

СТРАТЕГИЯ РАЗВИТИЯ АПК – ГЛАВНОЕ УСЛОВИЕ РЕАЛИЗАЦИИ НАЦИОНАЛЬНОЙ АГРОПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ

Алтухов А.И.

Отмечается, что почти одна треть отраслей российской экономики сопряжена с аграрной сферой, 27% населения живет в сельской местности. Поэтому от устойчивости развития АПК и, в особенности, его основы – сельского хозяйства – во многом зависит решение вопросов повышения жизненного уровня населения и обеспечения продовольственной безопасности страны, расширения и укрепления ее престижа в мире. В статье представлен анализ российской национальной агропродовольственной политики, от успешной реализации которой зависит надежность обеспечения продовольственной безопасности страны, количественные и качественные параметры и эффективность функционирования АПК и его отраслей.

Агропромышленный комплекс является одним из крупнейших и жизненно важных секторов российской экономики. Здесь производится 8,5% валового внутреннего продукта, занято 11% численности всех работников, сосредоточено 3,4% основных производственных фондов, формируется 45% розничного товарооборота. Свыше одной трети издержек домашних хозяйств приходится на питание. Почти одна треть отраслей экономики сопряжена с аграрной сферой, 27% населения живет в сельской местности. Поэтому от устойчивости развития АПК и, в особенности, его основы – сельского хозяйства – во многом зависит решение вопросов повышения жизненного уровня населения и обеспечения продовольственной безопасности страны, расширения и укрепления ее престижа в мире. В свою очередь, количественные и качественные параметры и эффективность функционирования АПК и его отраслей, а также надежность обеспечения продовольственной безопасности страны в значительной степени определяются уровнем развития национальной экономики, осуществлением агропродовольственной политики.

В развитии агропромышленного комплекса переплелись практически все проблемы функционирования экономики страны. Несмотря на то, что в последние девять лет в АПК удалось переломить ситуацию к лучшему, значительно активизировав инвестиционный процесс, увеличить производство продукции на 39,3% и обеспечить экономический рост, пока не преодолены опасные тенденции, которые носят долговременный и приобрели почти постоянный характер для развития аграрной сферы. К ним относятся: низкая доходность сельскохозяйственных товаропроизводителей и резкое снижение их экономических возможностей для использования достижений научно-технического прогресса, невысокий уровень оплаты труда, слабая социальная инфраструктура села и не равные с городом условия развития человеческого потенциала, необоснованно высокая доля импорта продовольственных товаров, превысившая почти вдвое пороговый уровень продовольственной безопасности страны. На их решение нацелены «Основные направления агропродовольственной политики Правительства РФ на 2001-2010 гг.», Федеральный закон «О развитии сельского хозяйства» и Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяй-

ственной продукции, сырья и продовольствия на 2008-2012 годы, в которых в определенной степени отражена стратегия развития агропромышленного комплекса на пятилетний и более отдаленный период.

Согласно проекту Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 г., ее экономика может развиваться по трем сценариям: инновационному, энерго-сырьевому и инерционному. В ней намечены и основные параметры развития АПК и его отдельных отраслей, темпы развития которых будут определяться экономической политикой государства, для чего следует использовать модель социально ориентированного рынка, опирающуюся на стимулирование внутреннего спроса на отечественную продукцию, повышение жизненного уровня сельского населения, обеспечение национальной продовольственной безопасности. Для ее реализации необходима обгоняющая стратегия развития агропромышленного комплекса страны, поскольку предстоит более чем вдвое превзойти мировые темпы увеличения производства сельскохозяйственной продукции. Это позволит быстрее перейти от сложившейся модели экономики, базирующейся преимущественно на экспорте сырья и топлива и крупномасштабном импорте продовольствия и сельскохозяйственного сырья для его производства, укрепить национальную безопасность страны.

