близить уровень налоговой нагрузки в газовом секторе к нефтяному и изъять в пользу государства большую часть дополнительного (рентного по своей природе) дохода от предполагаемого повышения внутренних цен на газ.

Таблица 37

Ставка НДПИ при добыче природного газа в 2010–2015 гг.

	2010	2011	2012	2013 1-е полугодие	2013 2-е полугодие	2014	2015
Ставка НДПИ, руб./тыс. куб.м	147	237	509	582	622	700	788

Источник: Налоговый кодекс РФ (ред. 2010–2012 гг.), Федеральный закон от 29.11.2012 г. № 204-ФЗ.

Принятыми решениями существенно повышена налоговая нагрузка на ОАО «Газпром», которое является собственником Единой системы газоснабжения и получает соответствующие доходы от транспортировки и экспорта природного газа. Для организаций, не являющихся собственниками объектов Единой системы газоснабжения, а также не являющихся организациями, в которых доля участия собственников объектов Единой системы газоснабжения составляет более 50%, к установленной ставке применяется понижающий коэффициент (в 2012 г. данный коэффициент составлял 0,493).

Повышение ставки НДПИ на природный газ обеспечит более полное изъятие газовой ренты и увеличит доходы государственного бюджета. В дальнейшем целесообразно перейти к установлению ставки НДПИ на газ на основе специальной формулы, учитывающей основные рентообразующие факторы, прежде всего цену на газ. Вместе с тем следует обеспечить дифференциацию ставки НДПИ на газ в зависимости от реальных условий его добычи. Для новых газовых месторождений, разработка которых требует повышенных капитальных и операционных затрат (например, месторождений на континентальном шельфе), целесообразно применение пониженных ставок НДПИ.

В перспективе на новых газовых месторождениях целесообразно введение налога на дополнительный доход, который позволяет обеспечить автоматическую дифференциацию налоговой нагрузки в зависимости от условий разработки конкретных месторождений.

4.5. Сельское хозяйство и аграрная политика России в 2012 г.

4.5.1. Общее состояние сельского хозяйства

В настоящее время около 4% ВВП России создается в сельском хозяйстве, однако здесь продолжает трудиться 9,7% занятых в экономике страны, а в сельской местности проживает 26% населения. Последний показатель почти не изменился за последние 10 лет.

С 2006 по 2011 г. сельское хозяйство демонстрировало высокие показатели развития[1]: среднегодовые темпы прироста продукции – 4,4%, производство скота и птицы на мясо за эти шесть лет выросло на 53%. В I и II кварталах 2012 г. прирост производства

[1] Здесь и далее – данные Росстата.

относительно соответствующих периодов 2011 г. также составил более 4% (*рис. 38*). Однако весенняя и летняя засухи привели к резкому падению производства в III и начале IV кварталов 2012 г. Основное падение коснулось валового сбора зерна, который снизился в 2012 г. почти на четверть относительно 2011 г. и составил 70,7 млн т. Снизилось также производство подсолнечника – на 18% (до 7,96 млн т), сахарной свеклы – на 9% (до 43,4 млн т), картофеля и овощей – на 11 и 2% соответственно (29,1 и 14,4 млн т). В целом падение производства продукции сельского хозяйства в 2012 г. составило менее 5% относительно 2011 г.



Источник: Росстат.

Рис. 38. Производство продукции сельского хозяйства в % к соответствующему периоду предыдущего года

Несмотря на это, 2013 г. имеет все шансы быть более удачным – сельхозпроизводители смогли обеспечить посев озимых практически на уровне 2011 г. (уменьшение площади составило 0,8%).

Падение производства в растениеводстве частично компенсировано ростом производства в животноводстве. В 2012 г. в хозяйствах все категорий продолжился рост поголовья свиней (на 7,7% – до 19,3 млн голов), овец и коз (на 6,4% – до 25,1 млн голов). Поголовье крупного рогатого скота не снизилось относительно 2011 г. (20,4 млн голов), а поголовье коров незначительно выросло (на 0,5% – до 8,9 млн). На 1 декабря 2012 г. в структуре поголовья животных на хозяйства населения приходилось 45,9% поголовья крупного рогатого скота, 25,4% свиней, 47,6% овец и коз, причем доля этих хозяйств снижается (в 2011 г. соответственно 46,9, 31,5, 50,1%). 2011 г. был первым годом с начала 90-х годов, когда наблюдался хотя и незначительный – менее 1%, но прирост поголовья крупного рогатого скота. Причем этот небольшой прирост был обеспечен существенным ростом поголовья в крестьянских (фермерских) хозяйствах (КФХ) – на 15%. Рост поголовья в КФХ – новое явление, которое стало результатом введения новой меры государственной поддержки сельского хозяйства – субсидирования затрат на создание семейных молочных ферм.

Продолжается рост производства мяса и яиц (прирост в 2012 г. относительно 2011 г. составил в хозяйствах всех категорий соответственно 6 и 2,2%). Он обеспечен ростом производства в сельскохозяйственных организациях и КФХ. Общее производство скота и птицы на убой здесь увеличилось соответственно на 11,7 и 3,8%, Причем в сельскохозяйственных организациях наблюдается прирост производства не только мяса свиней (13,4%) и птицы (на 13,4%), но и крупного рогатого скота (3,2%). В КФХ растет производство птицы (25,8%) и крупного рогатого скота на убой (10,9%). Рост общего производства яиц (на 2,2%) также обусловлен ростом в сельскохозяйственных организациях (на 2,8%) и КФХ (6,7%). Низкие общие темпы прироста производства молока в 2012 г. (на 0,9%) обеспечены ростом производства в сельхозорганизациях (на 2,5%) и КФХ (12,8%) при падении производства в хозяйствах населения (на 1,8%). Сектор личных подсобных хозяйств теряет свои позиции относительно 2011 г.: здесь произведено меньше не только молока, но и мяса и яиц. В структуре производства продукции животноводства доля хозяйств населения составила в 2012 г. 45,5%, КФХ – 4,4%. Впервые с 1995 г. доля сельхозорганизаций превысила 50%. Продолжает изменяться структура производства мяса: доля птицы приблизилась к 58%, свиней – к 29%.

Производство зерна, сахарной свеклы и подсолнечника сосредоточено главным образом в сельхозорганизациях, но с каждым годом растет доля фермеров в производстве этих видов продукции. Так, в 2012 г. фермеры произвели уже 22,3% зерна и 27,2% семян подсолнечника в стране. Картофель, овощи, фрукты и ягоды, продукцию овцеводства производят в основном хозяйства населения, хотя в последние годы достаточно быстро растет доля КФХ.

Рост производства основных продуктов сельского хозяйства происходит не на всей территории страны. Сельское хозяйство перестало быть отраслью повсеместного распространения, оно носит очаговый характер. За постсоветский период изменились принципы размещения сельскохозяйственного производства. Вместо размещения производства с ориентацией на самообеспечение регионов (что являлось целью советской аграрной политики и рассматривалось важным направлением планомерного и пропорционального развития всех регионов страны) в настоящее время складывается размещение на основе экономической целесообразности. Производство продукции все меньше и меньше привязано к численности населения региона, оно перемещается в регионы с наибольшей рентабельностью. Эти процессы можно наблюдать в отношении тех сельхозпродуктов, подавляющая часть которых производится в сельскохозяйственных организациях. Население не так сильно ориентировано на развитие производства, обеспечивающего прибыль, могут действовать другие приоритеты – такие как необходимость производства здоровой продукции для семьи, самозанятость населения при отсутствии рабочих мест в организациях и у предпринимателей.

Падение производства после начала рыночных реформ в стране было катастрофическим. Оно достигло максимума к 1998 г., когда в сельхозорганизациях производилось только 35% продукции относительно уровня 1990 г. Правда, производство в хозяйствах

населения в этот период увеличилось, что позволило сгладить падение общего производства до 55%. Наибольший урон понесло животноводство: производство снижалось не только в сельскохозяйственных организациях, но и в хозяйствах населения.

К 1995 г. только 19 регионов сумели сохранить свое производство на уровне 80–100% уровня 1990 г. (*табл. 38*). Восстановление отрасли началось в период между 2000 и 2005 гг., когда наметился рост числа таких регионов. К началу 2012 г. уже в 16 регионах был превышен уровень производства 1990 г., а в 23 регионах оно осталось на уровне 80–100% от него.

Таблица 38

Распределение регионов по производству сельскохозяйственной продукции в регионе относительно 1990 г.

Интервалы, %	1995	2000	2005	2010	На 1.01.2012
160 и выше				1 (Белгородская)	2 (Белгородская область, Дагестан)
от 140 до 160				1 (Дагестан)	3 (Липецкая область, Кабардино-Балкария, Татарстан)
от 120 до 140			1 (Дагестан)	1 (Кабардино-Балкария)	3 (Тамбовская, Воронежская области, Северная Осетия – Алания)
от 100 и до 120			1 (Татарстан)	2 (Северная Осетия – Алания, Астрахань)	8 (Астраханская, Пензенская, Курская, Тюменская области, Удмуртия, Башкортостан, Мордовия, Краснодарский край)
от 80 и до 100	19	4	9	11	23
от 60 и до 80	35	35	31	28	24
от 40 и до 60	20	31	28	23	8
от 20 и до 40		4	4 (Архангельская, Камчатская, Сахалинская, Мурманская)	7	3 (Мурманская и Сахалинская области, Камчатский край)
менее 20	2	2	2 (Магаданская область, Чукотский а.о.)	2 (Магаданская область, Чукотский а.о.)	2 (Магадан, Чукотский а.о.)
Итого	76	76	76	76	76

Источник: Росстат.

Происходит медленное выборочное восстановление сельского хозяйства по территории страны. Однако в течение длительного времени остаются регионы, в которых после падения более чем на 60% восстановления нет вообще, что объяснимо, если посмотреть на перечень таких территорий (это Магаданская, Мурманская, Сахалинская области, Чукотский автономный округ, Камчатский край). В целом рост производства пока не компенсировал общего падения сельского хозяйства (к 2012 г. производство составило около 92% уровня 1990 г.).

