

Михаил АНАНЬЕВ

РЕГИОНАЛЬНЫЕ СИСТЕМЫ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ*

Оценка состояния продовольственного рынка с учетом макроэкономических факторов позволяет выявить основные тенденции развития национальной системы продовольственного обеспечения. В статье раскрываются основные факторы, обуславливающие реализацию наметившихся тенденций. Важнейшим среди них является региональная дифференциация в уровне социально-экономического развития и несовершенство системы управления ресурсным потенциалом региональных систем продовольственного обеспечения. К факторам, влияющим на перспективы развития национального продовольственного рынка, относится также уровень использования земельных ресурсов и динамика производительности труда в сельском хозяйстве. На основе выявленных причин несовершенства системы управления развитием агропродовольственного сектора региональных экономик сформулированы основные направления реализации стратегии управления развитием региональных систем продовольственного обеспечения и наращивания ресурсов продовольственного рынка.

Ключевые слова: агропромышленный комплекс, продовольственная безопасность, продовольственное обеспечение, регион, сельское хозяйство, субъект Федерации, федеральный округ

Национальную систему продовольственного обеспечения формируют сектора экономики, связанные с производством продуктов питания и доведением их до потребителя. О наличии проблем ее развития в Российской Федерации и ее субъектах свидетельствуют, во-первых, очевидно недостаточные объемы производства продукции сельского хозяйства и продовольствия; во-вторых, невозможность удовлетворения потребностей национального и региональных продовольственных рынков за счет собственного производства.

Решение двух этих проблем требует *системного подхода*, ориентированного на обеспечение продовольственной безопасности страны¹.

*Исследование выполнено в рамках основной части государственного заказа. Проект № 1.9544.2017 / БЧ Министерства образования и науки Российской Федерации.

¹ Параметры продовольственной безопасности определены в Доктрине продовольственной безопасности Российской Федерации (см.: Указ Президента Российской Федерации от 30 января 2010 г. № 120 «Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации» / URL: <http://base.garant.ru/12172719>, свободный).

Сложность выработки такого подхода вызвана господствовавшим многие годы упрощенным пониманием особенностей организации сельхозпроизводства, которое сыграло немалую роль в разрушении взаимосвязи между производственными секторами, «обслуживающими» сельхозтоваро-производителя, и секторами, использующими его продукт.

Оценка структуры и состояния сельскохозяйственного производства

Сложившаяся на федеральном и региональном уровнях система продовольственного обеспечения может быть охарактеризована как бимодальная с высоким уровнем концентрации ресурсов (прежде всего земельных и материально-технических) в крупных агропромышленных организациях (до 80%). Эти организации производят около 50% продукции продовольственного назначения. Вторая половина производства продовольствия приходится на личные подсобные хозяйства и малый бизнес (см. табл. 1).

Т а б л и ц а 1

Производство сельского хозяйства в фактически действовавших ценах, в % к итогу

| Категории хозяйств | 1990 г. | 1995 г. | 2000 г. | 2005 г. | 2010 г. | 2015 г. |
|---|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Хозяйства всех категорий, в т.ч.: | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| сельскохозяйственные организации | 73,7 | 50,2 | 45,2 | 44,6 | 44,5 | 47,2 |
| хозяйства населения | 26,3 | 47,9 | 51,6 | 49,3 | 48,3 | 43,8 |
| крестьянские (фермерские) хозяйства (включая индивидуальных предпринимателей) | — | 1,9 | 3,2 | 6,1 | 7,2 | 9,0 |

Источник: Расчеты автора.

Несмотря на то что Россия располагает 10% всех пахотных земель мира и 55% мировых запасов чернозема ($\frac{4}{5}$ приходится на Центральное Поволжье, Северный Кавказ, Урал, Западную Сибирь), уровень использования земельных ресурсов недостаточен. Прежде всего потому, что обеспеченность трудовыми ресурсами и качество трудового потенциала не отвечает потребностям этой отрасли².