Для обоснования стратегии развития АПК следует использовать сценарный подход, который предполагает построение нескольких альтернативных вариантов при различных состояниях внешней и внутренней среды с учетом управляющих воздействий и включает в себя четыре стадии: аналитическую, исследовательскую, модельную и организационную. Сценарный подход является одним из наиболее эффективных системных инструментов разработки стратегии, поскольку его применение в процессе формирования стратегических альтернатив развития АПК обеспечивает лучшее понимание ситуации и ее эволюцию, оценку разного рода потенциальных угроз и выявление благоприятных возможностей определения наиболее вероятных направлений деятельности всех сфер агропромышленного комплекса, его отдельных отраслей и продуктовых подкомплексов, а также повышение уровня их адаптации к возможным изменениям внешней среды. При этом главную цель сценарного исследования можно сформулировать как поиск такой стратегической альтернативы, которая бы обеспечивала более эффективное развитие АПК в наиболее вероятных состояниях макроэкономической среды.

Практическая реализация стратегии развития агропромышленного комплекса требует соблюдения ряда условий: единства методологии и методики прогнозных и проектных разработок, определения временного аспекта системы управления и выявления наиболее эффективных инструментов организационно-экономического механизма, проведения качественного анализа межотраслевых связей в системе производства, распределения, обмена и потребления продукции агропромышленного комплекса, применения надежного и оперативного информационного обеспечения, разработки нормативной и правовой базы, учитывающей особенности воспроизводства в аграрной сфере экономики и ее отдельных отраслях.

Функционирование агропромышленного комплекса, отвечающее требованиям повышения жизненного уровня населения и обеспечения национальной продовольственной безопасности, должно характеризоваться такими качественными, количественными и социально-экономическими параметрами, которые обеспечивали бы устойчивое и более полное удовлетворение потребностей страны в сельскохозяйственной продукции, сырье и продовольствии преимущественно за счет мобилизации потенциала отечественного агропромышленного производства и осуществления по отношению к

сельскому хозяйству особой протекционистской политики государства. Для этого необходимо:

- обеспечить сбалансированное функционирование агропромышленного комплекса и его важнейшей отрасли – сельского хозяйства – в режиме расширенного воспроизводства как в обычных, так и в экстремальных ситуациях с учетом равноправного и взаимовыгодного внешнеэкономического сотрудничества, использования преимуществ международного разделения труда в АПК и международной кооперации производства для достижения приемлемого уровня потребления основных видов базовых продуктов питания и его повышения для большинства населения страны;
- рационализировать структуру внешней торговли сельскохозяйственной продукцией, сырьем и продовольствием, предусматривающую максимально допустимый уровень удовлетворения внутренних потребностей страны за счет импорта с учетом использования принятых в международной практике защитных мер по отношению к отечественным товаропроизводителям и предстоящего вступления России в ВТО, регламентации условий импорта и экспорта продукции агропромышленного комплекса;
- сохранить единое экономическое пространство, развивать и совершенствовать межрегиональные продовольственные и сырьевые связи, обеспечивающие соблюдение общегосударственных интересов, исключая региональный сепаратизм, разного рода административные ограничения и запреты на передвижение товарных потоков продукции АПК по российской территории и способствующие эффективному функционированию внутреннего агропродовольственного рынка, его интеграции прежде всего в общий аграрный рынок стран СНГ, различные межгосударственные союзы и объединения;
- углублять территориально-отраслевое разделение труда в АПК, формировать крупномасштабные специализированные зоны по производству отдельных видов сельскохозяйственной продукции, активно развивать интеграционные процессы в агропромышленном производстве, стимулировать кооперацию;
- создать необходимые законодательные, организационно-экономические и административные условия, исключая криминализацию в системе производства и особенно сбыта сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия;
- обеспечить действенность государственного регулирования экономических процессов, связанных с производством, сбытом и использованием сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, способного гарантировать нормальное функционирование отечественного агропромышленного комплекса и внутреннего агропродовольственного рынка как в обычных, так и в экстремальных условиях.

Особая социальная значимость и сохраняющееся пока сложное экономическое состояние агропромышленного комплекса актуализируют необходимость разработки долгосрочной стратегии развития АПК, его отдельных отраслей и продуктовых подкомплексов и их адаптации к условиям ВТО не только на федеральном, но и на региональных уровнях, ликвидации высокой импортной продовольственной зависимости страны и устойчивого наращивания экспортных ресурсов продукции аграрной сферы экономики, особенно зерна, по объему экспорта которого Россия с 2001/02 г. вошла в пятерку крупнейших мировых поставщиков зерна. Вместе с тем проблема стабильного продовольственного обеспечения населения страны по-прежнему остается одной из самых важных, поскольку от нее зависит национальная и экономическая безопасность.