Производство сельскохозяйственной продукции концентрируется все в меньшем числе субъектов Российской Федерации. Если в 1990 г. на долю 15 крупнейших производителей приходилось 40% всего производства в стране, то к началу 2012 г. – уже 50%. Состав крупнейших производителей менялся при неизменном лидере (это Краснодарский край, в 1990 г. на него приходилось 4,5% общего производства, на 1 января 2012 г. – уже более 7%). Московская область переместилась со 2-го места в 1990 г. на

7-е место к началу 2012 г. Нижегородская, Ленинградская, Новосибирская, Свердловская области, Красноярский край вышли из состава 15 крупнейших регионов-производителей. Их место к началу 2012 г. заняли Белгородская, Воронежская, Челябинская, Омская и Тюменская области.

Анализ динамики данных об использовании трудовых ресурсов в сельском хозяйстве позволяет сделать вывод, что адаптация сельского хозяйства к рыночным условиям способствовала повышению производительности труда при одновременном сокращении численности занятых. В сельскохозяйственных организациях (СХО) за годы реформ она сократилась почти в 6 раз, производительность труда по итогам 2011 г. по сравнению с 1990 г. повысилась более чем в 4 раза. Официальная статистика считает показатели производительности труда в семейных хозяйствах и сельхозорганизациях. Это позволило увидеть кардинальные изменения. Так, производство валовой продукции на среднегодового занятого в семейных хозяйствах в 1990 г. было в 3,7 раза выше, чем в сельхозпредприятиях, а к началу 2012 г. – в 3,3 раза ниже. То есть картина производительности стала более качественной: в сельхозорганизациях с более высокой механизацией труда стало использоваться существенно меньше работников, чем в домашнем хозяйстве с преобладающим ручным трудом.

Информация по сельскохозяйственным организациям позволяет оценить изменения в производительности труда при производстве отдельных видов сельскохозяйственной продукции: к началу 2012 г. прямые затраты труда сократились относительно 1990 г. в 8–10 раз при производстве свиней на мясо и по сахарной свекле, в 3,3–4,5 раза – по картофелю, овощам, привесу птицы; в 1,6–2 раза – по молоку, зерну, подсолнечнику, яйцу.

Вместе с тем процессы сокращения занятости и повышения производительности труда в сельском хозяйстве не сопровождались введением государственных программ адаптации сельского населения (переобучение, стимулирование привлечения инвестиций в село для развития несельскохозяйственного бизнеса, предпринимательская самозанятость населения), что разрушительно действовало на сельский социум. В настоящее время современные сельскохозяйственные организации сталкиваются с проблемой недостатка квалифицированных трудовых ресурсов при достаточно стабильной доле сельского населения в стране в последнее десятилетие: наиболее квалифицированные и активные работники были вынуждены мигрировать из села. Такие изменения недостаточно учитывались при государственной поддержке, которая традиционно направлена на поддержку производства, а не на развитие сельской территории, что еще более способствует деградации обезлюдевших территорий.

Эффективность использования сельскохозяйственных угодий по всем категориям хозяйств до 1998 г. падала, а в последующие годы росла. Однако этот процесс имел разную направленность в сельскохозяйственных организациях и в малом сельском бизнесе. В СХО продолжающееся сокращение площадей сельхозугодий и при одновременном росте валового производства привело к росту эффективности использования

сельскохозяйственных угодий Эффективность использования земли семейными хозяйствами по мере наращивания площади сельхозугодий в первые годы реформ быстро падала. Лишь в последние годы выход продукции в расчете на 1 га стабилизировался.

Несмотря на различия в тенденциях изменения эффективности, малый бизнес использует землю гораздо эффективнее, чем СХО. Каждый гектар, используемый малым бизнесом, дает в 2 раза больше валовой продукции сельского хозяйства, чем 1 га земли в СХО.

Падение урожайности наблюдалось с начала 90-х годов. В 1998 г. урожайность по всем культурам была ниже, чем в 1990 г. Но в 2011 г. урожайность уже превысила уровень 1990 г. – по плодово-ягодным в 1,8, по сахарной свекле – в 1,6, по сое, картофелю и овощам – в 1,3–1,4, по зерновым – в 1,2 раза[1]. Даже в неблагоприятном по погодным условиям 2012 г. снижение урожайности относительно 2011 г. наблюдалось не по всем культурам и не было катастрофическим: по зерновым снизилось на 17%, по подсолнечнику – на 3,6%. Урожайность свеклы превысила уровень 2011 г. (на 1,6%). Относительно устойчивая урожайность наблюдается в условиях резкого снижения использования минеральных и органических удобрений (*рис. 39–41*).

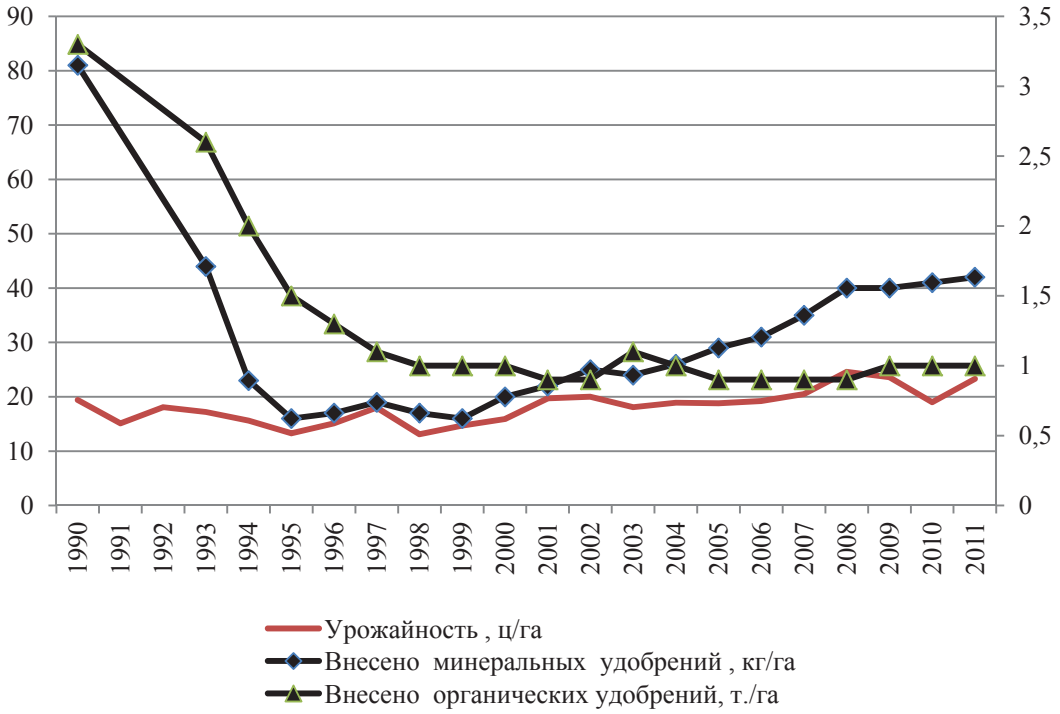


Рис. 39. Урожайность зерновых и дозы внесения удобрений в сельхозорганизациях

[1] Максимальная урожайность пшеницы была достигнута в 2008 г. – 24,5 ц/га.

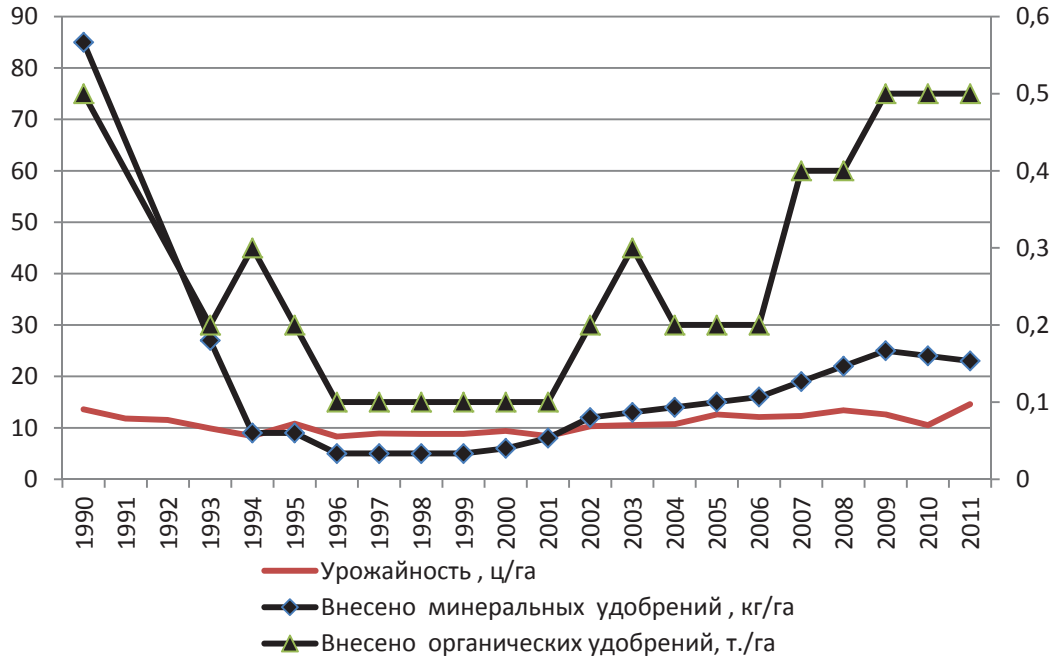


Рис. 40. Урожайность подсолнечника и дозы внесения удобрений в сельхозорганизациях