В результате удельный вес сельского хозяйства в общем объеме ВВП (данные на 01.01.2016 г.) составляет 6,4%, а общий объем производства продукции 5165,7 млрд руб. (8-е место в мировом рейтинге). Импорт сельскохозяйственного сырья — 26,5 млрд долл. (14,5% от общего объема), продуктов питания — 40,3 млрд долл. (43,1% от общего объема), в т.ч. мяса свежего и мороженого (без мяса птицы) — 743 тыс. т (увеличение по сравнению с 2000 г. в 1,4 раза). Доля сельскохозяйственных товаров и сельскохозяйственного сырья в структуре импорта увеличилась в 2015 г. по сравнению с 2000 г. с 7,4% до 43,1%. Экспорт сельскохозяйственного сырья составил 16,2 млрд долл., что равно 4,2% от общего его объема.

² В аграрной сфере занято 6,3 млн чел. (второе меньше, чем в США), в т.ч. специалистов с высшим образованием — 1,6 млн чел. (вдвое больше, чем в США).

Уровень продовольственной независимости обеспечивается по зерну, картофелю, растительным маслам, сахару, по мясу птицы и свинины. При этом в свеклосахарном подкомплексе потребности в семенах, технологических системах и гербицидах *удовлетворяется только за счет импорта*. По экспертным оценкам и исследованиям состояния соответствующих продовольственных кластеров, уровень производства может быть обеспечен только по растительному маслу и сахару. Развитие зернопродуктового подкомплекса и картофелеводства зависит *от импорта семян*, а потому уровень производства в этих отраслях не может рассматриваться как достаточный в соответствии с параметрами Доктрины продовольственной безопасности.

Проблемными остаются мясной и молочный подкомплексы национального агропромышленного комплекса, т.к. не преодолены тенденции снижения численности поголовья молочного стада коров и крупного рогатого скота на откорме. Компенсационные мероприятия осуществляются по пути роста продуктивности животных в молочном животноводстве и увеличения объемов структуры производства мяса птицы. Результатом является дефицит предложения сырья для сферы переработки по молоку и мясу крупного рогатого скота.

Негативным фактором, сдерживающим реализацию Доктрины продовольственной безопасности, является *низкий уровень государственной поддержки* сельского хозяйства. Если в Китае она составляет 147 млрд долл., в ЕС — 107,7 млрд долл.; в Японии — 64,3 млрд долл.; в США — 23,9 млрд долл.; в Швейцарии — 5,8 млрд долл., то в Российской Федерации — 4,4 млрд долл. Это в 33 раза меньше, чем в Китае, в 24,5 раза меньше, чем в ЕС, и в 5,4 раза меньше, чем в США.

Высокой остается зависимость национальной системы продовольственного обеспечения *от импорта технологических систем* по производству основных видов сельскохозяйственной продукции. Это в условиях несовершенства системы доступа хозяйствующих субъектов к ресурсам развития, прежде всего кредитным, приводит к дифференциации в уровне развития региональных продовольственных систем.

Достаточно сказать, что на сегодня 7% объема валовой продукции сельского хозяйства приходится на Краснодарский край (или 10% от общероссийского производства зерна и 7,3% сахарной свеклы, 15% семян подсолнуха и 37% виноградных вин). Среди субъектов Федерации с высоким уровнем развития региональной системы продовольственного обеспечения следует выделить Белгородскую область (14% производства свинины, 11% мяса в целом, 16,6% — мяса птицы; общий объем производства мяса в регионе в 9,5 раза выше, чем в среднем по стране).

Не менее серьезная проблема — состояние сферы переработки сельскохозяйственного сырья. Она продолжает развиваться *как бизнес-структура крупных монополий*, что не может не оказывать негативного воздействия на состояние сырьевого сектора сельскохозяйственного производства. Причина в том, что эти крупные компании не заинтересованы в реальной интеграции с сельскими товаропроизводителями, а также в создании устойчивых сырьевых зон.

Региональные системы продовольственного обеспечения

К числу основных причин сложившегося положения следует отнести пять.

Первая. Отсутствие государственной стратегии развития национальной системы продовольственного обеспечения как единого сектора внутренней и внешней торговли.

Вторая. Укрепление в агропродовольственном секторе позиций крупного агропромышленного производства при неразвитости сектора малых и средних форм хозяйствования.

Третья. Нарастание негативных тенденций в динамике численности сельского населения (возрастная и профессиональная его структуры).