Продовольственное обеспечение населения, определяющее физическое и духовное здоровье человека и всей нации, – одна из самых приоритетных и важных социаль-

но-экономических проблем, связанных с производством, распределением и потреблением продуктов питания. При этом продовольственную обеспеченность можно рассматривать с трех сторон: во-первых, с позиции непосредственного обеспечения продуктами питания населения; во-вторых, его защиты от недоброкачественных продовольственных товаров; в-третьих, защиты отечественных сельскохозяйственных товаропроизводителей от крупномасштабных импортных поставок продовольствия. Частично эти вопросы отражены в «Основных направлениях агропродовольственной политики Правительства РФ на 2001- 2010 гг.», в которых развитие АПК признается одним из основных приоритетов социально-экономической политики государства. В них впервые за годы рыночных преобразований на государственном уровне была сделана попытка создания более прогрессивной модели развития агропродовольственного сектора и АПК, отражающей стратегическое направление в развитии национальной агропродовольственной политики. Ее основными задачами являются:

- в экономической области – формирование эффективного, конкурентоспособного агропродовольственного производства, способствующего продовольственной безопасности страны, обеспечивающего интеграцию в мировой агропродовольственный рынок;
- в социальной области – повышение качества жизни сельского населения, развитие социальной инфраструктуры села;
- в экологической области – производство экологически безопасных продуктов питания и сохранение природных ресурсов для агропромышленного производства на основе повышения его технологического уровня и внедрения ресурсосберегающих и экономически чистых технологий.

Сущность национальной агропродовольственной политики заключается в разработке и проведении по инициативе государства комплекса научно обоснованных тактических и долгосрочных стратегических мер, гарантирующих создание необходимых условий для эффективного функционирования агропромышленного комплекса страны, регионов и отдельных товаропроизводителей аграрной сферы в целях стабильного продовольственного обеспечения населения, физической и особенно экономической доступности продуктов питания, неуклонного повышения уровня жизни населения.

Чтобы обеспечить эффективное проведение агропродовольственной политики, следует сконцентрировать деятельность федерального правительства на таких приоритетных направлениях, как: поддержание стабильности продовольственного обеспечения страны; достижение единства агропродовольственной политики; рациональное распределение функций между федеральными и региональными уровнями законодательной и исполнительной власти; обеспечение целостности внутреннего агропродовольственного рынка; проведение структурной и эффективной внешнеэкономической политики; осуществление единой земельной, технологической и финансовой политики; проведение кадровой политики; оперативное и объективное информационное обеспечение; осуществление общегосударственных контрольных функций, мониторинга цен на промышленную и сельскохозяйственную продукцию, регулирование межотраслевых экономических отношений; разработка и реализация единых стандартов социального обеспечения сельского населения.

В «Основных направлениях агропродовольственной политики Правительства РФ на 2001-2010 гг.» содержится принципиально новое положение, согласно которому приоритетными являются меры по обеспечению единой агропродовольственной политики в стране и максимальному использованию внутренних ресурсов. Сельское хозяй-

ство рассматривается не только в отраслевом разрезе лишь как производственная сфера агропромышленного комплекса, но кроме производственной оно должно выполнять и такие общественно важные функции, как социальная, демографическая, культурная, природоохранная, рекреационная, пространственно-коммуникационная и др. Признается важность государственной поддержки сельского хозяйства и экономического регулирования агропродовольственного рынка, которое должно гибко сочетаться с рыночным механизмом саморегулирования. Особая роль принадлежит отраслевым продуктовым союзам и ассоциациям. При развитии АПК необходимо ориентироваться на крупные интеграционные агропромышленные формирования в I и III сферах комплекса, способных конкурировать на внутреннем и внешнем рынках. Агропродовольственная политика, являющаяся составной частью государственной экономической политики, должна реализоваться не спонтанно, а посредством осуществления определенной «технологии» организации и целенаправленных тактических и стратегических мер.