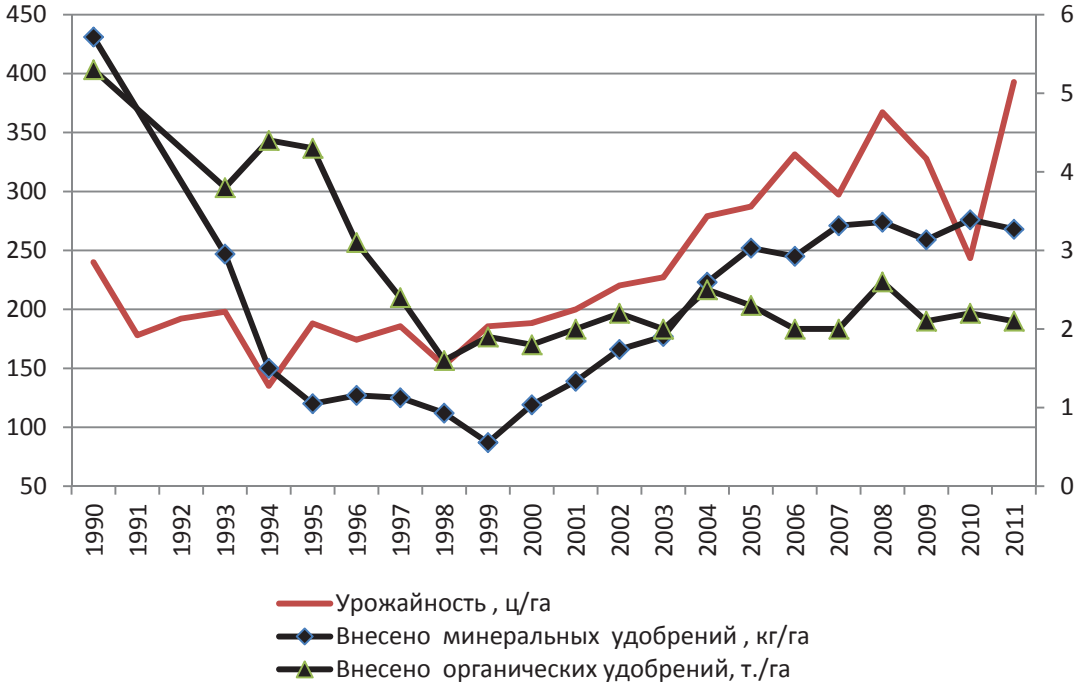


Рис. 41. Урожайность сахарной свеклы и дозы внесения удобрений в сельхозорганизациях

Рост урожайности зерновых и свеклы происходил на фоне сокращения посевных площадей. Производство сокращается в большей степени там, где более низкая урожайность. По зерновым рост урожайности также обусловлен расширением доли озимых, имеющих большую урожайность, чем яровые, что влияет на общую урожайность зерновых. Рост урожайности сахарной свеклы обусловлен постепенным распространением современных технологий производства свеклы[1]. Исключение составил подсолнечник, площадь которого относительно 1990 г. увеличилась в 2,8 раза. Подсолнечник перешел в новые ареалы возделывания с менее благоприятными условиями.

Традиционно вопрос о потенциале роста сельскохозяйственной продукции связывают с необходимостью вовлечения заброшенных земель в сельскохозяйственное производство. Однако соотношения урожайности в России и в развитых странах мира свидетельствуют о потенциале роста производства на ныне занятых площадях.

Рост продуктивности наблюдался по всем видам скота и птицы. Лидерами в повышении продуктивности были, бесспорно, отрасли птицеводства и свиноводства: по сравнению с 1990 г. суточные привесы бройлеров возросли почти в 2,5 раза, свиней – в 1,53 раза. На 38,3% возрос удой на корову, на 30,9% – яйценоскость кур. В январе – октябре 2012 г. надой составил 4243 кг/гол., что на 6% выше аналогичного периода 2011 г.[2]

Наглядным свидетельством повышения эффективности животноводства является снижение расхода кормов на единицу продукции: если в 1990 г. на 1 ц свинины расходовалось 8,3 ц кормовых единиц, то к настоящему времени расход сократился почти в 2 раза и составил лишь 4,2 ц. Затраты кормов на 1 кг молока снизились почти на 31%. По говядине высокий уровень затрат кормов, сложившийся в советские времена, сохранился до сих пор, что связано с использованием высокозатратных технологий выращивания крупного рогатого скота на животноводческих комплексах. Более низкие затраты достигаются при технологиях свободного содержания телят вместе с мясными коровами на пастбищах с последующим откормом в фидлотах (специальные откормочные площадки). Интересно, что в регионах, которые традиционно использовали технологии длительного содержания скота на пастбищах (республики Алтай, Дагестан, Калмыкия), уже в течение нескольких лет наблюдается прирост поголовья мясного крупного рогатого скота.

Наблюдаются устойчивый рост ресурсоотдачи и снижение ресурсопотребления. В период с 1992 г. цены на ресурсы росли значительно более быстрыми темпами, чем цены на сельскохозяйственную продукцию[3]. В этих условиях прибыльное производство

[1] Максимальная урожайность была достигнута в 2008 г. – 366 ц/га, что превысило урожайность 2000 г. в 2 раза. Однако она все равно еще ниже урожайности в развитых странах мира. Так, в Канаде урожайность в лучшие годы достигала 603 ц/га, а в США – 646 ц/га.

[2] Этот удой за 11 месяцев превышает годовые удои в 1990 г.

[3] Такая тенденция наблюдалась во всех странах, но в России разрыв между ростом цен на ресурсы для сельского хозяйства и ростом цен на сельскохозяйственную продукцию был наиболее драматичным (ОЭСР, 1998 г.).

удалось сохранить только тем хозяйствам, которые обеспечили экономное расходование ресурсов и высокую их отдачу. Произошло резкое снижение расходов электроэнергии как в абсолютных показателях (почти в 5 раз), так и в расчете на 100 руб. валовой продукции (в 2011 г. он был в 3 раза ниже, чем в 1990 г.). Фактический объем внесения удобрений за эти годы сократился почти в 5 раз, а в расчете на 100 руб. валовой продукции – в 3,3 раза.

Номинальные показатели совокупной поддержки сельского хозяйства России за 2000–2010 гг.[1], несмотря на определенные колебания по годам, выросли в 10 раз в рублевом исчислении и в 9 раз – в долларовом. Доля совокупной поддержки относительно валовой добавленной стоимости сельского хозяйства за этот период увеличилась с 11,8% в 2000 г. до 33,8%.

В структуре поддержки преобладают трансферты потребителей продукции сельского хозяйства (около 70%), т.е. в России поддержка оказывается в основном за счет потребителей, а не государства[2]. Расчеты показывают, что рост поддержки сопровождается снижением ее отдачи: в 2000 г. на 1 руб. государственной поддержки приходилось 7,4 руб. валовой продукции, в последующем она снизилась до 2–2,6 руб.

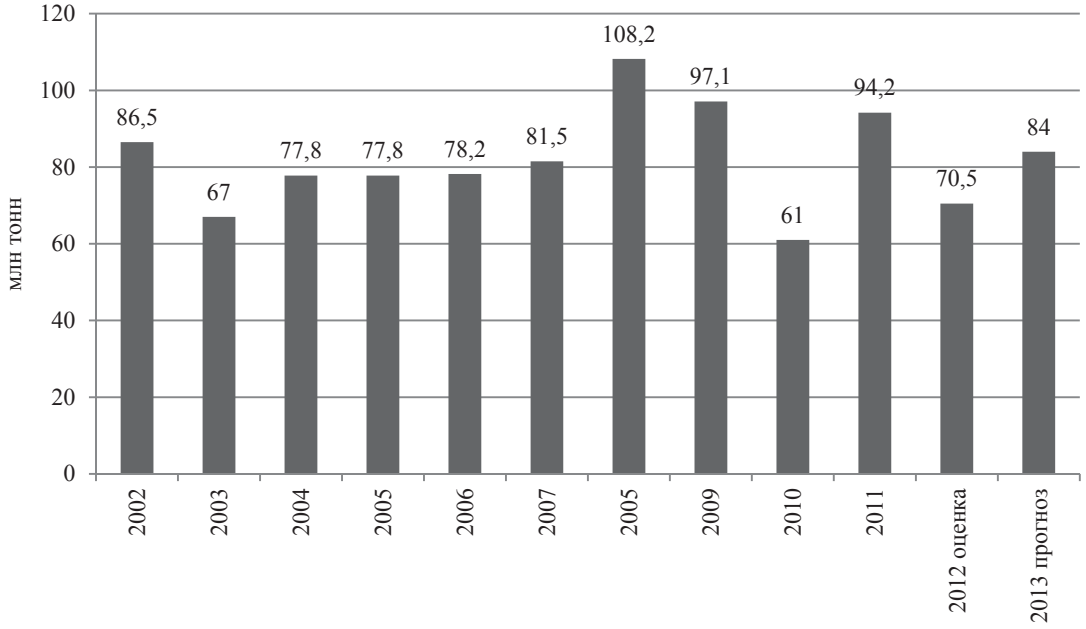
В 2012 г. произошли изменения в аграрной политике России. Этому способствовало два события. Первое – вступление России в ВТО, что подразумевает адаптацию мер аграрной политики требованиям ВТО. Второе – окончание действия Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008–2012 гг. В новой программе могут быть предусмотрены новые меры аграрной политики, удовлетворяющие как требованиям ВТО, так и новым реалиям состояния сельского хозяйства и развития сельских территорий.