Четвертая. Отсутствие механизмов эффективного взаимодействия уровней федерального и регионального управления с бизнес-структурами национальной системы продовольственного обеспечения.

Пятая. Дифференциация уровней развития региональных систем продовольственного обеспечения и использования их ресурсного потенциала, прежде всего по причине значительных различий в уровнях социально-экономического развития субъектов Федерации.

Исследование проблем развития региональных потребительских рынков следует начинать с оценки состояния основных секторов региональной экономики в субъектах Федерации, в т.ч. агропродовольственного. Как показано в *таблице 2*, по объемам произведенной продукции сельского хозяйства (на 01.01.2017 г.) на долю первых 10 субъектов Федерации (Краснодарский край, Ростовская и Белгородская области, Республика Татарстан, Воронежская область, Республика Башкортостан, Ставропольский и Алтайский края, Саратовская и Волгоградская области) приходилось 39,5% от общего объема ее производства. В остальных регионах производится 60,5% продукции сельского хозяйства, что существенным образом сужает границы развития региональных потребительских рынков.

Т а б л и ц а 2

Группировка федеральных округов по удельному весу продукции сельского хозяйства в общем ее объеме по стране, в % к 2015 г.

| Федеральный округ | Удельный вес ФО | Количество регионов в группе | | | | | | Количество субъектов РФ |
|-------------------|--------------------|------------------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|----------------------------|
| | | от 0,1 до 1,0 | от 1,1 до 1,5 | от 1,6 до 2,0 | от 2,1 до 3,0 | от 3,1 до 4,0 | от 4,1 и выше | |
| Центральный | 26,0 | 8 | 4 | 3 | 1 | 1 | 1 | 18 |
| Северо-Западный | 4,7 | 8 | - | 1 | - | - | - | 9 |
| Южный | 15,9 | 3 | 2 | - | 1 | - | 2 | 7 |
| Северо-Кавказский | 7,9 | 5 | - | 1 | - | 1 | - | 7 |
| Приволжский | 22,8 | 6 | 3 | 2 | 1 | 1 | 1 | 14 |
| Уральский | 6,0 | 1 | 2 | - | 1 | - | - | 4 |

О к о н ч а н и е т а б л и ц ы 2

| | | | | | | | | |
|-----------------|-------|----|----|----|---|---|---|----|
| Сибирский | 12,2 | 6 | 2 | 3 | 1 | - | - | 12 |
| Дальневосточный | 3,2 | 9 | - | - | - | - | - | 9 |
| Всего | 100,0 | 46 | 12 | 10 | 5 | 3 | 4 | 80 |

Источник: Регионы России. Социально-экономические показатели. 2016. Стат. сб. М.: Росстат. 2016 / URL: http://www.gks.ru/free_doc/doc_2016/region/reg-pok16.pdf, свободный.

Примечание: Для расчетов не использовались данные по автономным округам, входящим в состав областей.

Анализ данных, приведенных в *таблице 2*, показывает, что по объему произведенной продукции сельского хозяйства в 2015 г. 46 регионов входили в группу до 1,0% (57,5% от общего количества обследуемых субъектов Федерации). Выше 4% от общего объема в стране сельскохозяйственной продукции производят только 4 региона. По федеральным округам ситуация такова: в Центральном федеральном округе производится 26,0% продукции сельского хозяйства, в Приволжском – 22,8, а в Дальневосточном – только 3,2% (*см. табл. 3*).

Т а б л и ц а 3

Группировка федеральных округов по объему производства продукции сельского хозяйства с 1 га площади сельскохозяйственных угодий в хозяйствах всех категорий в фактически действовавших ценах 2015 г.

