

Проект



**РОССИЙСКИЙ
ЗЕРНОВОЙ СОЮЗ**

К О Н Ц Е П Ц И Я

**РАЗВИТИЯ РЫНКА ЗЕРНА РОССИИ
НА СРЕДНЕСРОЧНУЮ
ПЕРСПЕКТИВУ**

**Москва
редакция 2017 год**

КОНЦЕПЦИЯ РАЗВИТИЯ РЫНКА ЗЕРНА РОССИИ НА СРЕДНЕСРОЧНУЮ ПЕРСПЕКТИВУ

Концепция развития рынка зерна России на среднесрочную перспективу (далее – Концепция) представляет собой совокупность взглядов участников аграрного бизнеса (сельхозтоваропроизводителей, переработчиков, предприятий и организаций хранения, грузоперевозчиков и финансовых институтов) на цели, задачи, принципы, основные направления и механизмы государственной политики по регулированию аграрного сектора экономики страны и рынка зерна, взаимодействию государства с бизнес-сообществом, ориентированных на решение задач устойчивого сельского развития, повышение инвестиционной привлекательности отрасли, развитие государственно-частного партнерства и саморегулирования субъектов рынка зерна в целях реализации национального агропроизводственного потенциала и обеспечения продовольственной безопасности в интересах граждан Российской Федерации и мирового сообщества.

Цели и задачи концепции развития рынка зерна России на среднесрочную перспективу

Концепция является основой для подготовки Российским Зерновым Союзом предложений по разработке нормативных правовых и иных актов, концепций и программ для федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, формированию рекомендаций для бизнес-сообщества, определению инструментов и механизмов реализации программ саморегулирования хозяйствующих субъектов в сфере стимулирования производства, повышения качества и конкурентоспособности зерна и продуктов его переработки.

Стратегической целью развития рынка зерна Российской Федерации является максимально эффективное использование природного потенциала, повышение инвестиционной привлекательности отрасли, устойчивая доходность деятельности зернопроизводителей и других участников рынка зерна, укрепление позиций России на мировом агропродовольственном рынке на основе формирования эффективного рынка зерна.

Основными задачами для обеспечения динамичного развития рынка зерна России вне зависимости от изменений внешних и внутренних условий являются:

- формирование современной и адекватной задачам развития законодательной базы функционирования рынка зерна;
- увеличение урожайности, оптимизация структуры производства зерна и стимулирование эффективного землепользования;
- диверсификация структуры производства зерновых и зернобобовых культур исходя из перспективных потребностей рынка;
- инновационное развитие отрасли, предусматривающее широкое использование «интернета вещей» и биотехнологий и на этой основе снижение издержек производства и повышение конкурентоспособности российского зерна и продуктов его переработки;
- внедрение перспективных технологий переработки зерна для создания новых подотраслей национальной промышленности в целях импортозамещения и развития экспорта продукции с высокой добавленной стоимостью, расширение внутреннего рынка сбыта зерна;
- стимулирование формирований цепочек добавленной стоимости на внутреннем и внешнем рынках зерна;
- повышение качества зерна и продуктов его переработки;

- формирование новых механизмов поддержания доходов зернопроизводителей и переработчиков зерна на уровне достаточном для стимулирования инвестиционной и инновационной активности, расширенного воспроизводства и обеспечения ликвидности произведенной продукции;

- реализация экспортного потенциала, позволяющего удержать достигнутые и расширить потенциальные рынки сбыта на мировом рынке зерна и продуктов его переработки;

- устранение необоснованных административных и технических барьеров;

- опережающее развитие инфраструктуры рынка зерна, в том числе на основе государственно-частного партнерства;

- преодоление транспортной изолированности отдельных зернопроизводящих регионов;

- обеспечение информационной прозрачности и прогнозируемости рынка зерна;

- расширение прав отраслевых союзов (ассоциаций) в вопросах подготовки и принятия решений органами государственной власти и управления, стимулирование государством развития механизмов саморегулирования на рынке зерна и продуктов его переработки.

Обеспечение динамичного **развития рынка зерна России** сопряжено с **рисками**, к ним относятся:

- **макроэкономические риски**, связанные с темпами роста глобальной и национальной экономики и доходов населения, тарифной политикой естественных монополий, состоянием конкурентной среды, курсовой политикой;

- **конъюнктурные риски как результат** высокой волатильности цен на зерно и низкой диверсификацией структуры производства и экспорта зерновых товаров и продуктов их переработки;

- **природно-климатические риски**, обусловленные тем, что зерновое производство относится к отраслям, в значительной степени зависящим от погодных условий, а также глобальное изменение климата;

- **технологические риски**, связанные с возможным нарастанием отставания в вопросах биотехнологий, «интернета вещей» и ФудНета от развитых экономики;

- **торгово-экономические риски**, в результате обострения конкуренции на мировом рынке зерна, расширения в ряде стран масштабов протекционизма, неэффективным использованием возможностей членства России во Всемирной торговой организации;

- **политические риски**, выражающиеся в несовершенстве законодательной базы, необоснованном административном давлении на участников рынка зерна и продуктов его переработки, недостаточном уровне гармонизации национальных и международных требований по безопасности продукции и др.

Современное состояние и проблемы формирования эффективного рынка зерна

Зерновое производство исторически является основой устойчивого функционирования национального агропродовольственного сектора, носит системообразующий характер для других отраслей экономики страны, определяет уровень продовольственной безопасности населения и служит своеобразным индикатором экономического благополучия государства.

Последние два десятилетия идет устойчивый процесс восстановления национального агропромышленного производства. Благодаря последовательной государственной аграрной политике, активной бюджетной поддержке развития аграрного сектора активизировались процессы привлечения в сельское хозяйство частных инвестиций. Позитивное влияние на эти процессы оказало реализация ряда мероприятий государственной под-

держки, что позволило создать «инвестиционную платформу» развития производства и дальнейшего устойчивого развития аграрной сферы.

