

СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА



МИНИСТР СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Алексей Васильевич Гордеев

Минсельхозом России в соответствии со статьей 8 Федерального закона «О развитии сельского хозяйства» подготовлена Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008–2012 годы. Программа утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 14 июля 2007 года №446.

Данный документ принят спустя 25 лет после вступления в силу Продовольственной программы СССР. Мы вновь, теперь уже в рыночных условиях, обращаемся к незаслуженно забытому программно-целевому методу регулирования сельского хозяйства и надеемся, что он придаст отрасли новый импульс развития. В этом документе закреплён новый подход государства к сельскому хозяйству как к перспективной и потенциально высокотехнологичной отрасли нашей экономики и к селу в целом – как к важному укладу жизни нашего народа.

Ускорителем позитивных процессов в этой сфере стал приоритетный национальный проект «Развитие АПК». Его реализация продемонстрировала огромные потенциальные возможности российского сельского хозяйства, помогла стимулировать развитие предпринимательства в деревне.

Мы исходим из того, что приоритетный национальный проект «Развитие АПК» перерастает в Государственную программу и аграрная политика становится с 2008 года приоритетом в социально-экономической политике государства. Отрасль рассматривается как национальный приоритет и стратегическое конкурентное преимущество России на мировых рынках.

В общей оценке госпрограммы следует отметить четыре принципиальных момента:

- во-первых, сам факт принятия программы свидетельствует, что государство относит сельское хозяйство к приоритетным отраслям экономики;
- во-вторых, программа делает предсказуемой и прозрачной аграрную политику на ближайшие 5 лет, что создаёт гарантии для бизнеса и делает отрасль более привлекательной

Таблица 1

**СЕЛЬСКОЕ ХОЗЯЙСТВО
В ЭКОНОМИКЕ РОССИИ В 2006 ГОДУ**

	Значение показателя	В % к экономике
ВВП, произведенный в сельском хозяйстве, млрд. рублей	1037,2	4,4
Численность сельского населения (на 1 января 2007 года), тыс. человек	38443	27
Занятые в сельском хозяйстве (без учета занятых в нетоварном секторе), тыс. человек	7106	10,6
Основные фонды сельского хозяйства, млрд. рублей	1442,0	3,4
Расходы федерального бюджета на сельское хозяйство, млрд. рублей	44,0	1,03

для потенциальных инвесторов. При этом важно, что программа принята накануне выборов, что вселяет уверенность в неизменности аграрного курса;

– в-третьих, программа систематизирует меры в области аграрной политики и определяет размеры государственной поддержки из федерального и регионального бюджетов. Это консолидирует ресурсы государства на решающих направлениях, содействует формированию единого экономического пространства;

– в-четвертых, программа создает предпосылки для развития всех форм хозяйствования на земле и различных форм агробизнеса, как крупных, так мелких, оставляя окончательный выбор за самими крестьянами.

Несколько слов о том, из чего исходило министерство, разрабатывая программу. Учитывались три важных аспекта.

1. Сельское хозяйство играет важную роль не только в экономике, но и социальной жизни страны (табл. 1). В целом в АПК, по оценке экспертов, производится около 8,5% валового внутреннего продукта, из них в сельском хозяйстве – 4,4%. Здесь занято более 7 млн. человек (почти 11% от численности занятых во всей экономике), сосредоточено 3,4% основных производственных фондов.

Современное сельское хозяйство предоставляет обществу разнообразные блага. Речь идет не только о производстве продовольствия и сырья для пищевой и перерабатывающей промышленности, но и о создании ряда новых продуктов и услуг, например биотоплива, об удовлетворении рекреационных потребностей населения (за счет агротуризма), спрос на которые растет. Сельское хозяйство обеспечивает продовольственную безопасность, социальный контроль над территорией, сохранение и развитие традиционной культуры.

2. Аграрный потенциал России – один из крупнейших в мире. У нас сосредоточено 8,9% пашни, 2,6% пастбищ, 8,3% производства минеральных удобрений (правда, потребляется всего 1%), 20% пресной воды и только 2% мирового населения. Мы можем кормить не только себя, но и другие страны. На мировом продовольственном и биотопливном рынке мы можем быть таким же крупным игроком, как и на рынке нефти и газа.