Национальная агропродовольственная политика предусматривает разработку научно обоснованной, скоординированной, долговременной государственной стратегии – системы мер и механизмов экономического и социального развития аграрной сферы экономики страны в условиях развивающегося агропродовольственного рынка, сельского хозяйства как основной отрасли АПК, пищевой и перерабатывающей промышленности и инфраструктуры отраслей-соучастников по обслуживанию аграрной сферы. Это система научно обоснованных тактических и долгосрочных стратегических мер, которые предстоит проводить в стране по инициативе государства в целях создания условий для эффективного функционирования и развития агропродовольственного сектора экономики. Как любая другая экономическая политика, современная агропродовольственная политика должна основываться на фундаментальных принципах теории управления этой отраслью, применении четырех классических функций системы управления: планирования, организации, мотивации и контроля исполнения.

Стратегической целью государственной агропродовольственной политики является содействие достижению относительно стабильных эффективных результатов в деятельности предприятий и организаций АПК: развить рынки сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, обеспечить население страны в достатке полноценными продуктами питания, а пищевую и перерабатывающую промышленность – доброкачественным сельскохозяйственным сырьем, решить проблему национальной продовольственной безопасности, нарастить и стабилизировать экспорт сельскохозяйственных товаров, повысить прибыльность предприятий АПК и качество питания населения страны, особенно наименее экономически защищенной его части.

Основными предпосылками разработки современной агропродовольственной политики являются: определение приоритетности и важности решения данной проблемы для стабилизации и улучшения социально-экономического положения в стране; преодоление сложного социально-экономического положения на селе; ликвидация ошибок в процессе проведения реформирования аграрной сферы экономики, а также угрозы продовольственной безопасности страны; преодоление неразвитости национального агропродовольственного рынка и его отдельных сегментов.

Выбор приоритетов агропродовольственной политики является важным элементом при формировании ее стратегии. Определение приоритетов базируется на теории выбора, системного анализа и анализа политик, синтез которых в условиях неопределенности помогает решать слабоструктурированные задачи оценки и сравнения механизмов трансформации исходной ситуации в желаемую. При этом основным инстру-

ментом государственного воздействия на экономическую ситуацию в агропромышленном комплексе являются инвестиции.

В «Основных направлениях агропродовольственной политики Правительства РФ на 2001-2010 гг.» установлены направления аграрной политики государства. Однако решение ряда проблем в них представлено достаточно поверхностно: не отражены конкретные меры по восстановлению непосредственно сельскохозяйственного производства, состояние которого определяет уровень развития всего агропромышленного комплекса; не дано предложений по преодолению диспаритета цен; не определены меры, которые намерено предпринять государство по восстановлению и укреплению материально-технической базы АПК. В определенной степени этот пробел восполняют Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008-2012 годы и проект Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 г. В частности, в проекте Концепции определены основные цели государственной аграрной политики:

- обеспечение потребностей населения сельскохозяйственной продукцией и продовольствием за счет отечественного производства;
- устойчивое развитие сельских территорий, повышение уровня жизни сельского населения и сокращение его отставания от городского;
- повышение конкурентоспособности отечественного аграрного комплекса, эффективное импортозамещение на рынке животноводческой продукции и создание развитого экспортного потенциала (особенно в растениеводстве), позволяющего в перспективе занять устойчивые позиции на мировом аграрном рынке;
- улучшение и повышение продуктивности используемых в сельскохозяйственном производстве земельных и других природных ресурсов.

В проекте Концепции отмечается, что в 2020 г. по отношению к 2006 г. уровень производства продуктов питания должен возрасти в 2,2 раза. Валовой сбор зерновых культур может достичь не менее 120-125 млн т в результате роста урожайности с 18,9 до 26-28 ц/га и расширения их посевных площадей. При этом потенциальный уровень производства зерна на основе использования интенсивных технологий и высокой агротехнической культуры позволит стране превратиться в одного из ведущих экспортеров на мировом зерновом рынке. Россия может выйти на уровень душевого потребления мяса, соответствующий рекомендуемой рациональной норме. Его производство возрастет вдвое, доля импорта в мясных ресурсах снизится с 38 до 8,8%. Для достижения этих показателей предусматривается реализация четырех приоритетных направлений. Первое из них связано с улучшением общих условий функционирования сельского хозяйства, особенно животноводства, на основе:

