на порядок (с 14 до 1,2%) против, например, 10% госбюджета соседней «союзной» Республики Беларусь. (В годы НЭПа, а в России эта доля достигала 7,5%). По уровню основной теперь формы прямой господдержки сельхозпроизводителей в расчете на 1 га пашни Россия отстает от стран ЕС, Китая, других государств – членов ВТО в 10-15 и более раз. Доля бюджетной поддержки сельского хозяйства в России втрое ниже доли сельского хозяйства в создании валовой добавленной стоимости в экономике, а в странах Евросоюза – почти в 19 раз выше (Пошкус, 2010г.). Кроме того, львиная доля аграрного бюджета идет на содержание управленцев, обслуживающих структур, поддержку Россельхозбанка, Росагролизинга и т.д.. Государство активно не противодействует «перекачке» создаваемого в сельском хозяйстве дохода в другие отрасли и сферы через неблагоприятные для сельского хозяйства стоимостные пропорции обмена, диспаритет цен. По сути, *приоритетность аграрного сектора, в социально – экономической политике российского государства остается больше декларацией, не подкрепленной реальными обязательствами и ресурсами.*

Нынешние фактические размеры господдержки лишь в малой доле компенсирует убыточность сельского хозяйства, тогда как модернизационная направленность развития отрасли предполагает обеспечение оптимального для необходимых накоплений уровня рентабельности. В результате даже в удачном для сельского хозяйства 2013 г. оно имело отрицательную рентабельность в 1,7% и лишь с учетом субсидий – положительную в 9,3%. Это ниже уровня заложенного в обеих Госпрограммах (10-15%) и, тем более, уровня (27-30%), необходимого для расширенного воспроизводства, реализации модернизационной стратегии развития. Для поддержания, а тем более наращивания, производства хозяйства вынуждены брать кредиты под крайне высокие даже льготные проценты, что закономерно приводит к образованию задолженности, приблизившейся сейчас к 2,5 трлн. руб. – почти в 1,3 раза выше выручки от реализации произведенной ими продукции, что при отсутствии средств у СХО для возврата долгов ставит их на грань банкротства.

В упомянутом отчете Правительства РФ в Госдуме 22.04.2014 г. Д.А.Медведев заявил, что задолженность СХО по кредитам является «положительным фактором», не пояснив сути этой положительности для хозяйств. Если имеется ввиду списание

задолженности, как возникшей вследствие непрофессионализма властей в проведении аграрной политики, - то такое заявление сельхозпроизводители, как меру социальной справедливости, будут приветствовать. Но если они останутся в роли должников, то с дальнейшим накоплением задолженности и сохранением нынешнего неэквивалентного обмена, ценового диспаритета, продолжающейся «перекачки» результатов крестьянского труда сельское хозяйство окажется в безвылазной долговой яме и состоянии полного банкротства, в котором ничего положительного не просматривается. А без принципиальных перемен в аграрной политике, методах и механизмах ее осуществления это банкротство с соответствующими обременениями для всего государства неизбежно. *Основным признаком таких перемен должно стать реальное обеспечение приоритета сельского развития.*

Страны, реально стремящиеся к достижению продовольственной и в связи с нею общей национальной безопасности, соответственно, к активному позиционированию на мировом агропродовольственном рынке, не только декларируют эту приоритетность, но на деле оказывают ему реальную и устойчивую бюджетно-финансовую и организационно- управленческую поддержку. В Евросоюзе, сопоставимом с РФ по площади сельхозугодий, но имеющем более благоприятные климатические условия, гораздо лучше развитую сельскую инфраструктуру и вдвое большее число занятых в сельском хозяйстве, на Общую сельскохозяйственную политику в 2014-2020 гг. намечено направить более 408 млрд. евро или примерно 18 трлн. руб. (по курсу ЦБ РФ 2013 г.) При этом 30% прямых субсидий предлагается обусловить проведением фермерами мер по «биологической модернизации» сельхозпроизводства (повышению эффективности водопользования, снижению применения пестицидов, защите окружающей среды и т.д.).

В российском госбюджете сопоставимые средства – 20 трлн. руб. в безоговорочно приоритетном порядке намечается до 2020 г. направить на вооружения. В Госпрограмме развития сельского хозяйства на 2013 -2020 гг. предусмотрено финансирование на порядок меньшее (всего 1,5 трлн. руб. из федерального бюджета). Однако, даже намеченные до предела «урезанные» параметры вряд ли будут достигнуты, учитывая сложившуюся практику первоочередного секвестирования расходов бюджета (во всяком случае федерального) на аграрное развитие, особенно развитие сельских территорий (без серьезной целевой поддержки которого финансирование самого производства не даст необходимого эффекта).