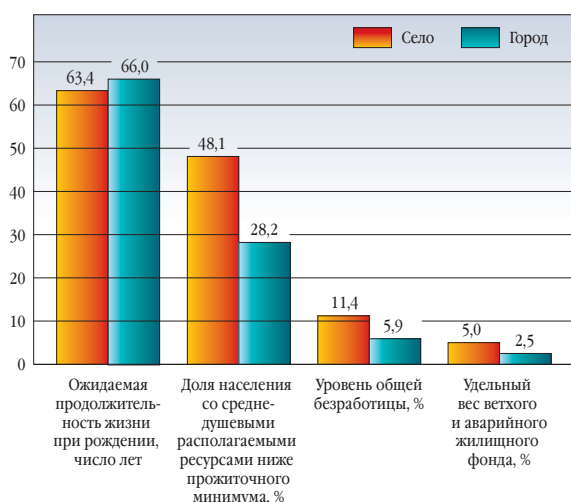
Вместе с тем сегодня доля России в мировом сельскохозяйственном производстве заметно ниже нашего потенциала: в производстве молока и корнеплодов – около 5%; зерновых, зернобобовых, яиц – около 3%; мяса – около 2%. Это говорит о том, что имеющиеся сельскохозяйственные ресурсы используются недостаточно эффективно.

3. Экономический рост в сельском хозяйстве (как и в экономике в целом) продолжается девятый год подряд, чего не было за последние полвека. Однако качество роста не соответствует общественным ожиданиям:

– в последние четыре года темпы его ослабели и в 2–3 раза ниже, чем в целом по экономике;



1



НЕКОТОРЫЕ СОЦИАЛЬНО-ДЕМОГРАФИЧЕСКИЕ ПОКАЗАТЕЛИ ЖИЗНИ ГОРОДСКОГО И СЕЛЬСКОГО НАСЕЛЕНИЯ В 2005 ГОДУ

2



СООТНОШЕНИЕ ЗАРАБОТНОЙ ПЛАТЫ В СЕЛЬСКОМ ХОЗЯЙСТВЕ И ЭКОНОМИКЕ В ЦЕЛОМ В ОТДЕЛЬНЫХ СТРАНАХ (В ПРОЦЕНТАХ)

- рост в аграрной сфере уступает росту пищевой и перерабатывающей промышленности, которая все более зависит от импортного сырья. С 2001 года растет импорт продовольственных товаров, объем которого достиг в 2006 году 21,6 млрд. долларов;
- неудовлетворителен уровень развития рыночной инфраструктуры, изношены производственные фонды, растут цены на основные потребляемые отраслью ресурсы и услуги. Важной проблемой остается финансовая неустойчивость отрасли, рентабельность реализованных товаров и услуг составляет 9,5%, высок удельный вес убыточных предприятий (35,1%);
- остается сложной социально-демографическая ситуация на селе. Около 50% сельских жителей имеют среднедушевые располагаемые ресурсы ниже прожиточного уровня (рис. 1, 2). Разрыв между городом и деревней по уровню бедности растет. В результате продолжается миграция сельского населения, особенно молодежи, в города. Остается низкой обеспеченность села квалифицированными кадрами;
- сохраняются низкие темпы структурно-технологической модернизации отрасли, обновления основных производственных фондов и воспроизводства природно-экологического потенциала. Обеспеченность основными видами техники сельского хозяйства в несколько раз ниже, чем в развитых странах (рис. 3).

Валовой объем сельскохозяйственной продукции составляет только 76% от уровня 1990 года. И если в растениеводстве дореформенный уровень достигнут в 2004 году и по зерну Россия стала устойчивым нетто-экспортером, то в животноводстве объем производства восстановлен лишь наполовину. Между тем по мере роста доходов населения России увеличивается спрос на мясомолочную продукцию, удовлетворяемый в существенной степени за счет импорта. В этих условиях создание механизмов для устойчивого экономического роста в сельском хозяйстве и решения социальных проблем российской деревни становится приоритетом экономической политики. Это уже не отраслевая, а общегосударственная задача, речь идет о России, ее безопасности, стратегических преимуществах страны на мировых рынках.

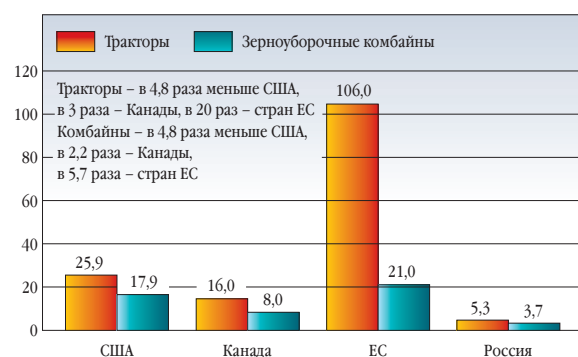
Именно на решение этой задачи направлена недавно принятая Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008–2012 годы.

