ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПРОГРАММА РАЗВИТИЯ СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА НА 2013-2020 ГГ.: ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ И ПРОБЛЕМЫ АДАПТАЦИИ К ЧЛЕНСТВУ В ВТО

Янбых Р.Г.

Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013-2020 гг., вокруг которой в течение последних 2-х лет происходило столько дебатов, принята. В основном она продолжает направления поддержки предыдущей госпрограммы. В связи с вступлением России в ВТО сделана попытка адаптировать традиционные меры поддержки к требованиям договора о присоединении. Однако полностью избавиться от наиболее искажающих рынок мер не удалось.

С принятием в 2006 году закона «О развитии сельского хозяйства» (ФЗ № 264 от 29.12.06) порядок выделения средств на развитие аграрного сектора изменился. Отныне бюджетная поддержка сельхозтоваропроизводителям могла предоставляться, только если она запланирована в Государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия (далее Госпрограмма). Это имеет свои неоспоримые плюсы, так как все участники аграрного рынка могут - теоретически - планировать свою деятельность на пятилетний период, заранее зная основные правила игры: цели аграрной политики, чётко прописанные меры государственной поддержки, объём субсидий, на который они могут претендовать. Первая Госпрограмма развития сельского хозяйства на 2008-2012 годы была утверждена без долгих колебаний, и соблюдалась, хотя и со значительными корректировками из-за чрезвычайных обстоятельств засухи 2009-2010 гг. Предполагалось, что следующая Госпрограмма будет разработана и вступит в силу в начале 2012 года. Её проект на 2013-2020 гг., долго обсуждаемый ключевыми министерствами, в том числе и в связи с вступлением России в ВТО, наконец, был принят 10 июля 2012 г.

В чём же основные отличия новой Госпрограммы от предыдущей?

Во-первых, значительно возрос объём финансирования. Если в Госпрограмме 2008-2012 гг. на развитие отечественного АПК был запланирован 551 млрд. руб. бюджетных средств (или в среднем 110,2 млрд. руб. в год), то для реализации Госпрограммы 2013-2020 гг. требуется уже 1.509 млрд. руб. (188,7 млрд. руб. в год). Изменилась структура и расширился список поддерживаемых направлений (подпрограмм) – их стало 8 вместо 5 в предыдущей Госпрограмме (см. *Рисунок 1*. ***[1]***).

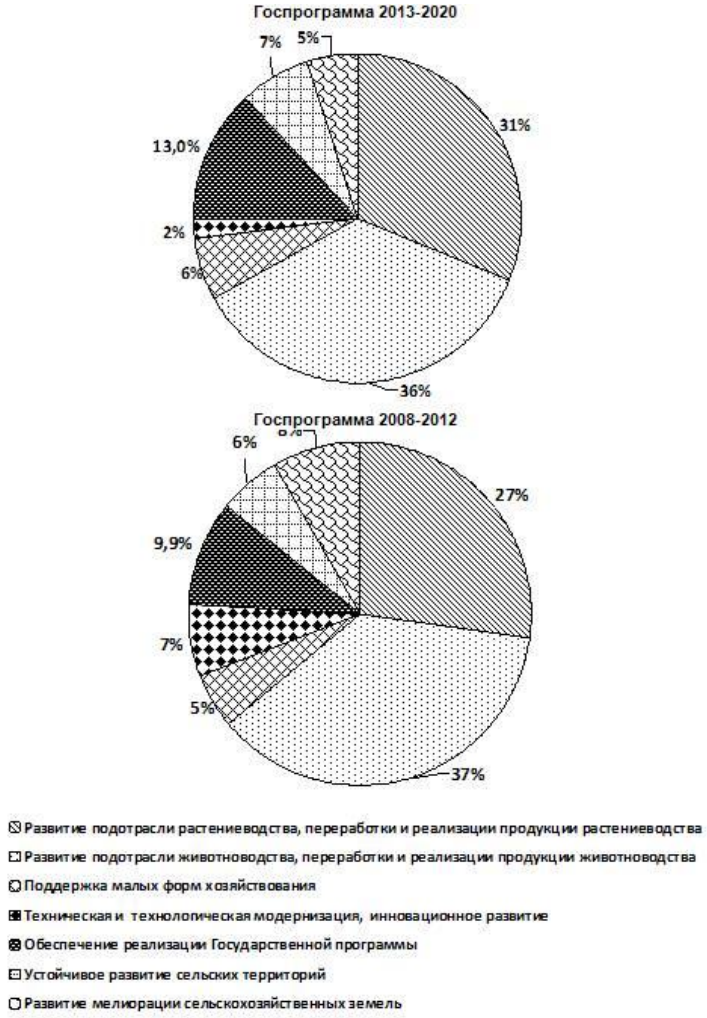


Рисунок 1. Направления и объёмы финансирования основных направлений: **Госпрограмма 2013-2020**

Госпрограмма 2008-2012

Свою суть сохранили два основных направления поддержки: развитие приоритетных подотраслей сельского хозяйства (в новой Госпрограмме – подпрограммы развития растениеводства и животноводства) и устойчивое развитие сельских территорий. Мероприятия по регулированию рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия (а в старой Госпрограмме было запланировано только проведение закупочных и товарных интервенций на рынке зерна), предоставление субсидий на возмещение процентной ставки по взятым кредитам и займам, страхование сельхозпродукции перекочевали в соответствующие подпрограммы по отраслевому признаку). Мелиорация сельскохозяйственных земель, техническая и технологическая модернизация отрасли, а также поддержка малых форм хозяйствования, напротив, были выделены в отдельные подпрограммы.