Понятно, что ресурсы государства ограничены. Но ограниченность ресурсов, в т.ч. финансовых возможностей общая закономерность, характерная для любой страны и как раз те из них, которые достигли огромного прогресса в сельском хозяйстве (к тому же не имевших таких, как Россия потоков нефтедолларов на деле исходили и исходят из его приоритета и формируют структуру бюджета в соответствии с задачами общей сбалансированности социально-экономического развития, создающего возможность системной модернизации и сельского и всего народного хозяйства. В проводимой российскими властями стратегии общей аграрной политики приоритеты сместились в других, часто второстепенных или третьестепенных по значимости направлениях. Если можно как-то объяснить необходимость обременительных военных расходов, ссылаясь на какие-то предполагаемые военные угрозы (весьма сомнительные по некоторым оценкам экспертов при наличии мощного российского ядерного потенциала), то, по меньшей мере, недоумение вызывает заведомо излишнее усердие распорядителей и распределителей общенародного финансового фонда в затратах на дружескую или «братскую» помощь, космические, спортивные, юбилейные и прочие их увлечения и прихоти, как трудно объяснить волевое списание десятков миллиардов долларов внешних долгов.

Возникает вопрос: а не пора ли, действительно в национальных интересах страны, радикально переоценить и изменить политику «дружеских и даже братских отношений за одностороннюю оплату этих отношений со стороны России, в т.ч. со странами с родственными славянскими корнями, впустую отрывая огромные средства от насущных нужд и потребностей своего народа, многострадального российского крестьянства? Не нужно быть пророком, писал Ф.М.Достоевский, что «России всегда нужно быть готовой к тому, что эти освобожденные славяне с упоением ринутся в Европу, до потери личности своей заразятся европейскими формами, политическими и социальными» [Дневник писателя, 1989 г.].Наглядный пример этому заражению – освобожденная от турецкого ига Россией «братская» Болгария, ныне послушный член ЕС и НАТО. Поэтому когда говорят об угрозе для России приближения НАТО к ее границам – эта угроза и от Болгарии, Словакии, Словении, а в перспективе и стоящей в очереди вступления в эту организацию Сербии, в защиту которой Россия ввязалась в роковую для нее первую мировую войну. Да и стремящуюся в ЕС и НАТО Украину, сколько бы мы не старались «силой не удержать» [Вернадский, 1929 г.], тем более после недавнего очередного присоединения к России Крыма, моральной (?) поддержки отторжения Донбасса.

В конечном счете, бесполезное и обременительное для страны «великодушие» в дружеских и братских отношениях за счет России ставят ее, с одной стороны, в обманутого кредитора, а, с другой, в случаях территориальных «присоединений» к

изоляции, санкциям и т.д. порождая внутреннюю социальную напряженность в стране. Разумного объяснения такой политики нет, разве что следованием по загадочному «особому российскому пути», которого действительно «умом не понять», а в который нужно бездумно «только верить»*. Цена такой платы и такой веры – выброшенные на ветер триллионы так недостающих стране денежных средств, не говоря о других, в т.ч. людских потерях. С одним только списанием в последнее время «дружеских» внешних долгов буквально «за спасибо», без необходимого законодательного и общественного согласия на этот шаг, Россия недосчиталась свыше 100 млрд долларов или 6 трлн рублей по курсу на начало 2015 г. За счет этих средств можно было бы немало сделать для реализации провозглашенной модернизации страны, для обеспечения приоритета первостепенной значимости – возрождения сельского хозяйства, если к ним добавить еще излишества на вооружения, доходы от экспортной выручки за углеводороды, а тем более то же зерно. Сейчас от этой выручки селу не достается ни копейки. Помогло бы этому возрождению введение, наконец, прогрессивного подоходного налога, обращение на ее нужды части природной, а тем более земельной ренты, как составной части создаваемого в отрасли национального дохода.

По сути, эти источники и формируют государственную финансовую базу обеспечения действительной приоритетности, следовательно, социально-экономического преобразования и системной модернизации сельского хозяйства «всех развитых стран» к использованию опыта которых призывает Президент России. Но чтобы от слов здесь перейти к делу нужна не корректировка проводимой ныне в стране аграрной политики, а ее радикальное изменение, по сути формирование «новой актуализированной аграрной политики, новой модели функционирования АПК» (И.Г.Ушачев, 2014 г.).