На ближайшее пятилетие определены три основные цели аграрной политики:

- первая – это устойчивое развитие сельских территорий, повышение занятости и уровня жизни сельского населения;
- вторая – рост конкурентоспособности отечественной сельскохозяйственной продукции на основе финансовой устойчивости и модернизации сельского хозяйства, ускоренного развития приоритетных подотраслей сельского хозяйства с целью импортозамещения;

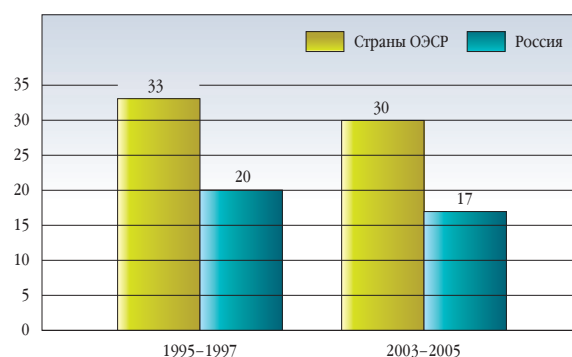


3



ОБЕСПЕЧЕННОСТЬ ОСНОВНЫМИ
ВИДАМИ ТЕХНИКИ (ЕДИНИЦ НА ТЫС. ГА)

4



ОТНОСИТЕЛЬНЫЙ ПОКАЗАТЕЛЬ СУММАРНОЙ ПОДДЕРЖКИ
СЕЛЬХОЗПРОИЗВОДИТЕЛЯ В СТРАНАХ ОЭСР И РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ (В ПРОЦЕНТАХ) (ИСТОЧНИК: ОЭСР – ОРГАНИЗАЦИЯ
ПО ЭКОНОМИЧЕСКОМУ СОТРУДНИЧЕСТВУ И РАЗВИТИЮ)

– третья – сохранение и воспроизводство используемых в сельскохозяйственном производстве земельных и других природных ресурсов.

В Программе пять основных направлений:

- устойчивое развитие сельских территорий, на которое выделено 20% ресурсов программы;
- создание общих условий функционирования сельского хозяйства (12% ресурсов);
- развитие приоритетных подотраслей сельского хозяйства (13% ресурсов);
- достижение финансовой устойчивости сельского хозяйства (54%);
- регулирование рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия (1% ресурсов программы, но значение этого направления неизмеримо выше, ибо от заложенных в нем мероприятий зависят условия получения рыночных доходов сельхозтоваро-производителями).

В целом на реализацию программы из федерального бюджета выделяется 551 млрд. рублей (табл. 2). Объем поддержки сельского хозяйства из федерального бюджета за пять лет увеличится в 2 раза, а доля расходов на сельское хозяйство в федеральном бюджете – до 1,5%. В наибольшей степени возрастает финансирование устойчивого развития сельских территорий (в 5,7 раза), а наиболее крупной статьей расходов является субсидирование выплат процентных ставок по кредитам (33% ресурсов).

Кроме этого, предполагается в тех же объемах софинансирование мероприятий Госпрограммы со стороны бюджетов субъектов Российской Федерации. С учетом этого консолидированная поддержка сельского хозяйства за 5 лет составит около 1 трлн. 100 млрд. рублей. Такой рост господдержки объективно обусловлен, ибо отечественным производителям приходится конкурировать как на внешнем, так и на внутреннем рынке с высоко субсидированной зарубежной продукцией. Нынешний уровень господдержки сельского хозяйства в России – один из самых низких среди развитых стран (рис. 4).

Теперь разрешите кратко охарактеризовать основные направления государственной поддержки и государственного регулирования сельского хозяйства, содержащиеся в программе.

Принципиальным является то, что программа сохраняет на 5 лет все ныне действующие меры, включая механизмы приоритетного национального проекта. Плюс к этому в программу включены новые виды поддержки отрасли и сельских территорий.

На первое место в программе поставлен раздел по устойчивому развитию сельских территорий, включающий: повышение уровня развития социальной инфраструктуры и инженерного обустройства сельских поселений; поддержку комплексной компактной застройки и благоустройства сельских поселений в рамках пилотных проектов.