Россия демонстрирует устойчивый рост объемов производства зерна, адекватность рыночным потребностям изменений структуры и снижение зависимости производства от природно-климатических условий. Сформировалась устойчивая тенденция к увеличению урожайности зерновых культур, что указывает на происходящие глубокие процессы перехода на новые технологии производства и управления в сельском хозяйстве.

Российская Федерация из крупнейшего в прошлом импортера стала одним из ведущих экспортеров зерна, и во многом благодаря поставкам российской пшеницы в ряде стран была обеспечена продовольственная стабильность, и снята острота продовольственного кризиса.

Наша страна, обладая значительным потенциалом для роста посевных площадей и существенными водными ресурсами, способна в кратчайшие сроки нарастить объемы производства и экспорта зерна до 130-165 и 40-50 млн. тонн в год соответственно. Вместе с тем потенциал отечественного зернового производства реализован далеко не полностью, что определяются конкурентоспособностью зерна и продуктов его переработки. Повышение внутренней и внешней конкурентоспособности требует снижения издержек (по всей цепочке от производства до реализации) и повышения качества продукции агропродовольственного комплекса при поддержании уровня рентабельности, обеспечивающем инвестиции для расширенного производства.

Серьезными вызовами развития отрасли являются отсутствие устойчивых инклюзивных тенденций технологического развития, высокая инерционность в части изменения структуры производства различных зерновых и зернобобовых культур, усугубляющиеся проблемы, связанные с климатическими изменениям, нарастание дефицита квалифицированных кадров, способных эффективно внедрять новые технологические решения.

Дополнительным фактором, сдерживающим расширение производства зерна, является недостаточно эффективное государственное регулирование, в частности, сложившаяся уравнилельная система доступа сельхозпроизводителей к средствам бюджетной поддержки, которая не увязана с требованиями расширения посевных площадей и роста урожайности. Несмотря на заявляемые цели повышения конкурентоспособности продукции сельского хозяйства, существующие механизмы не ориентированы на стимулирование снижения издержек производства. Значительная часть организаций АПК по существу лишена возможности доступа к кредитным ресурсам. Созданная система агрострахования в растениеводстве с господдержкой неэффективна и не отвечает потребностям отрасли.

Важнейшим фактором стимулирования зернового производства является высокая ликвидность произведенной продукции и поддержание цен на уровне, обеспечивающем ведение расширенного воспроизводства зерна. Государство уже активно использует один из возможных способов регулирования зернового рынка - закупочные и товарные зерновые интервенции. Интервенции доказали, что являются мощным, но в нынешнем виде недостаточно эффективным и высокзатратным инструментом регулирования рынка. Это требует перехода к комплексной системе регулирования внутреннего рынка, предусматривающей использование более гибких и оперативных механизмов воздействия на рынок.

Другим барьером на рынке сегодня стала неразвитость рыночной инфраструктуры, затрудняющей сбыт производимой продукции как на внутреннем, так и на внешнем рынках. Остро стоят вопросы технического состояния и наличия мощностей для подработки и хранения зерна непосредственно в хозяйствах производителей, их несоответствие потребностям роста рыночного оборота зерна уровня развития транспортной инфраструктуры (наличие и техническое состояние подъездных путей, мощности речных портов и речного транспорта, припортовых элеваторов, высокая стоимость приобретения услуг и тарифы инфраструктурных организаций и др.).

Важнейшим фактором развития производства и рынка зерна в последние годы стал его экспорт, что последнее время нашло понимание и в органах государственной власти и

управления. Вместе с тем инфраструктурные и логистические ограничения, ограничивая доступ на перспективные рынки сбыта, усиление административных и технических барьеров не только со стороны стран импортеров, но и со стороны национальных надзорных органов становятся все более значимыми ограничителями стабильного развития экспорта.

В целом можно выделить следующие факторы, ограничивающие рост производства зерна:

- **нарастающее отставание роста традиционных направлений потребления (мукомольная промышленность и фуражное потребление) от роста производства зерна;**
- **несоразмерность направлений и механизмов бюджетной поддержки задачам технологического прорыва;**
- **низкая динамика инновационного развития, включая внедрение достижений биотехнологий, «интернета вещей» и разработку новых технологий, адаптированных к условиям глобального изменения климата;**
- **отсутствие долгосрочных программ стимулирования сбыта и потребления зерна и продуктов его переработки;**
- **инфраструктурные ограничения, в том числе дефицит и территориальная структура размещения мощностей по хранению зерна и производству комбикормов, высокие издержки на железнодорожные перевозки, ведущие к нарастанию транспортной изолированности региональных рынков;**
- **сохраняющиеся административные и технические барьеры.**

Таким образом, системная проблема зернового рынка состоит в том, что при сохранении сложившегося уровня конкурентоспособности отечественного зерна и продуктов его переработки возможности развития зерновой отрасли будут недостаточны для полного использования агроклиматического потенциала страны, устойчивого воспроизводства материально-технического, кадрового и природно-экологического потенциала сельского хозяйства.

Следовательно, аграрная политика, деятельность бизнес-сообщества должны быть направлены на преодоление этих тенденций и формирование развитых агропродовольственных рынков, развитие эффективного устойчивого агропромышленного производства, повышение уровня продовольственной безопасности. Роль государства в решении данной системной проблемы определяется объективной необходимостью дальнейшего развития рыночной, производственной и социальной инфраструктуры, смягчения негативных социально-экономических последствий текущего функционирования «незрелых» рынков, а также рационализации и оптимизации режимов природопользования. Государство должно обеспечить:

- формирование эффективной конкурентной среды;
- поддержание конъюнктуры зернового рынка, обеспечивающей устойчивую мотивацию производителей к росту масштабов и повышению эффективности хозяйственной деятельности;
- благоприятные условия доступа всех субъектов зернового бизнеса на рынки финансовых, материально-технических, трудовых, инновационных ресурсов;
- создание благоприятной среды для расширения и диверсификации структуры зернового экспорта.