х х

х

Переход к такой политике предполагает кардинальные изменения ее стратегии и тактики в ряде основных направлений, прежде всего в *области народно-хозяйственных мер и механизмов экономического и правового регулирования сельского развития, включающих:*: а) полное финансовое обеспечение приоритета сельского развития на

* То есть, не задумываясь о последствиях верить в обреченность вечно нести бремя двух известных российских бед, автократического режима правления, усиливающего фикцией верховенства права, независимость суда и т.д., стремлений «покорять» или «присоединять» соседние сибирские, кавказские, прибалтийские, польские и прочие территории, хотя тот же Достоевский пророчески предупреждал: «Но да сохранит Бог Россию» делать это даже за счет славян, создавать из их земель губернии и проч. [Одно совсем особое слово о славянах. Слово. – 1991 г., № 12, с. 14]. Прислушаться к этому пророчеству на фоне запустения и разорения или, по словам В.В.Путина «остановки жизни» даже на обширных сельскохозяйственных землях России, а тем более на безбрежных прочих территориях страны сейчас более чем актуально.

ближайшую перспективу в объективно необходимых и последовательно наращиваемых размерах, прежде всего, за счет возвращения селу основной части социально несправедливых и экономически необоснованных изъятий субъектами монопольного окружения отрасли и государством созданного крестьянским трудом национального дохода; б) разработка и последовательное системное применение действенного механизма рационального использования бюджетных и собственных ресурсов сельскохозяйственных предприятий и в) создание адекватного этим мерам аграрного законодательства и системы государственного регулирования и управления в аграрном секторе.

При конкретизации этих направлений необходимо использовать разработки и расчеты ученых-аграрников и практиков агарного производства, полученные ими с учетом анализа реализации двух половинчатых по ресурсному обеспечению, Госпрограмм развития сельского хозяйства России, неоднократно публиковавшихся в последние годы в периодических изданиях и представленных на многочисленных научных конференциях, в средствах массовой информации. Соответствующие научно обоснованные выводы (которые власти предпочитают не замечать), показывают, что размер финансовых ресурсов, необходимых для перехода к устойчивому развитию аграрного сектора, осуществления его системной модернизации, составляет не менее 650млрд рублей в год, т.е. примерно 50% сумм годовой перекачки. Мобилизовать такие средства вполне реально и в нынешних сложных социально-экономических условиях, если осуществить ответственный государственный подход к расстановке макроэкономических приоритетов, обеспечению структурной сбалансированности экономики с учетом особой значимости приоритетного развития сельского хозяйства, использованию для этого части суверенных финансовых фондов страны наряду с другими претендентами (крупные банки, нефтегазовые и прочие госкомпании), если не в первую очередь.

К сожалению, такого подхода, необходимого бюджетного маневра в работе экономического блока правительства, судя по практическим его действиям и планам (соответственно, по негативным последствиям), пока не просматривается. Опять стремление поддерживать в первую очередь банки с их новыми долгами и теми же внушительными бонусами и ростовщическими процентными ставками, те же монополизированные госструктуры. Одной только Роснефти из указанных фондов было добавлено свыше 600 млрд рублей, в то время как на 27% сельского населения выделена подачка в 20 млрд, т.е. с соотношением 32 : 1 и 3:1 в сравнении с общей суммой годового бюджета сельского хозяйства.

В сфере организации финансирования обеспечивать финансовую поддержку аграрного сектора преимущественно через государственную поддержку аграрных цен. Основную часть господдержки (не менее 60%) осуществлять из федерального бюджета (через предоставление прямых субсидий производителям, рыночное регулирование, софинансирование региональных программ развития сельских территорий). Остальную потребность в средствах обеспечивать косвенно – через другие меры по достижению необходимой доходности сельхозпроизводства (средней рентабельности в 25-30%). Необходимо гарантирование экономически обоснованной доли сельхозпроизводителей в розничных ценах продовольствия, осуществление закупок только или в основном отечественной продукции для государственного продовольственного резерва, продовольственной помощи малоимущим, снабжения армии. Важно списание основной части задолженности сельхозпроизводителей (прежде всего малых и средних), как возникшей вследствие очевидных изъянов проводимой аграрной политики, диспаритета цен и т.д., в частности, в счет неиспользуемой Россией «разрешенной» ВТО квоты по господдержке в рамках «желтой корзины». Осуществить необходимые для надежного кадрового обеспечения преобразования сельской социальной и инженерной инфраструктуры, т.к. прежние программы по социальному развитию из-за «недопустимо малого» финансирования не обеспечили серьезных изменений в этой области.