Это не только подчеркивает приоритетность социальных целей над производственными, но и главную роль социальных факторов в решении чисто производственных задач. Полагаю, что и в большинстве региональных программ этот раздел должен быть первым не только по порядковому номеру, но и по выделяемым ресурсам. Предусматривается, что до 2012 года будет продлено действие ФЦП «Социальное развитие села» с акцентом на жилищное строительство. Кроме того, бу-



Таблица 2

**РЕСУРСНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ГОСПРОГРАММЫ РАЗВИТИЯ
СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА НА 2008–2012 ГОДЫ (МЛРД. РУБЛЕЙ)**

Основные разделы	База 2007	2008	2009	2010	2011	2012	Всего за 2008– 2012	2012 к 2007 (в размах)
Устойчивое развитие сельских территорий	5,48	7,34	19,03	25,12	29,60	31,28	112,37	в 5,7 раза
Создание общих условий функционирования сельского хозяйства, <i>в том числе</i> по поддержанию почвенного плодородия	4,70	9,86	12,92	13,78	14,66	15,33	66,55	в 3,3 раза
Развитие приоритетных подотраслей сельского хозяйства	8,50	13,73	15,41	14,11	14,37	15,04	72,66	в 1,8 раза
Достижение финансовой устойчивости сельского хозяйства, <i>в том числе</i> комплекс мер по повышению доступности кредитных ре- сурсов для сельхозорганизаций	45,43	44,00	51,28	65,62	64,94	66,85	292,69	в 1,5 раза
Регулирование рынка сельскохозяйственной продукции и продовольствия	1,30	1,36	1,36	1,36	1,43	1,50	7,01	115,4%
ИТОГО	65,41	76,30	100,00	120,00	125,00	130,00	551,30	в 2,0 раза

дут финансироваться отобранные по конкурсу проекты инженерной и инфраструктурной подготовки строительных площадок для массовой жилищной застройки.

Увеличение объемов господдержки – необходимое, но далеко не достаточное условие развития сельского хозяйства. Большое значение имеет совершенствование условий развития отрасли. Поэтому программа содержит целый раздел по созданию более благоприятных общих условий функционирования сельского хозяйства, среди которых следует прежде всего назвать:

- пролонгацию до 2012 года ФЦП «Сохранение и восстановление плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения и агроландшафтов как национального достояния России на 2006–2010 годы»;
- создание системы государственного информационного обеспечения АПК, ресурсами которой могут пользоваться на бесплатной основе сельхозтоваропроизводители;
- активизацию участия в формировании и реализации аграрной политики союзов и ассоциаций сельхозтоваропроизводителей. Союзы, получившие аккредитацию при Минсельхозе России, станут официальными лоббистами и будут участвовать в Экспертной комиссии по ежегодной оценке госпрограммы, разработке технических регламентов и стандартов, проведении НИР.

Важное новшество программы – выделение приоритетных отраслей и ориентация на растущие рынки. Выбор животноводства обусловлен растущим спросом на животноводческую продукцию по мере роста доходов населения. Усиливаются требования потребителей к качеству продукции, все более заинтересованных в покупках охлажденного, а не замороженного мяса. На выбор животноводства



повлияло и то, что по сравнению с растениеводством оно отличается более длительным производственным циклом и высокими инфраструктурными издержками.

Развитие приоритетных подотраслей животноводства:

- поддержка племенного дела (субсидии (30% затрат) на содержание и приобретение племенного скота и семени);
- развитие северного оленеводства и табунного коневодства (субсидии (30% затрат) на содержание поголовья);
- развитие овцеводства и козоводства (субсидии (30% затрат) на содержание поголовья);
- проведение противоэпизоотических мероприятий.

Госпрограммой предусмотрены восьмилетние субсидированные кредиты на строительство и реконструкцию животноводческих объектов; субсидии на возмещение части затрат на содержание овец и коз, оленей, табунных мясных лошадей (помимо производственных целей эти меры имеют важное значение для сохранения традиционных занятий народов Севера, Сибири, Дальнего Востока, других регионов страны). Предполагается также рост поддержки племенного дела в животноводстве; финансирование ряда противоэпизоотических мероприятий.