Решение этих задач невозможно без постоянного и конструктивного диалога между властью и агробизнесом в лице Российского Зернового Союза, который представляет все группы участников зернового бизнеса и, в первую очередь, производителей зерна. В этой ситуации миссией Российского Зернового Союза является:

Развитие и обеспечение стимулов для эффективного производства конкурентоспособных зерна и продуктов его переработки в Российской Федерации, как материальной основы обеспечения экономического роста в агропромышленном комплексе, формирование благоприятной экономической среды и развитие конкуренции, повы-

шение прозрачности и прогнозируемости рынка зерна и продуктов его переработки, обеспечение продовольственной безопасности страны и усиление позиций России на мировом агропродовольственном рынке.

Целевые индикаторы развития рынка зерна и базовые условия их достижения

Целевыми индикаторами состояния производства и рынка зерна России на среднесрочную перспективу являются:

- устойчивый рост производства за счет факторов интенсификации и роста урожайности зерновых культур (расширение за счет ввода посевных площадей является задачей второго уровня и должна быть реализована в зависимости от спроса на рынке);
- доля посевных площадей, на которых продукция производится по инновационным ресурсосберегающим технологиям – не менее 75%;
- урожайность зерновых культур (без кукурузы) – не менее 30 ц/га, а кукурузы не менее 50 ц/га;
- среднегодовой валовой сбор зерна – 145-155 млн. тонн;
- создание мощностей для глубокой переработки 15-20 млн. тонн зерна в год;
- экспорт зерна – 40-60 млн. тонн, в том числе продуктов переработки зерна (в пересчете на зерно) не менее 3 – 8 млн. тонн

Основными условиями достижения прогнозируемых показателей рынка зерна и продуктов его переработки являются:

- завершение формирования законодательной и нормативной правовой базы функционирования рынка зерна, включая принятие базовых для зернового рынка технических регламентов;
- создание условий для ускоренного перехода к современным технологиям производства и переработки зерна, внедрению достижений биотехнологии и повышению урожайности зерновых культур;
- непрерывная работа по оптимизации структуры производства зерновых и зернобобовых культур исходя из прогнозов спроса и потребления и влияния изменения климата
- оптимизация территориального размещения производства зерна и продуктов его переработки;
- реализация системы мер по повышению ликвидности зерна и продуктов его переработки на внутреннем и внешнем рынках, включая государственную поддержку экспорта зерна, продуктов его переработки и продовольственных товаров;
- опережающее развитие рыночной инфраструктуры, в том числе на принципах государственно-частного партнерства;
- поддержка внутреннего потребления и развитие глубокой переработки зерна;
- снижение уровня административных и технических барьеров на рынке зерна и продуктов его переработки;
- обеспечение приоритета экспорта зерна и зернобобовых, а также продуктов их переработки на экспорт.

Развитие законодательной и нормативно-правовой базы функционирования рынка зерна

Динамичное развитие отрасли невозможно без полной и ясной нормативной правовой основы. В последние годы принят ряд законодательных актов, которые обеспечили создание благоприятных условий для развития аграрного сектора.

Однако до настоящего времени в ряде законов сохраняются явно устаревшие и неадекватные новым условиям хозяйствования и задачам развития агропродовольственного сектора нормы и положения, ограничивающие инициативу и возможности частных инвестиций в зерновую отрасль, в частности, требуется внесение изменений в Федеральные законы «О семеноводстве», «О карантине растений», «О мелиорации» и др.

Безусловно, на первом месте в области законодательного обеспечения аграрного производства стоит земельное законодательство. Сегодня сельскохозяйственные земли не имеют реальной цены складывающейся на рынке, сохраняется практика изъятия реальной стоимости земли из стоимости основных фондов производителей, ограничены возможности ипотеки земель сельхозназначения и привлечения долгосрочных инвестиций.

Требуется скорейшее завершение работ по формированию полноценной законодательной и нормативной правовой базы регулирования всего комплекса земельных отношений и оборота сельскохозяйственных земель. В частности в целях повышения инвестиционной привлекательности необходимо исключить рисовые чеки из состава оросительных систем и предоставить возможность оформления на них прав собственности сх производителями.

Из-за отсутствия ясного порядка исчисления и уплаты НДС в отношении сельхозпродукции, приобретаемой у плательщиков единого сельскохозяйственного налога, сельхозпроизводители вынуждены реализовывать свою продукцию на 10% дешевле реальной рыночной цены, так как потребитель не может учесть у себя входящий НДС.

В действующем законодательстве отсутствует понятие «агропромышленный комплекс», которое является базовым для анализа межотраслевых пропорций. Хотя в положении о Минсельхозе России указано, что оно «является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию, оказанию государственных услуг в сфере агропромышленного комплекса...», но в законодательстве такого объекта госрегулирования нет. Аналогичная ситуация отмечается в отношении агрохолдингов, которые выступили как точки роста аграрного сектора, обеспечили санацию многих сельхозорганизаций, привнесли в сельское хозяйство новые технологии производства и управления, стали системообразующими звеньями аграрного сектора. Вместе с тем такое понятие как «агрохолдинг» не определено в российском законодательстве, что не позволяет им выступать в качестве субъекта бюджетной поддержки. Необходимо реализовать комплекс мер, стимулирующих создание и развитие крупных частных компаний, охватывающих всю цепочку движения сельскохозяйственных товаров и продуктов их переработки от производителя к потребителю, что предполагает отмену всех законодательных препятствий слиянию предприятий, работающих на агропродовольственном рынке, упрощенный механизм передачи разорившихся предприятий в хозяйственное ведение или собственность агрохолдингов, отмену налогов на средства новых владельцев предприятий, идущих на погашение долга приобретенного или полученного в хозяйственное ведение предприятия и перемещения капиталов внутри холдинга.