- совершенствования форм и механизмов государственной поддержки в целях повышения доходности и инвестиционной привлекательности сельского хозяйства, технической и технологической модернизации отрасли, обеспечения эффективного использования земли и иных природных ресурсов;
- повышения доступности кредитных ресурсов, развития земельной ипотеки, усиления конкурентных начал в сферах кредитования и страхования и на рынке лизинга;
- поддержки, подготовки, закрепления и привлечения квалифицированных кадров для сельского хозяйства, улучшения условий их жизни;
- повышения финансовой устойчивости всех форм хозяйствования на селе;

- развития эффективно функционирующих рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия и рыночной инфраструктуры;
- совершенствования государственного регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия с принятием необходимых мер по защите отечественных производителей в рамках правил ВТО;
- развития кооперации, расширения участия союзов (ассоциаций) сельскохозяйственных товаропроизводителей и обслуживающих отраслей в формировании государственной аграрной политики.

Второе направление предполагает создание предпосылок для устойчивого развития сельских территорий, включая:

- осуществление мер по улучшению демографической ситуации в сельской местности и обеспечению занятости сельского населения, созданию новых рабочих мест, в том числе путем развития альтернативной деятельности, снижению бедности сельского населения;
- развитие социальной инфраструктуры и инженерного обустройства села;
- улучшение жилищных условий сельского населения, поддержку комплексной компактной застройки и благоустройство сельских поселений;
- повышение престижности сельскохозяйственного труда;
- сохранение и улучшение традиционных агроландшафтов.

Третье направление связано с повышением эффективности использования земельных ресурсов и их воспроизводства на основе:

- улучшения почвенного плодородия, модернизации мелиоративных систем и расширения мелиорированных земель. Применение удобрений будет соответствовать оптимальным потребностям: внесение минеральных удобрений (в пересчете на 100% питательных веществ) на гектар посевов сельскохозяйственных культур возрастет с 27 кг в 2006 г. до 50 кг в 2010 г. и до 90 кг в 2020 г.;
- развития эффективного оборота сельскохозяйственных земель и создания условий для расширения посевных площадей сельскохозяйственных культур.

Четвертое направление предполагает развитие аграрных технологий и повышение конкурентоспособности сельского хозяйства за счет:

- обеспечения подъема племенного животноводства и повышения продуктивности скота до уровня, сопоставимого с показателями европейских стран;
- применения интенсивных технологий в растениеводстве, поддержки элитного семеноводства и резкого повышения урожайности основных сельскохозяйственных культур, расширения посевных площадей под высокоурожайными сортами, увеличения их доли в общих посевах до 35-40%.

Существенные различия в экономических, природно-географических, социально-демографических, политических и других условиях в регионах страны исключают унифицированный подход к проведению агропродовольственной политики, ориентированной на средние условия, требуют проведения гибкой региональной политики с учетом особенностей функционирования каждого российского региона. Именно недооценка территориально-регионального фактора, проявляющаяся, с одной стороны, в несклонности федерального центра передавать полномочия регионам, а с другой стороны, в экономическом сепаратизме регионов, разрушает прежде всего хозяйственную целостность страны. Поэтому определение «позитивной синергии» от реализации агропродо-

вольственной политики на федеральном и региональных уровнях является важнейшей задачей эффективного развития АПК региона.

Формирование региональной агропродовольственной политики происходит под воздействием, с одной стороны, макроэкономической политики по отношению к развитию аграрной сферы экономики, а с другой – специфических условий и особенностей каждого конкретного российского региона с учетом его природных, экономических и других условий. При этом двойственное положение каждого российского региона как составной и неотъемлемой части общего экономического пространства страны и как самоуправляемой территории определяет направленность региональной агропродовольственной политики: углубление специализации территории для максимального использования ее природно-экономического потенциала, исходя из места и роли в общероссийском разделении труда в АПК; повышение самообеспеченности продовольствием за счет мобилизации возможностей собственного агропромышленного производства.

Неодинаковые стартовые условия и экономические возможности вхождения отдельных регионов в рыночные отношения, различные территориальные размеры, развитость инфраструктуры, уровень доходов населения и ряд других факторов внутреннего и внешнего характера в той или иной мере накладывают свои региональные особенности на организацию в них системы продовольственного обеспечения. Положение усугубляется слабостью регулирующей роли федерального центра в решении этой проблемы, неразвитостью межрегиональных продовольственных связей, расширением импорта продовольствия и сырья для его производства, нарушением равноправных экономических отношений между участниками в цепи прохождения продукции от производителя до потребителя.