4.5.2. Положение на отдельных агропродовольственных рынках

Рынок зерна

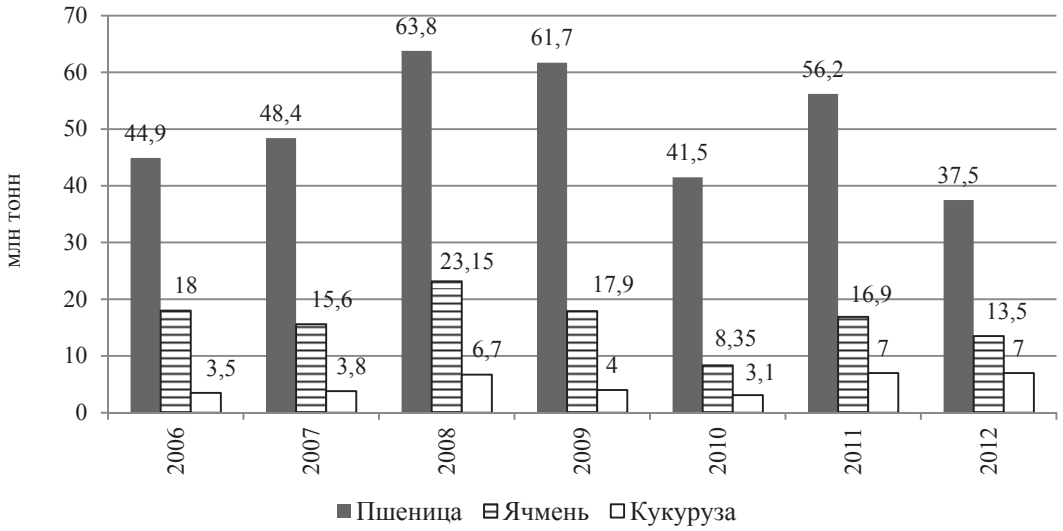
Холодная зима и жаркое лето привели к неудовлетворительным результатам уборочной кампании 2012 г. Производство зерна было ниже средних показателей за 2000-е годы (*рис. 42, 43*). Урожай ячменя также упал по сравнению с показателем предыдущего года – до 13,9 млн т. Сбор кукурузы вырос до 8,0 млн т, но поскольку уборочная кампания проходила в достаточно непростых условиях в период дождей, естественно, это не могло не сказаться на качестве (высокий процент влажности данной культуры).

[1] Данные по уровню совокупной поддержки сельского хозяйства за 2011 и 2012 гг. отсутствуют.
[2] Оценки сделаны по материалам ОЭСР за 2010 г., поскольку более поздние оценки отсутствуют.



Источник: Центр «СовЭкон».

Рис. 42. Динамика валового сбора зерновых в России в 2002–2012 гг. и прогноз на 2013 г.



Источник: Центр «СовЭкон».

Рис. 43. Динамика валового сбора пшеницы, ячменя и кукурузы в России в 2002–2012 гг. и прогноз на 2013 г.

Главный фактор сокращения валового сбора зерновых – снижение урожайности, которая упала до 18,3 ц с 1 га убранной площади (уровень неурожайного 2010 г.). При этом урожайность пшеницы снизилась до 17,7 ц/га, что меньше уровня 2010 г. и является самым низким показателем с 2003 г.

В июле 2011 г. введенные в связи с засухой 2010 г. ограничения на экспорт зерна были сняты. В 2012 г. вывоз зерна продолжился без ограничений. В результате в сезоне 2011/2012 г. (июнь-июль) Россия вывезла 28,1 млн т зерна (включая муку в пересчете на зерно), в том числе 21,6 млн т пшеницы. Это больше, чем в урожайном сезоне 2009/2010 г. (*табл. 39*).

Таблица 39

Балансы спроса и предложения зерновых в 2009/2010–2011/2012 гг. (июнь-июль), млн т

	2009/2010	2010/2011	2011/2012
Предложение (ресурсы)			
Запасы на начало сезона	24,6	28,2	18,6
В том числе интервенционные запасы	8,25	9,6	6,7
рыночные запасы	18,35	20,6	11,9
Производство	97,1	61,0	94,2
Импорт*	0,4	1,8	1,7
Всего	122,1	91,0	113,8
Потребление			
Внутреннее потребление	72,0	68,0	70,0
Экспорт*	21,9	4,4	28,1
Всего	93,9	72,4	98,1
Интервенционные закупки	1,75	_	0,4
Запасы на конец сезона	28,2	18,6	15,7
В том числе интервенционные запасы	9,6	6,7	4,7
рыночные запасы	18,6	11,9	11,0

*Включая муку в пересчете на зерно.
Источник: Центр «СовЭкон».

В условиях невысокого урожая и активного вывоза зерновых за рубеж уже в начале октября 2012 г. остатки зерна, особенно пшеницы, в хозяйствах и на заготовительных и перерабатывающих предприятиях практически во всех основных производящих регионах были существенно не только ниже прошлогодних, но и меньше, чем в неурожайном 2010 г. Так, на начало ноября 2012 г. они составляли 32,9 млн т, на ту же дату 2011 г. – 46 млн т, а в 2010 г. – 40 млн т. Напряженный зерновой баланс способствовал росту рыночных цен.

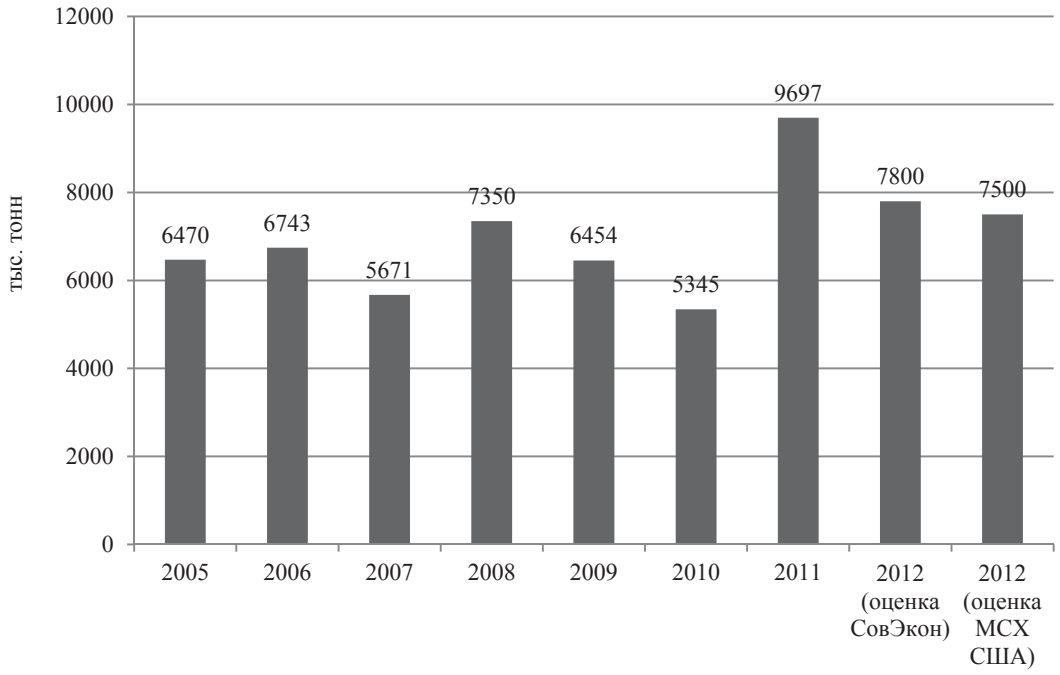
При погодных условиях, близких к средним многолетним, производство зерновых в России в 2013 г., очевидно, не восстановится до высоких показателей 2008 и 2009 гг., т.е. до 100 млн т. По прогнозам «СовЭкон», сбор составит в районе 84–85 млн т. Однако, несмотря на ожидаемый рост производства, при существующем устойчивом экспортном спросе на зерно в южных регионах и значительном сокращении переходящих остатков, ситуация на внутреннем рынке в 2013 г. будет оставаться напряженной. Адаптация внутреннего рынка ко все более напряженному балансу будет происходить за счет дальнейшего роста внутренних цен. Возможности регулирования внутреннего рынка за счет товарных интервенций, очевидно, будут предельно ограниченными ввиду ожидаемой реализации большей части интервенционных запасов в конце 2012 г. – начале 2013 г. С одной стороны, рост цен будет вести к дальнейшему снижению внутреннего потребления зерна, прежде всего за счет сокращения его расхода в хозяйствах населения, что может привести к росту забоя скота и птицы. С другой стороны, может

сложиться ситуация, когда ускоренный рост внутренних цен сделает импорт зерна для ряда регионов более эффективным, чем закупки на внутреннем рынке. Это касается не только регионов, граничащих с Казахстаном, но и, возможно, северо-западных регионов России, а также центральных регионов, логистически удобных для поставок кукурузы с Украины.

Рынок масличных культур и растительного масла

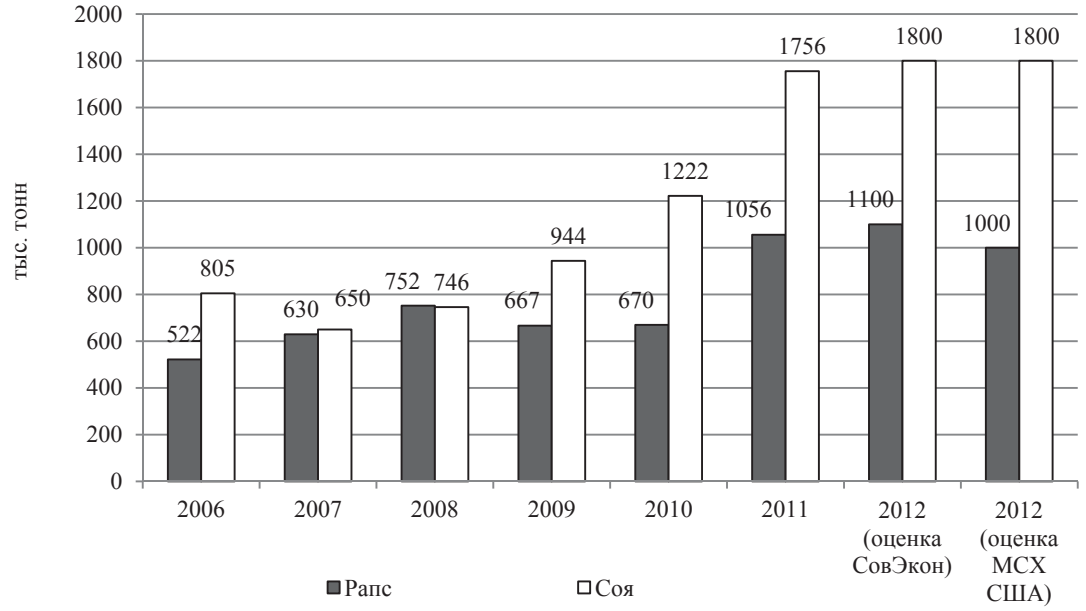
С начала 2000-х годов на рынке масличных культур отчетливо прослеживается тренд более низких темпов роста подсолнечника на фоне роста остальных видов масличных – рапса, сои и масличного льна. Это говорит как о диверсификации производства масличных, так и о расширении ареала их производства в России. 2011 г. был годом рекордного производства основных масличных культур: подсолнечника, рапса, сои и льна. Динамичный и стабильный рост производства всех масличных прерывался только в 2007 и 2010 гг. из-за чрезвычайных погодных условий.