В институциональной сфере необходимо стимулирование преобразования наиболее эффективных ЛПХ в фермерские хозяйства (для того чтобы исключить конфликт экономических интересов для таких новых хозяйств на 5-10 лет необходимо сохранить режим налогообложения аналогичный для ЛПХ).

Требуется более рациональная налоговая политика в отношении инвестиций, полная отмена налогообложения средств, идущих на развитие производства, увеличение производственных мощностей, внедрение новых технологий и создание новых рабочих мест, предоставление налоговых каникул на период плановой окупаемости проекта для вновь создаваемых и производящих капитальную реконструкцию производственных мощностей предприятий.

Одним из вопросов, требующих законодательного решения, является оптимизация межотраслевых экономических отношений, которые стимулировали бы рост темпов

расширенного воспроизводства, привлечение инвестиций и внедрение инноваций в сельском хозяйстве. Современная политика в этом отношении носит характер единовременных акций по сглаживанию «горящих» проблем. В тоже время многие диспропорции закладываются собственно государственными решениями через систему льгот отраслям, производящим ресурсы для села (например, цена на газ для производства минудобрений, отнесение зерна к 2 тарифному классу при железнодорожных перевозках и т.п., что требует принятия соответствующего законодательного акта.

Крайне важным является принятие закона «Об общих товарных зерновых складах общего пользования» как основы формирования стройной системы их функционирования, позволяющей обеспечивать качественное хранение зерновых товаров, создание предпосылок для использования складских свидетельств на зерно, снижение рисков и расширение доступа участников рынка к кредитным ресурсам. Принятие закона будет способствовать улучшению инвестиционного климата и росту капитализации предприятий.

Одной из наиболее характерных тенденций инновационного развития мирового сельского хозяйства в последние десятилетия является масштабное использование биотехнологий, в том числе генно-инженерно-модифицированных (трансгенных) сортов культурных растений. В этой ситуации принятое законодательное решение о запрете производства ГМО культур в России представляется не обоснованным и противоречащим долгосрочным национальным интересам, в перспективе станет одним из факторов технологического отставания России и снижения конкурентоспособности отечественной агропродовольственной продукции. Необходимо инициировать внесение изменений и дополнений в действующие законодательные акты по вопросам государственной политики в вопросах использования генно-инженерно-модифицированных (трансгенных) сортов культурных растений в отечественном сельском хозяйстве.

Последние годы прослеживается тенденция со стороны контрольно-надзорных органов дезавуировать ранее принятые решения и политику государства по снижению необоснованных административных барьеров путем внесения законодательных инициатив возрождающих прежние подходы, преследующие цели их сохранения и расширения деятельности контрольно-надзорных органов. В этом отношении задачей Союза является постоянный мониторинг и рациональное противодействие инициативам, не обеспечивающим интересы бизнеса и населения страны.

Поддержка развития производства и повышение качества зерна

Развитие рынка невозможно без динамичного роста производства и повышения качества зерна, оптимизации его территориальной структуры производства с учетом естественных конкурентных преимуществ каждого из регионов. В условиях рынка эти вопросы государство может решать за счет мер финансово-кредитной политики.

Существующая система бюджетного субсидирования аграрного сектора лишь в малой степени оказывает реальное влияние на повышение эффективности хозяйственной деятельности, внедрение современных технологий, вовлечение в оборот неиспользуемых земель сельхозназначения, сохранение плодородия почв и т.п. Фактически равный доступ имеют к бюджетной поддержке хозяйства, которые внедряют инновационные технологии, обеспечивают стабильный рост урожайности сельхозкультур и продуктивности животных и те, кто получают прибыль за счет упрощения технологий, нарушения севооборотов, неисполнения природоохранных требований. В этой ситуации представляется необходимым введение жестких требований на доступ сельхозтоваропроизводителей к бюджетной поддержке исходя из соблюдения ими технологических критериев и параметров производства, обязательств по увеличению посевных площадей, урожайности сельхозкультур и продуктивности животных.

Современный этап развития технологий предполагает переход к информационным технологиям и масштабному применению «интернета вещей», использование биотехнологий. Применение инновационных технологий невозможно без реализации программ тех-

нологической модернизации агропродовольственного сектора. Однако для придания системности работам по государственной поддержке инновационного развития следует выделить отдельной строкой средства бюджетной поддержки по субсидированию части затрат по уплате процентов по привлекаемым долгосрочным кредитам на закупку высокотехнологичных комплексов сельскохозяйственных машин и оборудования для внедрения прогрессивных агротехнологий и предусмотреть доступ сельхозпроизводителям, реализующим такие технологии, к необходимым объемам кредитных ресурсов для приобретения средств химизации и высококачественных семян.

Конкурентные преимущества современных агротехнологий в большей степени определяются промышленными условиями производства семян высокоурожайных сортов и гибридов. Инновационный характер новых сортов и гибридов повышает ресурсосберегающий потенциал агротехнологий за счёт их адаптационного потенциала и повышения окупаемости техногенных факторов регулирования продуктивности. Любые варианты развития отечественной селекции и семеноводства должны предусматривать её развитие как высокотехнологичной, инновационной части биологической науки и сельскохозяйственного производства, что требует решения следующих задач:

- принятие новой редакции федерального закона «О семеноводстве», который должен предусматривать участие государства в защите интересов селекционера, создание условий для привлечения частных инвестиций в селекцию и семеноводство;

- институциональные преобразования путем развития негосударственных форм селекционно-семеноводческой деятельности и стимулирование создания частных селекционно-семеноводческих фирм путем предоставления им на безвозмездной основе земельных участков, доступа к льготным кредитным ресурсам и средствам бюджетной поддержки;

- реорганизация системы оценки новых сортов и гибридов, предусматривая декларирование их полезных свойств и ответственность автором сорта за достоверность информации и др.;