В сфере инструментов производственно - рыночной поддержки перенести акцент в господдержке СХО с кредитования, заведшего их в долговую яму, на прямое субсидирование в рамках оптимизации уровня аграрных цен, обеспечивающих рентабельность в 25-30%. Развивать систему несвязанных субсидий для сельхозпроизводителей в расчете на га сельхозугодий (или пашни), голову скота или единицу продукции животноводства в размерах, гарантирующих нормативный минимальный доход сельхозпроизводителям (не ниже минимального уровня в ЕС – 85 евро или около 3800 руб/га с доведением его до 2020 г. до среднего по ЕС уровня – 270 евро или около 12 тыс.руб / га про курсу ЦБ РФ в 2013 г.). Увеличение связанных субсидий для регионов с неблагоприятными условиями и отдаленных, а также для производств, хронически дефицитных или являющихся основой жизнедеятельности в отдельных местностях или для малых народов и этносов. Привязать часть прямого субсидирования к обязательному внедрению прогрессивных технологий (минимальной обработки земли, экологизации производства, органического земледелия).

Акцентировать господдержку на малые, средние и среднекрупные хозяйствующие единицы (семейные фермы, кооперативные структуры, связанные с рынком хозяйства населения и т.п.). Пока они получают всего 20-30% субсидий и

дотаций, хотя обеспечивают значительную часть производства и занятости, активно участвуют в обеспечении локальных продовольственных рынков, сохранении и развитии жизнедеятельности сельских поселений, как правило, более экологически эффективны и способны применять на природосберегающие технологии.. Целесообразно, как в ЕС, установить верхние лимиты субсидирования для крупных сельхозкомпаний и агрохолдингов. Разработать учитывающую мировой опыт и норм ВТО систему регулирования рынков, включая установление минимально гарантированных цен на некоторые базовые продукты (зерно, семена подсолнечника, мясо и молоко) с элементами государственно-частного регулирования (хранение излишков продукции и др.).

В производственно–структурной сфере оказывать реальную политическую и финансовую поддержку развитию всех видов сельской кооперации с приоритетом обслуживающих форм, как наиболее рациональных в деле организации производственной и непроизводственной деятельности на селе, позволяющей повысить доходность фермерских хозяйств, малого предпринимательства и хозяйств населения. Активизировать кооперативное движение на селе при корректировке Госпрограммы на 2023 – 2020 гг. и разработке последующих Госпрограмм с соответствующим финансовым обеспечением, реализовать программу развития сельской кооперации под эгидой Минсельхоза и при участии создаваемой Единой ассоциации или иного общероссийского объединения сельскохозяйственных кооперативов.

В сфере развития сельских территорий разработать и реализовать научно-обоснованную систему стандартов и нормативов социального обустройства, как базу для определения адекватного финансирования из федерального бюджета. Привести набор полномочий местного самоуправления сельских поселений в соответствие с его налоговыми возможностями и усилить внешне софинансирование локальных программ сельского развития. Поощрять принятие сельхозпредприятиями части ответственности за развитие сельских территорий. Ввести мораторий на банкротство сельскохозяйственных и иных производителей в сельской местности, имеющих статус градообразующих, минимум до выполнения нормативов продовольственной безопасности. Привлекать частных инвесторов (гарантируя их риски) в развитие жилищного хозяйства и социально-инженерной инфраструктуры на селе на основе льготного налогового и кредитного режимов. Ввести льготные условия ипотечного жилищного кредитования для сельских жителей. Целенаправленно выделять часть средств для сельского развития на поддержку местных организационных инициатив инфраструктурного, образовательно-культурного характера.

Во внешнеэкономической сфере осуществить недискриминационные протекционистские меры, предусмотренные ВТО и Таможенным союзом России, Беларуси и Казахстана (и развивающим его Евразийским союзом) для обеспечения сбалансированного устойчивого развития российского АПК и рационализации его международного позиционирования. Постепенно переносить акцент в торгово-экономических связях с ЕС на страны Евразийского союза и БРИКС, расширяя масштабы и повышая эффективность участия России с точки зрения ее внешнеэкономических и внешнеполитических интересов и ответственности в программах международного содействия в области сельского хозяйства и продовольственной безопасности. Переходить на двусторонние формы, позволяющие учитывать экономические и политические интересы России, привлекать к реализации проектов российские компании агрохимии и сельхозмашиностроения, обеспечивая им новые рынки и партнеров по Таможенному союзу.