Появление подпрограммы «Развитие мясного скотоводства» подчёркивает новые приоритеты аграрной политики – падение производства мяса за годы реформ было особенно драматическим, поэтому восстановление поголовья крупного рогатого скота стало одной из главных задач Госпрограммы. В связи с этим новые инвестиционные кредиты будут субсидироваться только по мясному скотоводству, а субсидирование новых инвестиционных кредитов, полученных на строительство, реконструкцию и модернизацию объектов птицеводства и свиноводства прекращаются соответственно с 1 января 2015 года и 1 января 2017 года.

Подпрограммы развития растениеводства и животноводства построены по схеме, включающей четыре блока основных мероприятий: производство сельскохозяйственной продукции соответствующих видов; ее переработка; развитие инфраструктуры и регулирование рынков; кредитование и страхование.

Министр сельского хозяйства Николай Фёдоров отметил, что правительство «постепенно отступает от прежних форм прямого субсидирования к поддержке повышения доходности сельхозпроизводителей»[2]. Действительно, на субсидии бюджетам субъектов Российской Федерации для оказания несвязанной поддержки сельскохозяйственным товаропроизводителям в области растениеводства, будет выделено 207 из 467 млрд. руб. поддержки. Однако несвязанные меры запланированы пока только по отрасли растениеводства, и не совсем понятно, как эта поддержка

будет осуществляться.

Весьма туманно обозначено мероприятие «Создание логистических центров» в виде «оптовых распределительных центров по сбыту продукции», а «формирование рыночной цены и исключение многочисленных посредников в цепи между сельскохозяйственными товаропроизводителями и потребителями» в качестве одной из задач аграрной политики кажется не более чем патриотической риторикой. Непонятно, кто будет реальным получателем этих субсидий. В Госпрограмме среди получателей названы сельхозпроизводители, которые – по роду своей деятельности, – вряд ли будут заниматься строительством логистических центров, как и портов для экспорта российской сельскохозяйственной продукции.

Подпрограмма **«Поддержка малых форм хозяйствования»** представляет собой продолжение и расширение мероприятий государства в области развития малого предпринимательства в сельской местности, включая поддержку начинающих фермеров; развитие семейных животноводческих ферм на базе К(Ф)Х; субсидирование процентной ставки по взятым кредитам; помощь в оформлении земельных участков в собственность крестьянскими (фермерскими) хозяйствами. Последняя мера вызывает недоумение: во-первых, почему субсидируется оформление земель только для фермерских хозяйств? Во-вторых, площадь земель, оформление которых предполагается субсидировать, составляет 960 тыс. га, или менее полпроцента всех сельхозугодий России, т.е. не будет иметь никакого эффекта, кроме поощрительного в пользу незначительного количества фермеров. В-третьих, и это самое главное, проблема оформления участков лежит не в сфере финансов, а коррупции чиновников-регистраторов районного уровня, слабом вовлечении уже имеющихся данных дистанционного зондирования, полученных за счет государственных средств, в процесс кадастрового учета ранее сформированных земельных участков. Развитию земельного рынка в сельском хозяйстве может способствовать, прежде всего, упрощение правил регистрации новых или подтверждении ранее возникших прав на участки сельскохозяйственных угодий, а также удешевлении процедур описания границ участка.

К сожалению, мера по поддержке системы сельскохозяйственной кооперации не нашла понимания в Минэкономики России. Вместе с тем такие меры, как предоставление долгосрочной бюджетной ссуды на пополнение оборотного капитала сельских кредитных кооперативов могло бы способствовать решению проблемы обеспечения доступа к кредитам мелких сельских предпринимателей, все еще производящих половину сельхозпродукции в стране.

Подпрограмма **«Устойчивое развитие сельских территорий»** будет администрироваться до 2013 года через Федеральную целевую программу (ФЦП) «Социальное развитие села до 2013 года»; после – через ФЦП «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014-2017 годы и на период до 2020 года». Мероприятия Программы сгруппированы по следующим направлениям: обеспечение сельских жителей жильем, образование, здравоохранение, культура, торгово-бытовое обслуживание, информационно-консультационное обеспечение сельского населения, электрификация, газификация, водоснабжение, телекоммуникационная связь, комплексная компактная застройка, дорожное строительство. Что и на каких условиях будет финансироваться, в программе не установлено. В предыдущей программе мероприятия были сформулированы более чётко и включали:

стимулирование развития несельскохозяйственных видов деятельности в сельской местности;

улучшение жилищных условий граждан, проживающих в сельской местности, в том числе молодых семей и молодых специалистов;

развитие социальной и инженерной инфраструктуры в сельской местности;

поддержку комплексной компактной застройки и благоустройства сельских поселений в рамках пилотных проектов;

грантовую поддержку инициатив сельских сообществ по улучшению условий жизнедеятельности.