- государственная поддержка создания частных высокотехнологичных центров промышленного производства семян, включая компенсацию затрат на формирование и модернизацию инженерных сетей

Дальнейший прогресс сельского хозяйства, радикальное повышение урожайности зерновых культур, производства зерна с заданными потребительскими качествами, нивелирование последствий глобального изменения климата становится невозможным без применения современных биотехнологий. Однако в этой сфере нарастает отставание России от развитых стран, во многом в результате распространения в обществе спекулятивных заявлений не подтвержденных корректными научными изысканиями. Необходимо совершенствование правовой базы использования и бюджетное финансирование проведения фундаментальных и прикладных исследований в области аграрных биотехнологий, активная поддержка их практического внедрения, что позволит России реализовать свой интеллектуальный и природно-климатический потенциал. Одновременно необходимо создание эффективной системы контроля за возделыванием и использованием посевов генно-инженерно модифицированных культур и обеспечение прозрачности и достоверности для потребителя информации об их использовании в продовольственных товарах.

Эффективное аграрное производство возможно при оптимизации территориальной структуры производства исходя из естественных конкурентных преимуществ. Перенос принятия оперативных решений в вопросах доступа к средствам бюджетной поддержки с федерального на региональный уровень явился объективной необходимостью, однако он не был в должной мере обеспечен усилением координирующей роли федерального центра в вопросах территориального размещения производительных сил на межрегиональном уровне. Рынки ресурсов и продукции являются межрегиональными, и реализация масштабных проектов неизбежно будет сталкиваться с мощными рыночными ограничениями

по доступу к ресурсам и рынкам сбыта. В этой ситуации представляются необходимыми следующие действия:

- разработка системных мер поддержки на уровне экономических районов, включающих субъекты России с близкими агроклиматическими условиями, структурой (по видам продукции) сельского хозяйства и рынкам сбыта;
- разработка рекомендаций для достижения сбалансированного кредитования и инвестирования различных отраслей АПК исходя из прогнозов развития производства и перерабатывающих мощностей, потребления продовольствия как по объемам, так и по структуре на региональном и межрегиональном рынках сбыта;
- координация и стимулирование формирования субрегиональных кластеров. Основой этой работы являются прогнозные балансы спроса и предложения, оценка ожидаемых изменений потребительских предпочтений, рациональное распределение ресурсов и производств в рамках кластера, разработка единого бизнес-плана развития, использование комплексного целевого финансирования НИОКР и селекции на межрегиональном уровне, связанное кредитование производства и переработки, поддержка продвижения продукции на рынок сбыта.

В условиях расширения масштабов применения новых энерго- и ресурсосберегающих современных технологий при производстве зерна и продуктов его переработки возрастает значение **кадрового обеспечения** производства. Требуется комплексные системные решения по развитию кадрового потенциала аграрного сектора, что должно предусматривать:

- переподготовку профессорско-преподавательского состава, оснащение учебных заведений современной техникой и оборудованием, использование новых методов обучения и практического обучения;
- организацию целевой подготовки кадров исходя из реальной потребности развития отрасли;
- компенсацию за счет средств федерального и региональных бюджетов части затрат сельхозтоваропроизводителей и других участников рынка зерна, направляемых на развитие материально-технической базы, обучение, переобучение и повышение квалификации своих сотрудников в высших, средних специальных и профессионально-технических учебных заведениях.
- привлечение отраслевых союзов (федеральных и региональных) к выполнению работ по организации и проведению обучения и повышения квалификации кадров в вопросах распространения передового опыта и новых технологий, организации и проведению обучения и повышения квалификации;
- включение отраслевых союзов в систему государственного информационного обеспечения и консультационной помощи в сфере сельского хозяйства.

Совершенствование системы кредитной поддержки и управления рисками на рынке зерна

Важнейшим инструментом регулирования производства зерна является государственная поддержка доступности кредитных ресурсов, лизинга и страхования урожая. Основной задачей в этой сфере является обеспечение доступности для большинства сельхозпроизводителей и предприятий по хранению и переработке зерна краткосрочных и инвестиционных кредитов. За последние годы в этом направлении достигнут значительный прогресс, однако круг заемщиков остается достаточно узким, что формирует дополнительные риски для обеспечения должного уровня доходов и ведет к поляризации сельхозпроизводителей.

Особую озабоченность вызывают ограничения по доступу к кредитным ресурсам с субсидированной процентной ставкой для предприятий по хранению и переработке зерна, операторов рынка, что ограничивает возможности сбыта зерна сельхозпроизводителями. Требуется активизация работы по формированию с участием государства про-

зрачного механизма кредитования сельхозпроизводителей под залог будущего урожая. Одним из механизмов расширения доступа к финансовым ресурсам является расширение залоговых операций в рамках закупочных интервенций, так же как и использование складских свидетельств на зерно. При этом последнее ограничивается, тем что до сих пор не принят, подготовленный Союзом федеральный закон «О зерновых товарных складах общего пользования».

В части расширения доступности долгосрочных инвестиционных кредитов необходимо сформировать правовую базу для развития ипотечного кредитования в сельском хозяйстве, в том числе путем установления Центральным Банком России специальных нормативов на формирование резервов по ипотечным кредитам.

Одним из направлений привлечения частных инвестиций является размещение облигационных займов, и для стимулирования этого направления деятельности необходимо предоставлять ограниченные государственные гарантии по займам, привлекаемым для реализации приоритетных проектов в целях развития инфраструктуры рынка зерна, включить их в ломбардный список Центрального банка России и перечень ценных бумаг, которые приобретаются для размещения средств Пенсионного фонда России.