| Федеральный округ | В среднем по ФО, тыс. руб. | Количество регионов в группе | | | | | | Количество субъектов РФ |
|-------------------|----------------------------|------------------------------|---------------------------|---------------------------|---------------------------|---------------------------|----------------------|-------------------------|
| | | до 10,0 тыс. руб. | от 10,0 до 20,0 тыс. руб. | от 20,1 до 30,0 тыс. руб. | от 30,1 до 40,0 тыс. руб. | от 40,1 до 50,0 тыс. руб. | свыше 50,1 тыс. руб. | |
| Центральный | 40,3 | - | 2 | 6 | 3 | 2 | 5 | 18 |
| Северо-Западный | 35,9 | - | 3 | 2 | 2 | - | 2 | 9 |
| Южный | 25,7 | 1 | 2 | 1 | 1 | - | 1 | 7 |
| Северо-Кавказский | 33,8 | - | 1 | 1 | 3 | 1 | 1 | 7 |
| Приволжский | 21,5 | 1 | 4 | 5 | 2 | 2 | - | 14 |
| Уральский | 18,9 | 1 | 1 | 2 | - | - | - | 4 |
| Сибирский | 11,1 | 5 | 4 | 3 | - | - | - | 12 |
| Дальневосточный | 20,3 | - | 5 | 1 | 1 | - | 2 | 9 |
| Всего | 23,3 | 8 | 22 | 22 | 13 | 5 | 11 | 80 |

Источник: Регионы России. Социально-экономические показатели. 2016.

Примечание: Для расчетов не использовались данные по автономным округам, входящим в состав областей.

Характеристика регионов по использованию основного для сельского хозяйства средства производства – земельных ресурсов выявила следующее: если в среднем по стране с 1 га сельскохозяйственных угодий производится 23,3 тыс. руб. сельскохозяйственной продукции, а в Центральном федеральном округе – 40,3 тыс. руб., то в Сибирском федеральном округе всего 11,1 тыс. руб. Из восьми федеральных округов в четырех производство продукции сельского хозяйства с 1 га сельскохозяйственных угодий *ниже среднероссийского показателя*. В целом по отрасли «сельское хозяйство» в 8 субъектах Федерации производство продукции находится ниже 10 тыс. руб., а в 30 регионах его уровень ниже среднероссийского. Из 18 регионов Центрального федерального округа в 11 производство продукции сельского хозяйства с 1 га сельскохозяйственных угодий ниже, чем в среднем по округу. В Северо-Западном федеральном округе – из 9 в 7, в Южном – из 7 в 5, в Дальневосточном – из 9 в 5. Причина подобной дифференциации – игнорирование системой управления *фактора региональной специализации* особенностей развития отрасли (см. табл. 4).

Т а б л и ц а 4

Группировка федеральных округов по уровню производства продукции сельского хозяйства в расчете на 1 занятого в отрасли «Сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство, рыболовство и рыбоводство» в текущих ценах 2015 г.

| Федеральный округ | В среднем по ФО, тыс. руб. | Количество регионов в группе | | | | | | Количество субъектов РФ |
|-------------------|----------------------------|------------------------------|-----------------------------|-----------------------------|-----------------------------|------------------------------|------------------------|-------------------------|
| | | до 300,0 тыс. руб. | от 300,1 до 400,0 тыс. руб. | от 400,1 до 600,0 тыс. руб. | от 600,1 до 800,0 тыс. руб. | от 800,1 до 1000,0 тыс. руб. | свыше 1000,0 тыс. руб. | |
| Центральный | 1110,8 | - | - | 3 | 5 | 1 | 9 | 18 |
| Северо-Западный | 676,1 | 2 | 2 | 2 | - | 2 | 1 | 9 |
| Южный | 868,8 | - | - | 2 | 3 | 2 | - | 7 |
| Северо-Кавказский | 556,3 | 1 | 1 | 1 | 2 | 1 | 1 | 7 |
| Приволжский | 773,9 | - | - | 5 | 3 | 4 | 2 | 14 |
| Уральский | 893,9 | - | - | - | 1 | 3 | - | 4 |
| Сибирский | 697,7 | - | 2 | 2 | 3 | 4 | 1 | 12 |
| Дальневосточный | 582,2 | 1 | 1 | 2 | 3 | 1 | 1 | 9 |
| Всего | 801,7 | 4 | 6 | 17 | 20 | 18 | 15 | 80 |

Источник: Регионы России. Социально-экономические показатели. 2016.

Примечание: Для расчетов не использовались данные по автономным округам, входящим в состав областей.