По предварительным оценкам, в 2012 г. сбор подсолнечника составит 7500–7800 тыс. т. Это ниже рекордного показателя предшествующего года, но является вторым за всю историю показателем (*рис. 44*). Производство рапса и сои оценивается чуть выше рекордных показателей 2011 г. – 1000–1100 тыс. и 1800 тыс. т соответственно (*рис. 45*).



Источник: Центр «СовЭкон».

Рис. 44. Динамика валового сбора подсолнечника в России в 2005–2012 гг.



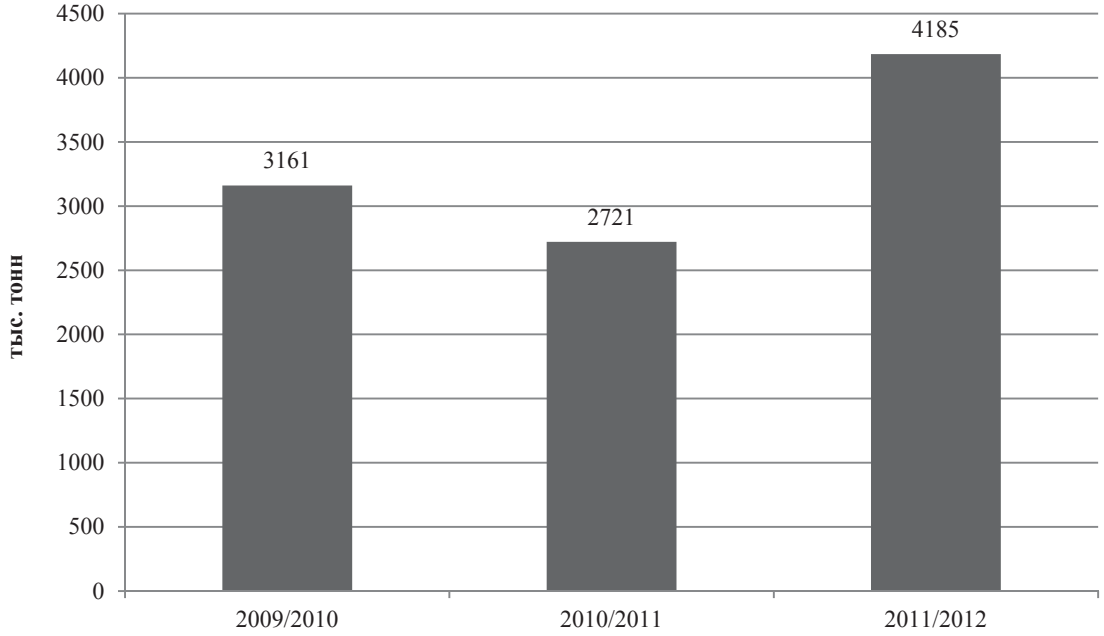
Источник: Центр «СовЭкон».

Рис. 45. Динамика валового сбора сои и рапса в России в 2006–2012 гг.

С начала 2000-х годов валовые сборы сои в России демонстрируют положительную динамику, а за последние 5 лет производство сои выросло почти в 3 раза и достигло 1,8 млн т в 2012 г. Рекордный урожай соевых бобов удалось собрать благодаря совокупности таких факторов, как расширение посевных площадей (которые в 2012 г. составили почти 1,3 млн га) и благоприятные погодные условия. Основные регионы в России, где выращивают сою, – Дальний Восток (60% производимой в стране сои), Южный и Центральный регионы страны.

Сопоставимо производству – в 3 раза, до 2,84 млн т – за это время увеличилось потребление сои в России. Соя активно используется в кормовой промышленности, при производстве мясной, молочной продукции, хлебопекарных и кондитерских изделий. Перспективность отрасли привлекла внимание многих инвесторов в сельском хозяйстве, в настоящее время ведется и планируется множество проектов по строительству соевых заводов в России.

В сезоне 2011/2012 г. (октябрь – сентябрь) на фоне высокого урожая 2011 г. наблюдались рекордные объемы выпуска растительного масла (*рис. 46*) и рекордный экспорт продуктов переработки масличных культур (*табл. 40*). В то же время продолжается рост импорта пальмового масла и соевого шрота.



Источник: Центр «СовЭкон».

Рис. 46. Производство растительного масла в России в 2009/2010–2011/2012 гг. (октябрь – сентябрь)

Таблица 40

Экспорт и импорт масличных и продуктов их переработки в 2009/2010–2011/2012 гг. (октябрь – сентябрь), тыс. т

	2009/2010	2010/2011	2011/2012
Экспорт			
Подсолнечное масло:	505,5	193,6	1426,6
сырое	350,1	71,9	1223,3
рафинированное	155,4	121,7	203,3
Рапсовое масло	98,0	116,1	186,4
Соевое масло	158,0	129,3	145,0
Подсолнечник	17,0	10,8	336,1
Рапс	81,0	15,7	48,4
Лен масличный	н.д.	н.д.	390,8
Подсолнечный шрот	699,3	573,1	1711,3
Импорт			
Соевое масло	17,2	20,8	8,5
Пальмовое масло	487,2	611,0	507,5
Подсолнечное масло	7,6	9,7	17,6
Соевый шрот	381,6	469,9	512,2

Источник: Центр «СовЭкон».

В 2011 г. – первой половине 2012 г. высокие мировые цены на растительное масло предотвратили обвал цен на внутреннем рынке в условиях высокого производства и обеспечили хорошую маржу. Однако к концу 2012 г. цены на соевое и подсолнечное масло на европейских рынках начали снижаться. Таким образом, конъюнктура внешне-

го рынка оставалась слабой, чтобы стимулировать динамичный экспортный отток растительного масла с внутреннего рынка. В этих условиях насыщение внутреннего рынка к концу 2012 г. стало увеличиваться.

На внутреннем рынке масличных постоянно присутствует ценовое противостояние между переработчиками и аграриями. В сезоне 2011/2012 г. маржа в индустрии переработки подсолнечника выросла за счет невысокой стоимости сырья. Однако с августа 2012 г. рост цен на подсолнечник происходило на фоне практически стабильных цен на подсолнечное масло. В результате маржинальность переработки подсолнечника снизилась, уступая показателям прошлых лет.

Рынок мяса

По предварительным данным, производство мяса в 2012 г. демонстрирует положительную динамику. Так, в 2012 г. всеми категориями хозяйств произведено скота и птицы на убой (в живом весе) 11,6 млн т, что на 6,1% больше, чем за соответствующий период предыдущего года. При этом наибольший прирост наблюдается в производстве птицы – 12,0%, свинины произведено больше на 3,5%, КРС – на 1,3% (*табл. 41*). Импорт мяса в страну (за исключением мяса птицы) демонстрирует некоторое снижение (*табл. 42*).

Таблица 41

Производство мяса на убой в живом весе в хозяйствах всех категорий, тыс. т

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2012 в % к 2011
Крупный рогатый скот	3 204,7	3 055	3 020	3 114,6	3 070,3	3 053,1	2 888,1	2925,9	101,3
Птица	1 970	2 267,1	2 650,1	3 022,3	3 475,2	3 866,4	4 325,3	4842,3	112

Источник: Росстат.

Таблица 42

Импорт мяса в Россию, тыс. т

	2008	2009	2010	2011	2012	2012 в % к 2011
Мясо птицы свежемороженое	1 223, 9	985,8	688,1	493,0	527,5	107,0
Мясо свежемороженое	1 710, 8	1 437,7	1 441,8	1 428,8	1399,2	97,90

Источник: Росстат, ФТС России.

Рост в свиноводстве происходит за счет продолжающейся полномасштабной модернизации и восстановления отрасли при поддержке государства. За период с 2006 по 2012 г. в отрасль было привлечено более 8 млрд долл. инвестиций и введено в строй и реконструировано около 750 объектов свиноводства (по данным Национального союза свиноводов). В результате прирост производства мяса свинины (в убойном весе) за это время составил 58%.

Уровень рентабельности высокоэффективных свиноводческих предприятий достигает 25%, они производят почти половину всего объема свинины в стране (*табл. 43*).

В настоящее время российское птицеводство, в отличие от отечественного свиноводства, уже вышло из активной инвестиционной стадии. Поэтому птицеводы могут себе позволить работать при минимальной рентабельности из-за высокой внутренней конкуренции, вследствие чего в РФ разрыв между ценами на птицу и свинину больше, чем в зарубежных странах. По данным Национального союза свиноводов, в России соотношение между ценами на мясо птицы и свинину в убойном весе составляет 0,5, в Китае – 0,7, в США и Бразилии – 0,9, в Евросоюзе – 1,1. К 2020 г., когда предложение отечественной свинины в России вырастет с окончанием реализации инвестпроектов, а кредитная нагрузка у российских производителей свинины уменьшится, этот разрыв, как ожидается, будет сопоставим с зарубежными странами.