В современных условиях особую роль приобретает создание эффективной системы управления рисками сельхозпроизводителей. Была создана система страхования посевов с государственной поддержкой, однако ее результативность для сельского хозяйства оказалась низкой из-за устранения государства от решения задач обеспечения сбалансированности интересов всех участников системы агрострахования, ее ориентированности на страхование финансовых рисков и фактический приоритет интересов страховщиков. Необходимо переход к страхованию прямых затрат на выращивание 1 гектара сельскохозяйственной продукции от риска "полная гибель", а другие страховые продукты, в том числе, действующее сегодня в России страхование от недобора урожая с государственной поддержкой, должны дополнять страховое покрытие прямых затрат.

При этом такое страхование должно быть одним из звеньев системы риск-менеджмента как основы повышения стабильности бизнеса сельхозпроизводителей, сокращение рисков для всех участников процесса финансирования, производства и реализации товарной продукции с использованием современных Интернет-технологий, позволяющие объединять в единое информационное поле участников производственно-сбытовой цепи АПК и финансовой инфраструктуры и оптимизировать отношения между ними.

Государственное регулирование рынка зерна

Эффективное кредитование непосредственно связано с использованием широкого инструментария государственного регулирования зернового рынка, которое сегодня представлено лишь интервенционными операциями. Государственные интервенционные операции доказали возможность активного, и в целом позитивного, воздействия на ситуацию на рынке зерна, однако этот механизм характеризуется высокой бюджетной затратностью, сложностью и длительностью административных процедур, неоптимальным воздействием на рынок. Повышение эффективности регулирования зернового рынка должно быть ориентировано на рост доходов производителей зерна, повышение доступности кредитных ресурсов при минимизации бюджетных расходов.

Механизм государственного регулирования рынка зерна должен быть предсказуем, прозрачен, доступен для большинства товаропроизводителей и направлен на **укрепление товарного рынка**. Целью такого государственного регулирования должно быть создание стабильного инвестиционного климата, повышение доходов производителей, стимулирование ввода дополнительных посевных площадей, поддержка процессов технологической модернизации, рост урожайности, повышение качества и на этой основе конкурентоспособности российского зерна.

С этой целью предлагается модернизировать действующий механизм государственного регулирования рынка зерна, предусматривая закупки зерна по минимальным га-

рантированным ценам для размещения в государственный интервенционный фонд, для обеспечения возможности государственного регулирования цен на хлебопродукты

Развитие экспорта зерна и продуктов его переработки

Одним из важнейших условий стимулирования динамичного наращивания производства и повышения качества зерна, повышения инвестиционной привлекательности отрасли, создания условий для получения дополнительных доходов является экспорт зерна и продуктов его переработки. Причем в перспективе значение экспорта для национальной зерновой отрасли будет нарастать, так как изменение структуры питания, повышение эффективности животноводства будет вести к сокращению темпов прироста внутреннего потребления зерна по сравнению с темпами прироста производства.

Россия вошла в группу ведущих мировых экспортеров пшеницы и муки, однако эти результаты были достигнуты бизнесом практически без поддержки со стороны государства. Россия получила уникальный шанс для привлечения инвестиций, расширения своего присутствия и увеличения влияния на мировом рынке и, как результат, создания стимулов для расширения масштабов производства и ввода в оборот дополнительных посевных площадей, но реализация этих потенциальных возможностей требует ясной и последовательной политики государства во взаимоотношениях с бизнесом, активной работы госструктур по продвижению продукции сельского хозяйства на внешних рынках и развитию экспортной инфраструктуры. Войти и закрепиться на мировом рынке продовольствия, где российских поставщиков ждут мощные финансовые, административные и технические барьеры без активной поддержки государства невозможно.

При этом необходим пересмотр подходов, предусматривающих основной задачей продовольственную независимость, а, соответственно, и приоритет насыщения внутреннего рынка по сравнению с экспортом соответствующих товаров. На современном этапе должен быть установлен приоритет экспорта если он обеспечивает более высокий уровень доходов производителя. При этом импорт определенных объемов аналогичных товаров по более низким ценам должен быть признан рациональным и не нарушающим интересы продовольственной безопасности.

Это требует срочной разработки и реализации системы мер по стимулированию экспорта, что, в частности, предусматривает:

- пересмотр существующей системы господдержки АПК, которая должна ориентироваться не столько на рост физических объемов производства, сколько на повышение конкурентоспособности (оптимизации соотношения цена/качество) и экспортпригодность продукции;

- ревизия международных соглашений, которые формировались в период когда СССР и Россия выступали импортерами продовольствия. Сейчас цели России в рамках этих соглашений изменились, что требует их пересмотра и актуализации;

- использование политического ресурса государства - включение в межправительственные переговоры вопросов по доступу российских компаний к рынкам сбыта зерна и продуктов его переработки исходя из условия сбалансированности взаимной торговли агропродовольственной продукцией, расширение возможностей прямых поставок в рамках программ ООН и гуманитарной помощи, активная поддержка и продвижение российской агропродукции на внешние рынки торгпредствами и системой МИДа, создание и продвижение «зонтичных» брендов, предоставление странам-покупателям связанных кредитов на закупку зерна и других продуктов его переработки;

- нарастают риски противодействия со стороны импортеров и других экспортеров и инициирование ими антидемпинговых расследований в отношении России. Соответственно необходима предварительная проработка правовых норм и четкая позиция государства, ориентированная на защиту национального экспорта;

- расширение масштабов использования программ государственной поддержки промышленной продукции для производства на экспорт муки, включая выделение субсидированных кредитов, предоставление государственных гарантий и страховок;

- переход на заявительный характер возмещения экспортного НДС (реальные сроки возмещения экспортного НДС достигают 6-12 месяцев, вместо декларируемых государством 3-х месяцев);

- необходимо предусмотреть формирование специальных программ поддержки экспорта путем предоставления гарантий по экспортным кредитам и бонусов для продвижения экспорта продукции сельского хозяйства, при этом гарантии государства должны покрывать не менее 75% (в США до 90%) стоимости экспортного контракта, что позволит активно выходить на новые рискованные рынки и оказывать стимулирующее воздействие на импортеров;