Рыночные преобразования не только не сгладили региональные различия, но и, наоборот, усилили тенденции дивергенции регионов, поскольку в силу взаимодействия многообразных внутренних и внешних факторов изменение экономических и социальных отношений при комплексном характере преобразований не может происходить синхронно: в региональных условиях диапазон временных рамок возможных изменений отдельных элементов экономических и социальных отношений в аграрной сфере будет резко дифференцированным. Ведь региональный агропромышленный комплекс функционирует под влиянием разнонаправленных экономических интересов: национальных, региональных и хозяйствующих субъектов.

При быстро меняющихся социально-политических и экономических условиях перед хозяйствующими субъектами региона стоит задача обеспечения не только экономической выживаемости, но и реализации своего потенциала посредством повышения прибыльности агропромышленного производства. Каждый из них должен разрабатывать и реализовывать собственную стратегию АПК, потребность в формировании которой вызвана самим процессом социально-экономического развития и главной его целью – повышением эффективности производства. В отсутствие таковой региональный АПК развивается в условиях неопределенности, что негативно отражается на эффективности его функционирования, снабжении населения региона продовольствием, а промышленности – сельскохозяйственным сырьем. Поэтому необходимы новые методы и подходы, основанные на использовании экономических рычагов и стимулов, ориентированные на сохранение в регионе ресурсного и биоклиматического потенциала, стимулирование деловой и инвестиционной активности, повышение конкурентных позиций региона на российском и мировом агропродовольственных рынках.

Несмотря на достижение за последние девять лет положительных сдвигов в агропромышленном комплексе, по ряду важнейших продуктов питания не только сохраняется, но и обостряется зависимость внутреннего агропродовольственного рынка от мирового; стоимость импорта продовольствия намного превышает объемы государственной поддержки отечественного сельского хозяйства, а рацион питания более чем одной трети населения, доходы которого ниже величины прожиточного минимума, не соответствует по количественным и качественным параметрам показателям минимального набора продуктов питания. В определенной степени этому способствует и отсутствие общей стратегии законодательной базы по агропродовольственной политике, которая находится в стадии формирования. Для нее характерна разрозненность принимаемых нормативных и правовых актов, разбросанность обязанностей по их реализации по отдельным министерствам и ведомствам при недостаточном объеме полномочий Министерства сельского хозяйства Российской Федерации, как это показывает опыт США, Канады и других экономически развитых стран. Кроме того, наблюдается путаница в понятиях и терминах. Например, в отечественной и зарубежной экономической литературе наряду с терминами «аграрная политика» и «сельскохозяйственная политика», применяются термины «агропродовольственная политика» и «агропромышленная политика». При этом, как правило, методологические различия в формулировках учеными не обосновываются, при признании первых из них как синонимов. Например, не раскрывая методологической стороны термина «аграрная политика», в последнее время вместо него применяют термин «агропродовольственная политика».

Признавая интегрированный характер решения продовольственной проблемы в стране, ее следует характеризовать кругом нормативных и правовых актов, отражающих специфические стороны этой многогранной и сложной проблемы, осуществления агропродовольственной политики. Их можно объединить в четыре группы:

- первая группа – нормативные и правовые акты общего характера, определяющие место и роль агропродовольственной политики в системе национальной продовольственной безопасности, дающие оценку ее современному состоянию, раскрывающие принципы, цели и направления национальной стратегии агропродовольственной политики, увязанные со сложившейся характеристикой ее внутренних и внешних угроз, а также в кратко- и среднесрочной перспективе;
- вторая группа – нормативные и правовые акты, направленные на повышение экономической и физической доступности продовольствия для населения страны;
- третья группа – нормативные и правовые акты, регулирующие внешнюю торговлю сельскохозяйственной продукцией, сырьем и продовольствием;
- четвертая группа – нормативные и правовые акты, защищающие население от некачественного продовольствия.

Для каждой группы в стране уже сложился определенный набор регулирующих нормативных и правовых актов, однако они пока не представляют единой системы, не состыкованы между собой, а порой даже противоречат друг другу.