Однако их финансирование было сокращено в связи с засухой и реализацией других приоритетных мер поддержки.

Общее впечатление от Госпрограммы: она была подготовлена в спешке. Не всегда присутствует четкая и логически выстроенная взаимосвязь между целями, задачами и индикаторами подпрограмм, мероприятия которых пересекаются и дублируют друг друга. Степень детализации подпрограмм очень разная, поэтому не всегда понятно, что подразумевается под тем или иным мероприятием. Например, в подпрограмме мелиорации сельскохозяйственных земель упоминается, что финансирование и порядок предоставления субсидий на внесение минеральных удобрений будут прописаны в других подпрограммах, однако найти их не удалось. Аналогичная ситуация с таким новым направлением поддержки, как повышение доходности сельхозпроизводителей. Можно предположить, что именно эти субсидии будут предоставляться сельхозпроизводителям из расчёта на гектар пашни, однако из текста Госпрограммы это не ясно.

В качестве ещё одного недостатка программы можно отметить отсутствие учёта региональной специфики сельской экономики субъектов Российской Федерации. В 30 % субъектов РФ преобладает корпоративное сельское хозяйство с крупными сельскохозяйственными агрофирмами и агрохолдингами. Примерно столько же субъектов РФ

характеризуется преимущественным развитием сельского хозяйства семейного типа, и 40 % имеет смешанную структуру[3]. Вместе с тем, текст новой Госпрограммы предполагает унифицированный набор мероприятий. Так, большинство типов субсидий актуально только для регионов с интенсивным сельским хозяйством и благоприятными социальными условиями развития сельской местности.

Для регионов с неблагоприятными условиями, страдающих от депопуляции; слабо освоенных территорий с суровыми природными условиями необходима разработка специальной программы мер социального характера. В этих регионах субсидии по развитию сельского хозяйства традиционно не выбираются, государственные средства остаются недоиспользованными.

По данным OECD в 2008-2010 гг. 81 % совокупной поддержки сельского хозяйства в Российской Федерации предоставлялось через применение наиболее искажающих мер поддержки[4]. В 2010 г. совокупная поддержка сельского хозяйства в России составила 555,7 млрд. руб., за счет ценовой поддержки сельхозпроизводители получили 279,4 млрд. руб., что составляет 59,3%. [5]Для сравнения: в США на ценовую поддержку в том же году приходилось 5,9% от всей поддержки, а в ЕС – 15,3%. В то же время с 1995 года в России совсем не поддерживались потребители сельскохозяйственной продукции. Совершенно иной была структура совокупной поддержки в 2010 году в США: более 50% средств использовалось на общие меры поддержки, около 30% на поддержку потребителей и менее 20% на поддержку производителей сельскохозяйственной продукции.

Приходится констатировать, что и в новой Госпрограмме часть мер относится к наиболее искажающим рынок. Всё ещё накручивается спираль по выплатам субсидий для компенсации затрат на обслуживание долгосрочных кредитов в банках. Избежать этого можно, если существенно пересмотреть политику предоставления государственной поддержки: предоставлять субсидии на покупку техники, оборудования напрямую производителям[6], а не через субсидирование процентной ставки; вкладывать средства в поддержку науки, образования, системы информации и консультирования; дороги и прочее развитие сельской инфраструктуры, развитие сельскохозяйственной кооперации; предоставлять субсидии на гектар земли и условную голову скота, а не на поддержку конкретных продуктов и ресурсов.

---

[1] Направления финансирования Госпрограммы 2008-2012 гг. здесь были разбиты по блокам, соответствующим подпрограммам проекта новой Госпрограммы 2013-2020 гг. для облегчения сопоставления, подпрограмма развития мясного скотоводства включена в общие расходы на животноводство.

[2] Российская газета №160, 16 июля 2012 г

[3] См. Узун В.Я., Сарайкин В.А., Гатаулина Е.А. Классификация сельскохозяйственных производителей на основе данных Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2006 года. – М.: ВИАПИ им. А.А. Никонова, 2010 – 229 с.

[4] OECD (2011)/ Agricultural Police Monitoring and Evaluation 2011: OECD Countries and Emerging Economies, OECD Publishing, P. 236.

[5] В.Я. Узун. Российская политика поддержки сельского хозяйства и необходимость её корректировки после вступления в ВТО/ Вопросы экономик, 2012 (в печати).

[6] При этом не привязывать эти приобретения к производству определенного вида продукции.

Назад в раздел

Поделиться...

© «Битрикс», 2001-2006