В растениеводстве в качестве приоритетных выбраны:

- элитное семеноводство, так как от качества семенного материала в решающей степени зависит эффективность всего растениеводства (субсидии (30% затрат) на приобретение элитных семян, субсидии (80% затрат) на приобретение семян в районах Крайнего Севера);
- производство рапса, распространение посевов которого может существенно повлиять на обеспечение полноценными кормами растущего животноводства (субсидии (30% затрат) на 1 тонну элитных семян, субсидии (30% затрат) на приобретение средств химической защиты на 1 га посевов, субсидии по уплате процентов по инвестиционным кредитам на строительство заводов по переработке сырья);
- льноводство и закладка многолетних насаждений, поскольку на продукцию этих отраслей также растет спрос по мере роста доходов и они имеют потенциально высокие относительные преимущества на внутреннем и мировом рынках (субсидии (30% затрат) на приобретение элитных семян, субсидии (30% затрат) на 1 тонну льна, субсидии на уплату процентов по инвестиционным кредитам на технику и оборудование; субсидии (30% затрат) на закладку многолетних насаждений; субсидии на уплату процентов по инвестиционным кредитам).

Важнейшей задачей программы является достижение финансовой устойчивости отрасли. На предстоящие 5 лет сохранится льготное налогообложение в сельском хозяйстве, будут продолжены процедуры финансового оздоровления, построена система земельной ипотеки.

Самая крупная статья расходов программы – субсидирование процентных ставок по кредитам. Сохранятся все действующие сейчас субсидированные кредиты, а также добавятся два новых вида льготного кредитования – для малых форм хозяйствования на альтернативную занятость и 10-летние кредиты на приобретение высокотехнологичных машин для растениеводства и кормопроизводства.

Существенным, если не решающим фактором развития отрасли на современном этапе является расширение доступа крестьян на рынки, улучшение условий сбыта сельскохозяйственной продукции. На это направлен раздел программы по регулированию рынков зерна, мяса и сахара.

Регулирование рынков:

Рынок зерна: мониторинг цен; разработка прогнозного баланса спроса и предложения зерна; товарные и закупочные интервенции.

Рынок мяса: разработка прогнозного баланса спроса и предложения мяса; изменение ставок таможенных пошлин; применение тарифных квот на импорт; разработка стандартов на мясо.

Рынок сахара: разработка прогнозного баланса спроса и предложения сахара; таможенно-тарифное регулирование.

К сожалению, это самый краткий раздел программы, в нем сохраняются действующие сейчас меры регулирования. Наш главный резерв заключается в улучшении торговых режимов по продовольственной группе товаров и формировании эффективной торговой политики. Но не все



здесь зависит от Министерства сельского хозяйства. Регулирование рынков находится в компетенции Министерства экономического развития и торговли, которое, впрочем, может и изменить позицию, если свое веское слово скажут союзы и ассоциации сельхозпроизводителей, у которых и сегодня есть, например, право по инициированию антидемпинговых расследований в отношении субсидируемого импорта продовольствия. Но, к сожалению, ни Агропромсоюз, ни АККОР, ни другие этим правом до сих пор не воспользовались, а ведь демпинг из-за рубежа – главный бич наших рынков. Весомое слово в этом вопросе принадлежит, конечно, и регионам, губернаторам.

В настоящее время Правительством Российской Федерации утвержден разработанный Минсельхозом России Межведомственный план разработки документов по реализации Государственной программы, в котором предусмотрено формирование нормативной базы, необходимой для всестороннего обеспечения выполнения программных мероприятий – это корректировка федеральных целевых программ, согласование и утверждение ведомственных целевых программ, разработка и утверждение правил предоставления из федерального бюджета средств на поддержку сельскохозяйственного производства и развитие сельских территорий.

Участие субъектов Российской Федерации в Государственной программе будет осуществляться на основе заключения соглашения, в котором будут предусмотрены обязательства сторон по финансированию мероприятий Государственной программы за счет средств федерального, регионального бюджетов и внебюджетных средств, а также зафиксированы целевые показатели, которые будут достигнуты регионами в результате реализации программных мероприятий. С этой целью Минсельхоз России в настоящее время разрабатывает типовую форму соглашения и в установленном порядке в срок до 1 марта 2008 года заключит с органами, уполномоченными высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, соглашения о реализации мероприятий Государственной программы, предусмотрев в них:

- обязательства субъектов Российской Федерации по выполнению показателей Государственной программы;
- софинансирование мероприятий Государственной программы за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации и привлеченных внебюджетных источников.