- стимулирование формирования цепочек добавленной стоимости при экспорте зерна. Как правило, во многих странах покупателям слабо развита инфраструктура и переработка сельскохозяйственного сырья. В этой ситуации финансирование строительства объектов логистической инфраструктуры в странах-импортёрах, которые будут находиться в собственности или управлении российских компаний позволит создать благоприятные условия для накопления ресурсов для их последующей продажи по ценам внутреннего рынка стран импортеров, которые существенно выше экспортных цен. Создание таких объектов предполагает государственные гарантии и прямое финансирование в сфере технического содействия для продвижения сельскохозяйственных товаров России на новые рынки;

- продвижение продукции на внешние рынки требует разработки гармонизированных с международными экспортных стандартов на ключевые виды продуктов сельскохозяйственного экспорта из России;

- важнейшим ограничителем возможности экспорта является неразвитость инфраструктуры, что ведет к монополизму со стороны организаций, оказывающих услуги экспортерам, необоснованно высоким инфраструктурным издержкам, что не позволяет поддерживать закупочные цены на должном уровне. Ощущается нехватка современных высокопроизводительных портовых мощностей по перевалке зерна. Существующая система контроля за качеством зерна при экспортных поставках де-факто носит фискальный характер, так как выдаваемые ей документы по большей части не используются в практике международной торговли. При этом стоимость таких государственных услуг достаточно высока как с точки зрения финансовых, так и временных затрат и должна быть радикально снижена, а государственные надзорные органы должны занимать активную позицию при возникновении необоснованных претензий по качеству и безопасности российского зерна и продуктов его переработки;

- использование инструментов ВТО для борьбы с необоснованным протекционизмом на внешних рынках, в том числе с практикой прямого субсидирования агропродовольственной продукции, которое используют 35 стран-членов ВТО.

Развитие инфраструктуры рынка зерна

Рост аграрного производства будет определяться возможностями сбыта производимой продукции, что реализуемо при адекватном развитии рыночной инфраструктуры хранения и распределения, расширении масштабов перевозок. В перспективе существующие инфраструктурные ограничения усиливаются по мере роста производства сельхозпродукции, что приводит к ограничениям возможностей реализации продукции и падению закупочных цен в производящих регионах, а также одновременно к росту цен на зерно и продукцию его переработки в регионах потребителей.

Модернизация существующих и создание новых объектов рыночной инфраструктуры требует значительных объемов инвестиций, имеющих длительные сроки окупаемости, что предопределяет необходимость существенной государственной поддержки

как финансовой, так и организационно-технической, которая может быть реализована в форме государственно-частного партнерства.

В первую очередь это формирование новых транспортных коридоров «Север-Юг» и «Западная Сибирь – Китай», «Дальний Восток – Азиатско-тихоокеанский регион» и рациональная политика в вопросах железнодорожной логистики.

Существующая тарифная политика претерпела определенные позитивные изменения, однако действующие тарифы на железнодорожные перевозки зерна подрывают единство и равнодоступность внутреннего рынка и ограничивает возможности сбыта, а соответственно и увеличения производства в зерноизбыточных регионах.

Государству необходимо комплексно решить вопросы тарифного регулирования на железнодорожном транспорте предусматривая понижающий коэффициент, по сравнению со средним для грузовых перевозок, применение ступенчатой индексации в части применения корректирующих коэффициентов к плановой ежегодной индексации железнодорожного тарифа с учетом расстояния перевозки, а также номенклатуры груза, установление дифференцированных понижающих коэффициентов при перевозках зерна и продуктов его переработки железнодорожным транспортом во внутрисоюзном сообщении и в направлении экспортных портов и сухопутных погранпереходов, введение сезонных скидок на перевозки, перевод зерновых грузов из 2 в 1 тарифный класс, создание тарифных условий для формирования отправительских маршрутов, учитывающих специфику и состояние элеваторных мощностей.

Необходимо продолжить работу по вопросам автомобильных перевозок. Благодаря позиции Союза удалось добиться отказа от применения тахографов в сельском хозяйстве, были снижены ставки в системе «Платон», предполагается продолжение работы по ограничениям перевозок большегрузными автомобилями и самоходной сельскохозяйственной техники, которые должны учитывать в полной мере специфику сельскохозяйственной деятельности (сезонность, необходимость мобильной переброски техники и др.).

В целях обеспечения прозрачности ценообразования и развития конкуренции на рынке инфраструктурных услуг должно быть введено обязательное публичное декларирование организациями по хранению, транспортировке, перевалке, оценке безопасности и качества зерна и продуктов его переработки стоимости своих услуг.

Рационализация функций государственного надзора

Формирование развитого рынка невозможно без радикального снижения уровня административных и технических барьеров, многие из которых являются искусственными и не несут государственных функций по обеспечению безопасности зерна и продуктов его переработки для населения.

Приоритет экспорта предусматривает активную работу по снижению административных и технических барьеров на внешних рынках, однако внутренние барьеры со стороны контрольно-надзорных органов могут свести на «нет» все усилия по продвижению. Соответственно решение должно быть комплексным и системным, направленным на минимизацию внутренних барьеров и переход к оценке работы контрольно-надзорных органов от количества ограничений и суммы штрафов к единому критерию – росту экспортных поставок. Такой подход не только снизит нагрузку внутри страны на экспортеров, но и ориентирует контрольно-надзорные органы на более активную позицию при проведении переговоров с партнерами из стран-импортеров.