Важным показателем развития национальной системы продовольственного обеспечения является уровень производительности труда. В 2015 г. в среднем по стране в сельском хозяйстве производится в расчете на одного занятого 801,7 тыс. руб. продукции, а в Центральном федеральном округе — 1110,8 тыс. руб. При этом в 5 федеральных округах уровень производительности труда ниже среднероссийского, а по субъектам Федерации он *не достигнут в 46 регионах*. Одной из причин этого является устойчивая тенденция естественной убыли населения и сокращения его численности в трудоспособном возрасте.

Состояние потребительского рынка

В течение 2016 г. потребительские цены выросли на 7,1% (в т.ч. цена на продовольственные товары — на 6%). Из самых ходовых групп товаров, по данным Росстата, за год только две товарные группы показали удешевление: плодоовощная продукция (в сезон на символические 0,1%) и мясо (на 0,6%). В то же время за год на 16,1% подорожало подсолнечное масло, на 9,7% — рыба и морепродукты, на 9,5% — сливочное масло, на 9,4% — крупы, на 7,9% — молоко и молочная продукция. Табачные изделия за год в России подорожали на 22,1% (алкогольные напитки — «всего» на 7,3%).

При этом цены на отечественную продукцию *оставались более низкими* относительно импортных товаров. Поэтому в условиях падения реальных доходов потребитель переориентировался на товары российского производства. Однако глубина использования ресурсного потенциала сельского хозяйства *не позволяет обеспечить отечественный рынок* отечественной сельскохозяйственной продукцией.

Характеризуя состояние потребительского рынка, следует выделить и *отдельные позитивные процессы*.

Так, развитие производства пищевых продуктов, включая напитки и табак, с начала года характеризовалось положительной динамикой. В 2016 г. его рост сохранился и составил 2,4% по сравнению с 2015 г. При этом темпы снижения удельного веса розничных рынков в общем объеме розничной торговли в период 2006–2015 гг. — 1,5% в год, а темпы роста удельного веса торговых сетей в розничной торговле Российской Федерации в тот же период составили 2,0% в год (см. табл. 5).

Т а б л и ц а 5

Показатели розничной торговли в РФ

| | Наименование | Ед. измерения | Годы | | | | | | | | | | | |
|----|---------------------------------------|---------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| | | | 2000 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
| 1. | Розничная торговля, всего | трлн руб. | 2,4 | 7,0 | 8,7 | 10,9 | 13,9 | 14,6 | 16,5 | 19,1 | 21,4 | 23,5 | 26,4 | 27,5 |
| 2. | Розничная торговля продуктами питания | трлн руб. | 1,1 | 3,2 | 3,9 | 4,9 | 6,5 | 7,1 | 8,0 | 9,1 | 10,0 | 11,0 | 12,4 | 13,4 |

О к о н ч а н и е т а б л и ц ы 5

| | | | | | | | | | | | | | | |
|----|---|-----------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 3. | Удельный вес розничной торговли продовольствием | в % | 0,46 | 0,46 | 0,45 | 0,45 | 0,47 | 0,49 | 0,48 | 0,48 | 0,47 | 0,47 | 47,0 | 48,7 |
| 4. | Объем продаж на розничных рынках и ярмарках | трлн руб. | 0,6 | 1,5 | 1,7 | 1,7 | 1,8 | 1,9 | 2,1 | 2,2 | 2,3 | 2,3 | 2,3 | 2,2 |

Источник: Регионы России. Социально-экономические показатели. 2016.

**Недостатки системы управления
национальным продовольственным рынком**

Особого внимания заслуживают *формы и методы организационно-управленческого воздействия* на состояние, развитие и функционирование национальной системы продовольственного обеспечения.

Все программы, реализовавшиеся в рамках государственной аграрной политики, были направлены на *развитие крупных бизнес-формирований* в агропромышленном комплексе (далее – АПК) и в сельском хозяйстве (Национальный проект «Развитие АПК», Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы³ и др.). Однако политика их поддержки не достигала цели обеспечения продовольственной безопасности. Осуществляемая в настоящее время «дорожная карта» развития сельского хозяйства Российской Федерации до 2020 г. также ориентирована исключительно на поддержку крупного бизнеса (см. табл. б). Таким образом, она не охватывает всей совокупности проблем развития и функционирования национальной системы продовольственного обеспечения.