К первой группе следует отнести прежде всего Федеральный закон «О развитии сельского хозяйства», нормативные и правовые акты, связанные с обеспечением продовольственной безопасности Российской Федерации. Нормативные и правовые документы второй, третьей и четвертой групп определяют агропродовольственную политику, направленную на обеспечение продовольственной безопасности страны. В этой связи следует отметить, что «Основные направления агропродовольственной политики Правительства РФ на 2001-2010 гг.», носящие рекомендательный характер и представляю-

щие собой не совсем удачную попытку соединения в одном документе функций и задач правовых актов различных уровней правового регулирования, являются и нормативно-правовыми актами, поскольку связаны с обеспечением роста доходов населения, снижением или сдерживанием роста цен на продовольствие, повышением покупательной способности населения, развитием торговой инфраструктуры. К числу таких нормативно-правовых актов относится, в частности, Федеральный закон «О прожиточном минимуме в Российской Федерации».

Регулирование внешней торговли сельскохозяйственной продукцией, сырьем и продовольствием (третья группа) с позиции поддержания продовольственной безопасности страны подпадает под действие федеральных законов «О государственном регулировании внешнеторговой деятельности» и «О мерах по защите экономических интересов Российской Федерации при осуществлении внешней торговли товарами».

Основным документом четвертой группы нормативных и правовых актов является Федеральный закон «О качестве и безопасности пищевых продуктов», направленный на охрану здоровья человека на основе законодательного обеспечения государственной политики в сфере здорового питания населения, добросовестной деятельности хозяйствующих субъектов в области производства и оборота пищевых продуктов, обеспечения защиты прав потребителей и охраны здоровья граждан от некачественных и опасных пищевых продуктов. Его положительной стороной является то, что разработанные с учетом международного опыта законодательного регулирования вопросы обеспечения качества и безопасности пищевой продукции, а также общепринятые нормы нетарифного регулирования в международной торговле требуют существенным образом повысить эффективность мер по предотвращению поступления на продовольственный рынок страны некачественных и опасных пищевых продуктов из других государств.

Одним из основных нормативных документов, определяющих санитарно-гигиенические требования к пищевым продуктам, являются санитарные нормы и правила. Принятые в 1996 г., эти нормы дорабатываются в направлении их максимальной гармонизации с зарубежными нормами (Рекомендации Комиссии «Кодекс Алиментариус», ФАО/ВОЗ, Директивы Европейского Союза). Наряду с данными документами в стране действуют более сотни санитарных правил и методических указаний с соответствующими требованиями к производству, поставке, транспортировке и реализации пищевых продуктов и материалов, контактирующих с пищевыми продуктами; создана необходимая нормативно-методическая база по оценке качества и безопасности пищевых продуктов, полученных из генетически модифицированных источников и др.

В законодательном регулировании агропродовольственной политики важным блоком являются вопросы субординации нормативных и правовых актов федерального и региональных уровней. Например, в 90-е годы прошлого века зачастую акты более низкой юридической силы отменяли действие правовых документов более высокой юридической силы вследствие отсутствия государственной стратегии в области агропродовольственной политики страны и постоянного мониторинга принимаемых решений, лоббистской деятельности заинтересованных структур, противоречащей общегосударственным интересам.

Что касается субординации нормативно-правовых актов по территориальному признаку, то становление федерализма в стране и расширение прав субъектов Российской Федерации допускают с учетом местных условий принимать свои нормативно-правовые акты, в чем есть как положительные, так и отрицательные моменты. К пер-

вым из них относится то, что местные органы, основываясь на общих началах федерального законодательства, могут устранить его пробелы, в большей степени учесть специфику развития своего региона. Вместе с тем иногда местные правовые акты противоречат общегосударственным законодательным нормам, внося в проблему продовольственного обеспечения отдельных регионов дополнительные трудности. Несогласованность действий ведет к региональному сепаратизму, административному запрету на вывоз продукции из региона, нарушению единого рыночного пространства страны, а следовательно, к снижению эффективности использования ее природного и производственного потенциала, что не отвечает требованиям эффективного развития АПК, надежного обеспечения национальной продовольственной безопасности за счет мобилизации собственного производства.