В законодательно – управленческой сфере трансформировать «тезисный» правовой документ «Закон о развитии сельского хозяйства» с дополняющим его многообразием конкретных противоречивых, нестыкующихся законодательных актов и общие намерения Доктрины продовольственной безопасности в единый обстоятельный закон с тем же названием, определяющий цели, принципы и основные механизмы аграрной политики с ее четко выраженной активной протекционистской направленностью. Соответствующий закон, прямого действия, закрепляющий долю сельского хозяйства в бюджете страны не менее 7-8%, мог бы корректироваться примерно раз в 10 лет с учетом существенных изменений внутренних и внешних условий. Конкретные направления и формы реализации его положений с финансово-организационным обеспечением законодательно закреплять в Государственных программах по селу на каждые 5-7 лет с допущением минимального по сравнению с другими отраслями экономики секвестирования расходов на них федерального бюджета при чрезвычайных обстоятельствах. Превратить Минсельхоз в реальный центр разработки и практической реализации аграрной политики на всех уровнях в соответствии с многофункциональной природой АПК.

Осуществление стратегии аграрной политики и конкретных мер в рассмотренных направлениях, по примерной оценке, могло бы обеспечить уже к 2020 г. результаты, в 2 раза превышающие итоговые параметры Госпрограммы, в т.ч.: по производству: зерна – минимум 145 – 150 млн. т, в т.ч. по экспортным ресурсам – 30-35 млн т., и общему потенциалу экспорта продовольствия минимум до 55-60 млрд долларов (включая

продукцию животноводства) при почти полном его импортозамещении за счет отечественного производства, тем самым обеспечении прочной продовольственной безопасности страны. Прямым результатом такой политики стало бы и активное преобразование социально-трудовой сферы сельского хозяйства.

В современных условиях, когда продовольствие становится все более действенным инструментом геополитики, когда сельское хозяйство США все больше теряет значение мировой продовольственной «подушки безопасности», а Китай и Индия сосредоточены на обеспечении продуктами питания собственного населения, *Россия, опираясь на приоритетное развитие сельского хозяйства и всего АПК, может не только не быть вытесненной на периферию мировой экономики, но и стать одним из основателей и ключевых игроков нового «продовольственного миропорядка» на выгодных для себя долговременных условиях.*

Причем это возможно и при опосредованной рыночным механизмом модели «мобилизационной экономики» (ориентированной на системную социально-экономическую модернизацию сельского хозяйства, соответственно, максимальную самообеспеченность продовольствием), к временному переходу на которую Россию могут подтолкнуть потенциально более чувствительные санкции Запада. Но и в этом случае обеспечение приоритета сельского хозяйства, его необходимой бюджетной поддержки имеет определяющее значение. *Для такого обеспечения необходимы по меньшей мере два основных условия: политическая воля и более профессиональная деятельность экономического блока правительства, особенно в части обеспечения этого приоритета. Дополнительные 50 млрд рублей на эти цели в 2015 г. лишь начало движения в этом направлении.*

In the article objective need and economic value of ensuring priority development of agriculture is considered. Negative consequences of underestimation of this need in the agrarian policy pursued by nowadays Russian authorities are shown and measures for economic strategy of the state in the field of rural development locate.
Keywords: priority in economy, agriculture, food security, an agrarian policy, agrarian protectionism, "transfer", sanctions, the state support, the economic mechanism, the agrarian legislation.

Литература

Абалкин Л.И. Аграрная трагедия России. Вопросы экономики. – 2009 г., № 9.

Аграрный протекционизм: научные основы, механизм осуществления в условиях рыночных отношений. М.: ЭРД, 2007 г.,470 с.

Буздалов И.Н. Российское село и крестьянство в тисках монопольного окружения. М.:ВСТИСП. – Изд-во Агрорус. 2013 г.,310 с.

Буздалов И.Н. Господдержка сельского хозяйства и перекачка: запредельный дисбаланс и его последствия. Экономическая наука современной России. – 2012 г., № 4. С. 94-104.

Буздалов И.Н. Аграрная политика: научные основы, методы и механизмы осуществления.

Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий, 2013г., №№ 4,5.

Вернадский В.. Из переписки. Слово. – 1990 г., № 11. С. 106.

Достоевский Ф.М. Дневник писателя. Политиздат, 1989 г. С. 435.

Дэн Сяопин. Статьи и выступления. /Пер. с кит. – М.: Палея, 1997 г./

Лемешев М.Я. и др. Мировой опыт пока ничему не учит. М.: Тип. Россельхозакадемии. – 2011 – 210 с.

Милосердов В.В. Многострадальная судьба российского крестьянства. М., Колос, 2010, 78с.

Пошкус Б.И. Факторы возрождения сельского хозяйства. Екатеринбург. – 2010 – с. 297.

Ушачев И.Г. Социально-экономические исследования в аграрном секторе России. Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. – 2014 - № 4.