Реализация мероприятий аграрной политики в рамках предлагаемой «дорожной карты» развития сельского хозяйства должна обеспечить, во-первых, интенсивный рост сельскохозяйственной отрасли: увеличение торгового баланса с минус 915 млрд руб. в 2011 г. до 4905 млрд руб. в 2020 г.

Во-вторых, увеличение зарплаты в сельском хозяйстве до 30 тыс. руб. в 2020 г. с 10,7 тыс. руб. в 2011 г.

Существенным при этом является то, что дальнейшее развитие национального продовольственного рынка связывается только с интенсификацией сельского хозяйства. При этом *вне «дорожной карты»* остался ряд направлений, существенным образом влияющих на параметры наполняемости отечественного продовольственного рынка. К таковым, по-нашему мнению, следует отнести механизмы управления:

³ Постановление Правительства РФ от 14 июля 2012 г. № 717 «О Государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы».

- ресурсным потенциалом всей системы продовольственного обеспечения;
- формированием ресурсов продовольственного рынка;
- развитием территориальных продовольственных систем и их структурных производственных кластеров (продовольственных подкомплексов как элементов структуры, обеспечивающих производство конечных видов продукции, поступающих на рынок);
- ценообразованием и интегрированными процессами в АПК;
- трудовым потенциалом в национальной системе продовольственного обеспечения;
- формированием сферы малого и среднего бизнеса;
- устойчивостью сельских территорий;
- привлечением ресурсов развития для всех хозяйствующих субъектов.

Т а б л и ц а 6

**Меры государственной поддержки
и развития сельского хозяйства РФ**

| Развитие внутреннего рынка | Стимулирование производства | Развитие экспорта |
|--|--|---|
| Дотации малоимущим гражданам на питание | Погектарное и поголовное субсидирование | Политика действенного протекционизма в рамках ВТО |
| Гарантии минимальных цен на сельхозпродукцию | Развитие системы страхования от неурожая | Экспертное финансирование |
| Введение ограничений на импорт | Повышение земельного налога | Запрет введения эмбарго на экспорт сельхозпродукции |
| Контроль качества продукции | Субсидирование кредитов | Применение бартера при экспорте |
| | Внятная технологическая политика | Помощь голодающим странам |

Анализ состояния национальной системы продовольственного обеспечения позволяет выделить 4 основные причины недостаточного уровня продовольственной безопасности.

Первая. Несовершенство институциональных условий устойчивого развития национальной системы продовольственного обеспечения.

Вторая. Несовершенство механизмов государственного организационно-управленческого воздействия на параметры развития отраслей АПК, и прежде всего сельского хозяйства⁴.

Третья. Несовершенство механизмов регулирования процессов продовольственного обеспечения на федеральном и региональном уровнях.

⁴ Оно проявляется в отсутствии системности во взаимодействии предприятий АПК; в отсутствии условий реальной интеграции; в несовершенстве ценообразования; в несоответствии сложности задачи механизмов кредитования и стимулирования производства.

Четвертая. Недоучет катастрофических для АПК последствий кадрового голода (до 50% от потребности в отдельных регионах) по основным профессиям.

Таким образом, национальная продовольственная система не рассматривается Правительством как *единый многоотраслевой функционально-взаимодействующий сектор экономики*, обеспечивающий процесс производства сельскохозяйственной продукции и сырья, его переработки и доведения до потребителя в виде конечной продукции. Подтверждением этого служит сложившаяся система мониторинга состояния АПК, методика статистических наблюдений, объектами которой являются *отдельные параметры развития* и функционирования сельского хозяйства, сферы переработки и продовольственного рынка. Еще одним свидетельством справедливости нашего вывода является то, что в функциях структурных подразделений Министерства сельского хозяйства РФ не предусмотрено комплексное воздействие на процессы, обеспечивающие эффективное использование сельскохозяйственных ресурсов, т.е. продвижение сельскохозяйственного сырья к состоянию конечной продукции.

По нашему мнению, сложившаяся система управления реализует территориально-отраслевой подход, при котором объектом управления является главным образом сельскохозяйственное производство. Такой подход закономерно приводит к негативному результату: *к невозможности обеспечить продовольственную безопасность страны*.