Субъектам Российской Федерации рекомендовано до 1 ноября 2007 года разработать и представить в Минсельхоз России утвержденные региональные программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, а также предусмотреть в бюджетах субъектов Российской Федерации средства на реализацию мероприятий Государственной программы и обеспечить заключение с участниками мероприятий Государственной программы в субъектах Российской Федерации соглашений о комплексном участии в интересах концентрации и эффективного использования средств государственной поддержки.

В соответствии с Законом «О развитии сельского хозяйства» установлен эффективный механизм контроля и оценки за ходом реализации Госпрограммы. Ежегодно оценка результатов реализации программы будет осуществляться экспертной комиссией. В ее состав будут входить представители отраслевых союзов и ассоциаций сельхозпроизводителей и потребителей сельскохозяйственного сырья и продовольствия, представителей федеральных органов исполнительной власти, органов власти субъектов Российской Федерации. На сайте Минсельхоза в открытом доступе будет содержаться информация, касающаяся содержания и осуществления программных мероприятий. Ежегодно Минсельхоз России будет готовить Национальный доклад о ходе и результатах реализации Государственной программы и после его утверждения Правительством направлять в Федеральное Собрание. Что следует ожидать от реализации программы, каковы перспективы развития отрасли? По прогнозным оценкам Минсельхоза России, реализация программы будет содействовать повышению темпов роста и конкурентоспособности отрасли, создаст ряд базовых предпосылок для устойчивого развития сельских территорий. Предполагается, что темпы роста в сельском хозяйстве возрастут до 4% в год. Доля отечественных продовольственных товаров в товарных ресурсах мяса увеличится до 70%, молока – до 81%. Ежегодно в хозяйственный оборот будет вовлекаться около 400 тыс. га неиспользуемых угодий. Улучшится техническая оснащенность отрасли (табл. 3). Все это положительно скажется на росте занятости и доходов сельского населения, решении социальных проблем.



Таблица 3

ДИНАМИКА И ПРОГНОЗ РАЗВИТИЯ СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА
НА 2008–2012 ГОДЫ

	Ед. изм.	2007 оценка	2008	2009	2010	2011	2012	2012 к 2007
Индекс производства продукции сельского хозяйства в хозяйствах всех категорий (в сопоставимых ценах)	в % к пред. году	103,7	103,8	103,9	104,1	104,1	104,1	121,7%
Индекс производства продукции животноводства в хозяйствах всех категорий (в сопоставимых ценах)	в % к пред. году	106,0	104,8	105,1	105,1	105,0	105,1	127,9%
Индекс физического объема инвестиций в основной капитал в сельском хозяйстве	в % к пред. году	119,4	115,0	110,6	110,2	108,5	107,1	162,9%
Располагаемые ресурсы домашних хозяйств в сельской местности	руб. на члена хоз-ва в мес.	5623	7085	8928	10388	11121	11821	в 2,1 раза
Доля отечественного производства в формировании ресурсов								
– мясо и мясопродукты (в пересчете на мясо)	%	59,0	61,1	63,5	65,7	68,1	69,6	+10,6 п.п.
– молоко и молокопродукты (в пересчете на молоко)	%	78,2	78,3	79,2	79,9	80,4	81,1	+2,9 п.п.
Коэффициент обновления основных видов сельскохозяйственной техники в сельскохозяйственных организациях								
– тракторы	%	3,5	5,2	6,6	8,0	9,2	10,3	+6,8 п.п.
– комбайны зерноуборочные	%	5,5	7,4	8,6	10,4	11,5	13,0	+6,5 п.п.
– комбайны кормоуборочные	%	7,6	11,8	12,8	12,4	12,0	11,6	+4,0 п.п.
Энергообеспеченность сельскохозяйственных организаций, на 100 га посевной площади (суммарной номинальной мощностью двигателей тракторов, комбайнов и самоходных машин)	л.с.	127,0	134,0	145,0	152,0	161,0	168,0	132,3%
Индекс производительности труда в хозяйствах всех категорий	%	103,0	104,8	104,9	105,2	105,2	105,2	128,0%

Сейчас наступает важный этап. Работа по реализации Государственной программы перемещается в регионы, и от того, насколько серьезно и ответственно отнесутся субъекты Федерации к поставленным перед ними задачам, во многом будет зависеть достижение намеченных результатов.