Таблица 43

Рентабельность свиноводческих предприятий в России, %

Степень эффективности предприятия	Средняя рентабельность		Доля предприятий по степени эффективности в общем объеме производства
	без учета инвестиционной составляющей	с учетом инвестиционной составляющей	
Высокоэффективные предприятия	25	3	48
Эффективные предприятия	10	3	42
Неэффективные предприятия	–4	–4	10

Источник: Национальный союз свиноводов.

По прогнозам Национального союза свиноводов, в будущем структура потребления мяса в России должна измениться. К 2020 г. доля свинины вырастет с текущих 33 до 38%, доля мяса птицы – с 38 до 42%, баранины – с 2 до 3%. Процент говядины в общей структуре потребления мяса упадет с 26 до 17%.

С учетом заявленных инвестпроектов в отрасли, уровня таможенно-тарифных ограничений, действовавших в 2012 г., производство свинины могло вырасти с 2428 тыс. т в убойном весе в 2011 г. до 3923 тыс. т в 2020 г., что примерно соответствовало бы прогнозируемому в этот период уровню потребления свинины в стране – 4070 тыс. т[1]. Однако с учетом обязательств России при присоединении к ВТО по снижению ограничений в отношении импорта мяса, свиноводческий сектор может оказаться в наиболее неблагоприятном положении. Увеличение импорта свинины и падение цен могут привести к падению рентабельности свиноводческих предприятий до 10–12%. В этом случае при самом худшем развитии событий производство свинины в стране упадет до 2207 тыс. т, а доля импорта в общем объеме потребления может составить 46%.

[1] По прогнозам Национального союза свиноводов.

4.5.3. Изменение приоритетов аграрной политики в 2012 г. и на период 2013–2020 гг.

Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия

С принятием в 2006 г. закона «О развитии сельского хозяйства» (ФЗ № 264 от 29.12.2006 г.) 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, четко прописанные меры государственной поддержки, объем субсидий, на который они могут претендовать.

Первая Госпрограмма развития сельского хозяйства на 2008–2012 гг. соблюдалась, хотя и со значительными корректировками из-за чрезвычайных обстоятельств засухи 2009–2010 гг. Следующая Госпрограмма разработана и вступила в силу с 2013 г. Ее проект на 2013–2020 гг., долго обсуждался ключевыми министерствами, в том числе в связи с присоединением России к ВТО. Программа была принята 10 июля 2012 г.

Правительство видит проблемы развития сельского хозяйства в следующем:

- технико-технологическое отставание сельского хозяйства России от развитых стран мира из-за недостаточного уровня доходов сельскохозяйственных товаропроизводителей для осуществления модернизации, стагнация машиностроения для сельского хозяйства и пищевой промышленности;
- ограниченный доступ сельскохозяйственных товаропроизводителей к рынку в условиях несовершенства его инфраструктуры, возрастающей монополизации торговых сетей;
- медленные темпы социального развития сельских территорий, определяющие ухудшение социально-демографической ситуации, отток трудоспособного населения, особенно молодежи, сокращение сельской поселенческой сети.

Действительно, уровень заработной платы в сельском хозяйстве относительно средней заработной платы по всем отраслям экономики составляет 51%. Многие сельские регионы находятся в состоянии обезлюдения и деградации. Расходы на питание в среднем занимают 30% в структуре конечного потребления домашних хозяйств, а в последней децильной группе – более 50%.

В чем же основные отличия новой Госпрограммы от предыдущей?

Во-первых, значительно возрос объем финансирования. Если в Госпрограмме 2008–2012 гг. на развитие отечественного АПК запланировано было выделить 551 млрд руб. из федерального бюджета (или в среднем 110,2 млрд руб. в год), то для реализации

Госпрограммы 2013–2020 гг. запланировано уже 1509 млрд руб. (188,7 млрд руб. в год в сопоставимых ценах). Изменилась структура и расширился список поддерживаемых направлений (подпрограмм) – их стало 8 вместо 5 в предыдущей Госпрограмме (*рис. 47*[1]).

Изменились цели аграрной политики – их стало больше. Кроме того, поменялось место целей: если в прошлой Госпрограмме (хотя и декларативно) первой целью являлось развитие сельских территорий, то теперь эта цель занимает предпоследнее место. Главная цель – обеспечение продовольствием страны в параметрах Доктрины продовольственной безопасности. С точки зрения управления увеличение числа целей снижает вероятность их достижения.

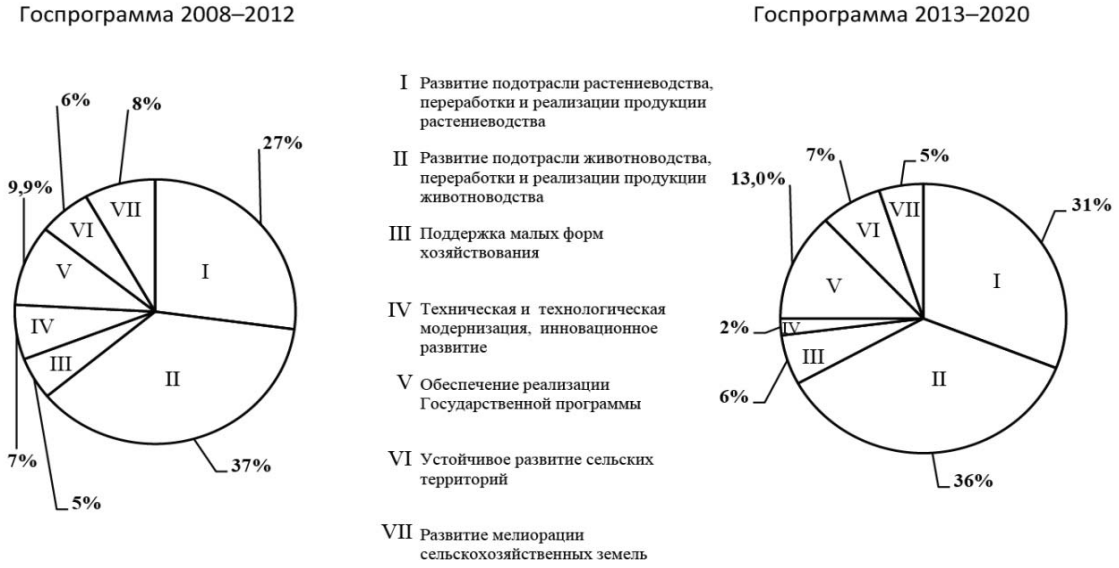


Рис. 47. Направления и объемы финансирования основных направлений Госпрограмм

Государственная программа предусматривает комплексное развитие всех отраслей и подотраслей, сфер деятельности агропромышленного комплекса (с учетом присоединения России к ВТО). Одновременно – впервые – выделяются приоритеты двух уровней.

К приоритетам первого уровня относятся:

в сфере производства – скотоводство (производство молока и мяса) как системообразующая подотрасль, использующая конкурентные преимущества страны, в первую очередь наличие значительных площадей сельскохозяйственных угодий;

в экономической сфере – повышение доходов сельскохозяйственных товаропроизводителей;

в социальной сфере – устойчивое развитие сельских территорий в качестве непременного условия сохранения трудовых ресурсов, территориальной целостности страны

[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.

и создание условий для обеспечения экономической и физической доступности питания на основе рациональных норм потребления пищевых продуктов для уязвимых слоев населения;

в сфере развития производственного потенциала – мелиорация земель сельскохозяйственного назначения, введение в оборот неиспользуемой пашни и других категорий сельскохозяйственных угодий;

в институциональной сфере – развитие интеграционных связей в агропромышленном комплексе и формирование продуктовых подкомплексов, территориальных кластеров;

научное и кадровое обеспечение – в качестве важнейшего условия формирования инновационного агропромышленного комплекса.

Приоритеты второго уровня включают такие направления, как:

- развитие импортозамещающих подотраслей сельского хозяйства, включая овощеводство и плодоводство;
- экологическая безопасность сельскохозяйственной продукции и продовольствия;
- наращивание экспорта сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия по мере насыщения ими внутреннего рынка;
- минимизация логистических издержек и оптимизация других факторов, определяющих конкурентоспособность продукции с учетом рационального размещения и специализации сельскохозяйственного производства и пищевой промышленности по зонам и регионам страны в рамках присоединения России к ВТО.

Несмотря на заявленные правительством цели, задачи и приоритеты, реальный приоритет государственной политики – увеличение производства сельскохозяйственной продукции (*табл. 44*). По расчетам Минсельхоза, в результате реализации новой Госпрограммы среднегодовой темп роста продукции сельского хозяйства должен составить не менее 2,5%. К 2020 г. должны быть достигнуты основные показатели, которые содержатся в Доктрине продовольственной безопасности нашей страны.

Таблица 44

Финансирование Госпрограммы на 2013–2020 гг.

Подпрограмма	Млрд руб.
Развитие подотрасли растениеводства, переработки и реализации продукции растениеводства	466,5
Развитие подотрасли животноводства, переработки и реализации продукции животноводства»	499,3
Развитие мясного скотоводства	65,4
Поддержка малых форм хозяйствования	83,6
Техническая и технологическая модернизация, инновационное развитие	23,7
Обеспечение реализации Государственной программы	202,5
Социальное развитие села до 2013 г. (федеральная целевая программа)	9,0
Устойчивое развитие сельских территорий на 2014–2017 гг. и на период до 2020 г.* (федеральная целевая программа – проект)	90,4
Сохранение и восстановление плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения и агроландшафтов как национального достояния России на 2006–2010 гг. и на период до 2013 г. (федеральная целевая программа)	7,4
Развитие мелиорации сельскохозяйственных земель России на 2014–2020 гг.** (федеральная целевая программа – проект)	62,0

*Объемы финансирования будут скорректированы после утверждения ФЦП (проекта) «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014–2017 гг. и на период до 2020 г.».

**Объемы финансирования будут скорректированы после утверждения ФЦП (проекта) «Развитие мелиорации сельскохозяйственных земель России на 2014–2020 гг.».

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 (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 переместились 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.