Полагаем, необходимо внесение качественных изменений в систему управления АПК. Эти изменения должны предусматривать *переход к территориально-продуктовому управлению* как организационно-экономической форме воздействия на состояние, развитие и функционирование продуктовых кластеров региональной системы продовольственного обеспечения, т.е. первичных структурных элементов этой системы. Предлагаемый подход, естественно, потребует корректировки Прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на перспективу в части реализации программных мероприятий по регулированию развития национальной системы продовольственного обеспечения.

Целевые ориентиры обеспечения продовольственной безопасности

Итак, целевым ориентиром аграрной политики России должно стать формирование системы механизмов эффективного использования ресурсного потенциала АПК и продовольственного рынка в соответствии с требованиями Доктрины продовольственной безопасности.

Эта система должна позволить, во-первых, преодолеть очевидное искаженное распределение ресурсов в АПК.

Во-вторых, заменить неэффективно функционирующие институты.

Осуществить это без преодоления доминирующего положения крупного производства и неразвитости малого и среднего бизнеса в

отрасли не представляется возможным. Но добиться этого административными методами или очередной государственной программой по поддержке малого и среднего бизнеса не удастся. Беды малого бизнеса в отечественном АПК имеют *системный характер*. И именно системность кризиса отечественного АПК ограничивает его доступ к ресурсам развития, в т.ч. к дешевым кредитам, и как результат делает невозможным применение этими хозяйствующими субъектами современных технологий.

В этих условиях стратегическими направлениями политики, имеющей целью обеспечение *реальной* устойчивости национальной системы продовольственного обеспечения, становятся:

- завершение институциональных преобразований в АПК, обеспечивающих формирование эффективной хозяйственной структуры;
- ориентация государственной политики на преодоление массовой убыточности сельскохозяйственных организаций и крестьянских (фермерских) хозяйств на основе регулируемой реорганизации⁵;
- формирование системы экономико-правовых механизмов управления АПК, адекватной задаче обеспечения продовольственной безопасности.

Методически правильным подходом, по нашему мнению, является тот, который обеспечит формирование и реализацию долгосрочной стратегии развития национальной системы продовольственного обеспечения. Данная стратегия должна включать, как минимум, 7 блоков.

Первый блок стратегии. Оценка ситуации.

Уровень развития рыночных институтов на рынке сельхозпродукции на федеральном и региональном уровнях. Ситуация на региональных рынках труда и перспективы укрепления трудового потенциала субъектов РФ. Эффективность использования земель сельхозназначения. Характеристика технологического уровня производства во всех отраслях и сферах АПК, на региональном и муниципальном уровнях.

Второй блок стратегии. Концепция обеспечения устойчивого развития национальной системы продовольственного обеспечения.

Третий блок стратегии. Стратегические ориентиры.

Обеспечение роста конкурентных преимуществ на внутреннем и мировом рынке сельхозпродукции; развитие инфраструктуры АПК на региональном и отраслевом уровнях; социально-экономическое развитие регионов, ориентированных на производство сельхозпродукции и др.

Четвертый блок стратегии. Направления (подпрограммы) реализации стратегии продовольственного обеспечения.

Разработка механизма управления развитием продовольственных подкомплексов и регулирование их устойчивого функционирования в регионах. Формирование системы мер по обеспечению доступа к ресурсам развития (прежде всего, к кредитным) хозяйствующих субъектов АПК. Развитие малого и среднего бизнеса в национальной системе продовольственного обеспечения. Создание условий для эффективного

⁵ Их доля более 30%.

использования земельных ресурсов. Обеспечение интеграции функционально взаимодействующих хозяйствующих субъектов в процессе производства конечной продукции продовольственного назначения. Поддержание технологического уровня производства во всех отраслях национальной системы продовольственного обеспечения, создающего конкурентное поведение на рынке и др.

Пятый блок стратегии. Развитие системы управления продовольственного обеспечения.

Оценка региональных и муниципальных особенностей развития АПК. Конкретизация функционала федеральных и региональных органов управления АПК и разработка регламента его реализации.

Шестой блок стратегии. Система экономико-правовых механизмов повышения эффективности региональных систем продовольственного обеспечения.

Прежде всего в сфере стимулирования производства отечественной агропромышленной продукции.

Седьмой блок стратегии. Создание условий формирования и развития сельского уклада жизни.