Также необходимо предусмотреть:

➤ переход к использованию при проведении контрольно-надзорных мероприятий к риск-ориентированному подходу, установление стратегических целей для управления по рискам (взамен управления процессами), определения целей контрольно-надзорной деятельности и формировании инструментов мотивации руководителей контрольно-надзорных органов и инспекторов;

- снятие избыточно-дублирующих требований и на этой основе радикальное снижение затрат бизнеса на проведение экспертиз в целях получения соответствующих разрешительных документов (сертификатов) в уполномоченных государственных органах и учреждениях;
- обязательное привлечение отраслевых союзов к работам по оптимизации перечня и тарифов на услуги, оказываемые государственными учреждениями и организациями при обороте зерна;
- демополизацию рынка услуг по оценке качества и фумигации зерна, предусматривая допуск к этим видам деятельности частных операторов;
- принятие технических регламентов в области обеспечения безопасности пищевых продуктов, в том числе продуктов, произведенных из сырья, полученного из генномодифицированных источников, предусматривая законодательное закрепление в них базовых требований по безопасности и исключить вмешательство государства в вопросах установления требований к качественным показателям зерна и продуктов его переработки, за исключением импортной продукции;
- рационализация, упрощение и удешевление процедур при регистрации минеральных удобрений средств защиты растений и на получения разрешений на выпуск кормов, в том числе содержащих компоненты ГМО.

Повышение прозрачности и прогнозируемости ситуации на рынке зерна

Развитие рынка предполагает наличие и доступность информационных ресурсов о ситуации на рынке зерна. Эффективность государственного регулирования зернового рынка и результаты бизнеса в значительной мере зависят от эффективности информационного обеспечения, от состава, полноты, оперативности, достоверности, доступности и регулярности получаемой информации, тем более что имеются оценки независимых экспертов, подтвержденные анализом данных из официальных источников, позволяющие констатировать недостоверность существующей официальной статистики о реальных объемах произведенного зерна, о производстве хлеба и хлебопродуктов. Недостоверность официальной информации о составляющих зернового баланса страны может нанести серьезный ущерб отечественному зерновому производству и зерновому рынку.

Учитывая, что формирование статистических ресурсов осуществляется за счет средств налогоплательщиков, все данные в агрегированной форме, за исключением отнесенных к государственной тайне, должны быть доступны на бесплатной основе всем потребителям. При этом необходимо обеспечить широкое использование средств аэрокосмического мониторинга состояния посевов, что повысит объективность статистической информации.

Важным элементом повышения прозрачности и прогнозируемости рынка зерна стала успешная реализация Российским Зерновым Союзом, Группой ММВБ и рядом компаний проекта по биржевой торговле зерном, дальнейшая реализация которого должна быть направлена на увеличение масштабов и номенклатуры торгов, создание стимулов к использованию этого инструмента управления рисками участниками рынка.

Развитие механизмов взаимодействия государства и бизнес-сообщества

Реализация предложенной Концепции развития рынка зерна невозможна без развития союзной деятельности, без конструктивного диалога власти и бизнес-сообщества.

Государственной программой развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008 - 2012 годы предусмотрено участие союзов (ассоциаций) сельскохозяйственных товаропроизводителей в формировании государственной аграрной политики, что является признанием их роли как одного из элементов гражданского общества и преследует цели согласования действий бизнес – сообщества и органов государственного управления в формировании современного и эффективного аграрного сектора экономики, повышении конкурентоспо-

собности сельскохозяйственной продукции. Государственной программой определен вполне обоснованный и достаточно широкий спектр задач, к решению которых должны быть привлечены отраслевые союзы и предусмотрены соответствующие бюджетные средства для их реализации.

Для достижения поставленных целей необходимо активное вовлечение в деятельность союзов максимально возможного числа сельхозпроизводителей, что возможно при создании региональных зерновых союзов (при этом следует учесть опыт США, где любой производитель зерна в обязательном порядке является членом зернового союза соответствующего штата).

В целях развития отраслевых союзов и повышения их роли в формировании и реализации государственной аграрной политики необходимо, в частности:

- законодательное закрепление нормы обязательности согласования проектов нормативных актов, касающихся функционирования отрасли - право на проведение и опубликование результатов независимых экспертиз законопроектов, нормативных актов профильных министерств и ведомств;

- делегирование органами госуправления отраслевым союзам части полномочий в вопросах предоставления рекомендаций по ценам закупок сельхозпродукции в региональные фонды, отбора и экспертизы инвестиционных проектов, по которым предусмотрена бюджетная поддержка и т.п. Следует отметить, что такой подход создает предпосылки для формирования открытой и гласной системы распределения средств бюджетной поддержки и установления в качестве приоритетных получателей средств производителей, которые внедряют новые ресурсо- и почвосберегающие технологии, используют современные севообороты, обеспечивают стабильный рост урожайности сельхозкультур и расширение посевных площадей;

- передача отраслевым союзам функций ведения реестров производителей и экспортеров соответствующих видов продукции;

- поддержка внедрения систем добровольной сертификации системы менеджмента, услуг зерновых товарных складов, качества продуктов переработки зерна, которые является значимым фактором стимулирования как совершенствования системы управления качеством на предприятиях, так и ориентиром для потребителей при выборе поставщиков;

- стимулирование развития саморегулируемых организаций;

- привлечение отраслевых союзов (федеральных и региональных) к выполнению работ по распространению передового опыта в сфере внедрения современных эффективных технологий производства зерновых культур, организации и проведение обучения и повышения квалификации их включение в систему государственного информационного обеспечения и консультационной помощи в сфере сельского хозяйства.

Последовательное осуществление комплекса государственных мер по стабилизации зернового рынка и росту зернового производства, созданию условий для развития зернового рынка, предусматривающего рациональное участие государства в формировании и регулировании рынка зерна, финансировании, кредитовании, страховании и льготном налогообложении предприятий АПК, защите интересов отечественных товаропроизводителей зерна при осуществлении внешнеэкономической деятельности, внедрении достижений научно-технического прогресса в сферу агропромышленного производства, обеспечении повышения платежеспособного спроса, позволит добиться динамичного развития агропродовольственного сектора, улучшения социально-экономического положения, обеспечит устойчивое развитие сельских территорий и укрепит продовольственную безопасность России.