Новым является постановка задач по развитию инфраструктуры рынка и обеспечению эффективной деятельности органов государственной власти в сфере развития сельского хозяйства, развитие биотехнологий. Усилился блок задач – явно под влиянием присоединения к ВТО – в области экологии, защиты и карантина, сохранности и повышения качества земель.

Появление подпрограммы **«Развитие мясного скотоводства»** подчеркивает 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 г. и 1 января 2017 г.

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 Федоров отметил, что правительство «постепенно отступает от прежних форм прямого субсидирования к поддержке повышения доходности сельхозпроизводителей»[1]. 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

[1] Российская газета. 16 июля 2012 г. № 160.

товаропроизводителями и потребителями» в качестве одной из задач аграрной политики кажется не более чем 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 сферах:

- развития малого предпринимательства в сельской местности, включая поддержку начинающих фермеров;
- развития семейных животноводческих ферм на базе К(Ф)Х;
- субсидирования процентной ставки по взятым кредитам;
- помощи 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 0,5% 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 в сфере не финансов, а коррупции чиновников-регистраторов районного уровня, в 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 подтверждение ранее возникших прав на участки сельскохозяйственных угодий, а также удешевление процедур описания границ участка.

К сожалению, мера по поддержке системы сельскохозяйственной кооперации не нашла понимания в Минэкономразвития России. Вместе с тем такие меры, как предоставление долгосрочной бюджетной ссуды на пополнение оборотного капитала сельских кредитных кооперативов, могли 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 г. через Федеральную целевую программу (ФЦП) «Социальное развитие села до 2013 г.». Затем – через ФЦП «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014–2017 гг. и на период до 2020 г.». 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 четко 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 2010 г. и реализацией других приоритетных мер поддержки.

Большое удивление вызывает соотношение сумм финансовой поддержки двух подпрограмм – «Техническая и технологическая модернизация, инновационное развитие» (1,8%) и «Обеспечение реализации государственной программы» (15,1% всех запланированных расходов Госпрограммы без ФЦП «Социальное развитие села» и «Мелиорация»). Почти 9-кратное превышение средств на подпрограмму, связанную с деятельностью федеральных органов управления, вызывает предположение о стремлении этих органов, прежде всего Минсельхоза России, к финансовому «самообеспечению».

При этом количество форм отчетности, собираемых Минсельхозом РФ, увеличивается с каждым годом, растет их детализация, сокращается периодичность, выделяются значительные средства на поддержание этой системы. Так, расходы на подпрограмму «Формирование государственных информационных ресурсов в сферах обеспечения продовольственной безопасности и управления АПК России» составят с 2016 г. свыше 1 млрд руб. в год. Параллельно с этим растет и закрытость ведомственной информации, прежде всего для научных кругов. Если с 2010 г. стали недоступны обезличенные данные по сельхозпроизводителям, то с 2012 г. – и сводная отчетность по регионам и РФ в целом.

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 расчета на 1 га пашни, однако из текста Госпрограммы это не ясно.

В качестве еще одного недостатка Программы можно отметить отсутствие учета 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[1]. 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: например, в регионах с неблагоприятными условиями хозяйствования нет шансов получить субсидии на возмещение процентной ставки по инвестиционным кредитам в связи с низкой рентабельностью производства. 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.

Приходится констатировать, что и в новой Госпрограмме часть мер относится к наиболее искажающим рынок. Все еще 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[2], 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 1 га земли и условную голову скота, а не на поддержку конкретных продуктов и ресурсов.

При подготовке Госпрограммы на период до 2020 г. были сформулированы следующие риски в условиях присоединения к ВТО:

– снижение инвестиционной привлекательности и рентабельности предприятий;

[1] См.: *Узун В.Я., Сарайкин В.А., Гатаулина Е.А.* Классификация сельскохозяйственных производителей на основе данных Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2006 г. М.: ВИАПИ им. А.А. Никонова, 2010.

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

- невыполнение показателей Доктрины продовольственной безопасности;
- банкротство малых и средних предприятий из-за низкой конкурентоспособности;
- сокращение рабочих мест, снижение доходов и уровня жизни на селе.

В Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации разработан и утвержден внутриведомственный план мероприятий по реализации Плана действий Правительства Российской Федерации, направленных на адаптацию отдельных отраслей аграрной экономики к условиям членства Российской Федерации в ВТО.

Утверждена «дорожная карта» по таможенно-тарифному и нетарифному регулированию импорта сельхозпродукции в рамках присоединения России к ВТО, которая подготовлена структурными подразделениями ведомства с участием отраслевых союзов и интегрирует основные направления поддержки подотраслей сельского хозяйства, где возникают риски в связи с присоединением к ВТО.

Разрабатываются российский национальный стандарт и система оценки качества мяса КРС.

Для преодоления возможных негативных последствий предусматривается реализация следующих мероприятий:

- пролонгация действия ряда налоговых льгот для сельхозпроизводителей, в том числе льготы по налогу на прибыль до 2020 г., льготы по освобождению сельхозтоваропроизводителей от уплаты НДС при ввозе племенного скота, эмбрионов, семени до 2020 г.;
- принятие Федерального закона «О ветеринарии», направленного на совершенствование правового регулирования отношений в области ветеринарии, а также на гармонизацию отечественного законодательства с требованиями международных организаций;
- подготовка списка сельскохозяйственной продукции и продовольствия, в отношении которых устанавливается запрет на закупки для государственных и муниципальных нужд в случае, если страной происхождения таких товаров не являются страны Единого экономического пространства;
- усиление таможенного администрирования ввоза сельскохозяйственной продукции (особенно говядины) со стороны Федеральной таможенной службы;
- внесение изменений в Закон «О сельском хозяйстве» с целью определения критериев неблагоприятных регионов для ведения сельского хозяйства. Поддержка таких регионов будет относиться к «зеленой корзине», а значит, выплаты сельхозпроизводителям не будут подлежать ограничению;
- стимулирование спроса на сельскохозяйственное сырье и продовольствие за счет продовольственной помощи низкодоходным слоям населения, поддержки питания отдельных социальных групп (например, школьное питание); реформирование системы закупок продовольствия для государственных нужд (например, закупка отечественного продовольствия Министерством обороны, закупки в госрезерв и т.д.).

Новая Госпрограмма также предусматривает механизм софинансирования ее мероприятий субъектами РФ. Это означает, что если в бюджетах субъектов РФ не будет средств на финансирование мероприятий, предусмотренных Госпрограммой, то федеральные средства не будут использованы на эти направления. Логика такого механизма очевидна: создается стимул для субъектов осуществлять поддержку сельского хозяйства. Однако велики и риски, порожденные такой логикой. О первом уже упоминалось: набор Государственной программы универсален и ориентирован в первую очередь на поддержку производства. Этот универсальный набор не учитывает региональной специфики. В результате на обезлюдевших территориях, с очаговым сельским хозяйством вместо набора с преобладанием мер по развитию сельской территории будет предлагаться универсальный пакет мер, направленный на развитие сельскохозяйственного производства, если у региона не будет собственных средств на реализацию специальных программ. Второе: если в региональном бюджете не будет достаточно средств или если региональные власти не посчитают нужным принять федеральную идеологию поддержки, то федеральные деньги на запланированные направления также не будут расходоваться. Третье: распределение полномочий между федерацией и субъектами РФ таковы, что функция поддержки сельского хозяйства лежит на субъектах РФ. Для финансирования через региональные бюджеты субъектов РФ федеральный бюджет осуществляет трансферты, что снижает прозрачность поддержки и затрудняет выявление общей суммы поддержки. Четвертое: распределение полномочий затрудняет контроль за мерами, которые отнесены к мерам желтой, или янтарной, корзины[1]. Россия взяла на себя обязательства по сокращению, однако отдельные регионы могут – в рамках возможностей своих собственных бюджетов – финансировать вне рамок Госпрограммы любые направления, в том числе те, которые по международным обязательствам Россия должна сокращать.

Государственная политика в области сельскохозяйственных земель

В настоящее время нет основания считать, что в отношении сельскохозяйственных земель существует государственная политика, если под этим понимать озвученный общественный интерес в отношении этой земли, обеспечение которого и является целью политики, а также задачи, механизмы достижения цели. Отказ от озвучивания общественного интереса дезориентирует не только различные ведомства, задействованные в организации земельного оборота, но и общество в целом. Меры, оказывающие влияние на оборот сельскохозяйственных земель, часто входят в противоречие друг с другом, а их реализация сопряжена с высокими трансакционными издержками и конфликтами. В отсутствие цели одновременно действуют, с одной стороны, институциональные предпосылки концентрации сельскохозяйственной земли в одних руках, а с другой – малоэф-

[1] По терминологии ВТО все виды поддержки разделены на 3 корзины (baskets) в зависимости от того, насколько они искажают рынок: зеленую (не искажающие меры), желтую, или янтарную (amber, наиболее искажающие), и синюю (промежуточная корзина).

фективные, но законодательно закрепленные ограничения концентрации; запрет собственности на землю иностранных компаний и способы легального обхода этого запрета; введение нового реестра прав на землю и отказ государства от автоматического переноса в новый реестр прав старых собственников; проблемы с наполняемостью нового реестра прав на землю и чрезвычайно высокие издержки для правообладателей из-за технических требований к документам, границам участка, необходимых для этого заполнения; неспособность государства подготовить земли в государственной собственности к продаже или аренде и установление жестких сроков для землепользователей государственных земель на праве постоянного (бессрочного) пользования для покупки или аренды; неспособность государства удешевить процедуры межевания участков, организовать работу государственных структур и законодательные требования ограничения сделок с участками (например, залога), права которых не внесены в новые реестры прав, что требует, как правило, межевания участка; декларация недопустимости неиспользования сельскохозяйственных земель и бессистемное, без учета их качества, выведение их под застройку. И этот список разнонаправленных интересов или действий можно продолжать.

В 1992 г. был создан специальный орган – Комитет по земельной реформе и земельным ресурсам при Правительстве Российской Федерации (Роскомзем) (1992 г.), в функции которого входило государственное управление использованием земельных ресурсов, осуществление земельной политики и земельной реформы в Российской Федерации. Этот орган разрабатывал стратегию и тактику земельных преобразований, учитывая потребности всех отраслей. С 1992 г. он многократно реформировался, от него отделялись функции, он переходил в ведение разных ведомств. Начиная с 2004 г. в стране нет органа, в положении о котором было бы написано, что он осуществляет управление земельными ресурсами. В результате совершенного круга преобразований – от единого органа с концентрацией в нем функций разработки и реализации земельной политики, управления земельными ресурсами к совокупности отдельных органов с отдельными техническими функциями, а от них – опять к единому органу – Росреестру (2009 г.), были потеряны стратегические функции, осталась лишь совокупность технических. Организация технических функций без привязки к стратегическим целям не может быть успешной. Однако эта неудовлетворенность привела не к воссозданию органа по управлению земельными ресурсами, а к отставке главы Росреестра (сентябрь 2012 г.). Вместе с тем, не имея стратегии по управлению земельными ресурсами, нельзя даже составить форму реестра, поскольку не ясно, какая информация должна быть в нем учтена для возникающих по ходу развития процесса новых вызовов.

Неудовлетворительное состояние дел по организации земельного оборота[1] в сельском хозяйстве послужило причиной того, что Минсельхоз России смог добиться в 2008 г. передачи ему функций по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере земельных отношений в части, касающейся земель сельскохозяйственного назначения. Однако передача этих функций от-

[1] В зарубежной литературе применяется другое понятие – «земельный рынок».

раслевому ведомству в отношении ресурса, который может быть использован в разных целях, не позволяет наладить его управление в интересах разных групп заинтересованных лиц и ведомств. Кроме того, отраслевое ведомство не обладает штатом сотрудников, которые могли бы разрабатывать стратегию управления, не имеет материально-технической и информационной базы для реализации этих функций.

В настоящее время наметились две тенденции в отношении сельскохозяйственных земель. Первая – лоббируется Минсельхозом России. Она направлена на ужесточение мер, направленных на сохранение качества сельскохозяйственной земли и ее использование в сфере сельскохозяйственного производства. Так, было принято два постановления правительства во исполнение ФЗ от 24.07.2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»:

- Постановление Правительства РФ от 22.07.2011 г. № 612 «Об утверждении критериев существенного снижения плодородия земель сельскохозяйственного назначения»;
- Постановление Правительства РФ от 23.04.2012 № 369 «О признаках неиспользования земельных участков с учетом особенностей ведения сельскохозяйственного производства или осуществления иной связанной с сельскохозяйственным производством деятельности в субъектах Российской Федерации».

Кроме того, в Госпрограмме развития сельского хозяйства предусмотрено финансирование работ по мониторингу состояния земель сельскохозяйственного назначения. Однако для реализации первого постановления необходимо периодически проводить крупномасштабные работы по агрохимическому обследованию почв, а средств для этого в Госпрограмме выделено чрезвычайно мало. Так, в 2011 г. использовано всего 61,8 млн руб., на 2012 г. планировалось из федерального бюджета выделить только 65 млн руб., тогда как только на обследование пашни, находящейся в пользовании сельхозорганизаций и крестьянских (фермерских) хозяйств, требуется не менее 8 млрд руб.[1]. То есть решимость министерства выглядит, скорее, декларацией, чем реальным намерением.

На основании признаков неиспользования, которые закреплены вторым постановлением, планируется инициировать судебное изъятие неиспользуемых сельскохозяйственных земель. Теоретически это могло повысить мобильность земельных ресурсов. Однако эти признаки настолько не проработаны, что в результате – при наличии юриста у нерадивого землепользователя – изъять землю будет крайне затруднительно. В механизме реализации заложена коррупционная составляющая, когда из-за невнятностей этих признаков чиновник может принять любое решение. Например, там сказано,

[1] Рассчитано исходя из затрат на обследование пашни в отдельных пилотных хозяйствах и площади пашни в сельхозорганизациях и крестьянских (фермерских) хозяйствах.

что признаком является то, что «на пастбищах не производится выпас скота»[1]. При этом не ясно, что будет делать проверяющий, если на пастбище в десятки гектаров будет, например, одна коза: выпас производится или нет? Кроме того, федеральное законодательство не оставило маневра для региональных властей: они должны изымать неиспользуемые земли, даже если на такие земли нет спроса со стороны других сельхозпроизводителей. Это может привести к массовому изъятию сельскохозяйственных земель там, где пока их использование неэффективно, к росту земли в государственной собственности. Если причина неиспользования имеет экономические корни, то изъятие земли не может привести к снижению доли неиспользуемых земель.

Сельские семьи могли бы выделить участки в счет своих земельных долей из массивов земель, приватизированных в ходе аграрной реформы колхозов и совхозов, на которые нет спроса со стороны сельхозорганизаций и фермеров. Однако поправки 2010 г. в Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», неспособность государства хоть как-то обуздать цены на работы по межеванию участков, требования нормативных документов, которые предъявляются к формированию участков, делают этот процесс крайне затратным по деньгам и времени. Так, например, после поправок 2010 г. практически остановлен процесс выделения участков в счет одной земельной доли, поскольку собственнику доли нужно утвердить не только проект межевания своего участка (в 4–7 га, как правило), а проект межевания участков, включая оставшийся в сотни или тысячи гектаров. До введения этих поправок каждый собственник мог заказать работы по формированию своего участка и с проблемами, куда меньшими, чем теперь, выделить его. Эти прошлые проблемы послужили причиной, почему в 2009–2010 гг. в Минсельхозе РФ была начата работа по совершенствованию земельного законодательства. По сложившейся традиции вместо упрощения процедур – после внесения поправок по инициативе Минэкономразвития РФ и депутатов из комитетов ГД РФ по строительству и земельным отношениям – издержки выделения участков для сельских семей только увеличились. В этих условиях считать земли неиспользуемыми, когда сельские жители не могут сформировать участки для себя, и изымать их кажется несправедливым.

Вместе с тем на сельскохозяйственные земли нарастает давление девелоперов. Они имеют финансовые возможности создания формальных и неформальных механизмов вовлечения сельскохозяйственных земель под застройку независимо от их ценности как невосполнимого природного ресурса[2]. Если изучать законодательные акты, то видно, что государство в последние годы попыталось ввести в рамки беспорядочное изъятие земли. Так, до 1 января 2013 г. должны были быть приняты правила землепользования и застройки во всех поселениях, городских округах. При отсутствии указанного доку-

[1] Постановление Правительства РФ от 23.04.2012 г. № 369. «О признаках неиспользования земельных участков с учетом особенностей ведения сельскохозяйственного производства или осуществления иной связанной с сельскохозяйственным производством деятельности в субъектах Российской Федерации».
[2] Шагайда Н.И. Защита земель от изъятия из сферы сельскохозяйственного производства // ЭКО. 2008. № 5(407). С. 139–147.

мента должен вступить в силу запрет на предоставление для строительства земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, на выдачу разрешения на строительство, на изменение вида разрешенного использования земельного участка. Отсутствие денег и – очевидно – большого желания чиновников на упорядочение использования земли под застройку привело к тому, что в большинстве населенных пунктов такая работа не проведена. Кроме того, девелоперам нужны новые дачные поселки, которые не являются частями населенных пунктов. По действующей в России практике садовые и дачные поселки – рекреационные поселки для городских жителей – создаются на сельскохозяйственных землях. Для этого нужно только решение местной власти. Процедуры – прозрачной, защищающей ценные земли – нет. Это весьма коррупционная практика.

В июне 2012 г. в Государственную Думу РФ был внесен проект нового закона «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части отмены категорий земель и признании утратившим силу Федерального закона «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую». В соответствии с этим проектом отменяются существующие не очень надежные, но защитные механизмы в отношении сельскохозяйственных земель. С учетом высокого лоббистского потенциала девелоперов велика вероятность принятия этого закона. Он создает предпосылки для высокой мобильности участков сельскохозяйственных земель (не к сельхозпроизводителям, а под застройку) в густонаселенных районах и потери их для сельскохозяйственного производства. Если этот закон будет принят (сейчас он обсуждается), то возникнет дополнительный спрос на сельскохозяйственные земли со стороны девелоперов, цены вырастут, участки сельхозземель станут недосягаемыми для сельхозпроизводителей.

Кроме того, сейчас нарастают конфликты, связанные с изъятием земли под застройку Фондом развития жилищного строительства (РЖС)[1]. Фонд РЖС был создан по решению президента РФ в 2008 г. с целью вовлечения в оборот земель федерального назначения в регионах России, которые не используются или используются не по назначению, для содействия развитию жилищного строительства и соответствующей инфраструктуры[2]. То есть идея создания фонда состояла в передаче ему неиспользуемых земель. Однако законодательно эти ограничения – изъятие неиспользуемых или используемых не по назначению земель – не были закреплены. В соответствии со ст. 15 ФЗ от 24.07.2008 г. № 161-ФЗ «О содействии развитию жилищного строительства» предусмотрено: «В случае если находящиеся в федеральной собственности земельные участки предоставлены на праве постоянного (бессрочного) пользования организациям, такое право прекращается без согласия этих организаций и независимо от оснований, предусмотренных п. 2 ст. 45 Земельного кодекса Российской Федерации». Статья 45

[1] http://www.permoboz.ru/txt.php?n=9591
[2] http://www.socpolitika.ru/rus/news/document8062.shtml

Земельного кодекса предусматривает прекращение прав постоянного (бессрочного) пользования в двух типах случаев:

– первый: различного рода нарушения (захламление, неиспользование и прочие нарушения);
– второй: необходимость использования для государственных нужд в случае стихийных и иных бедствий на время или навсегда.

Однако норма ФЗ «О содействии развитию жилищного строительства» вводит более широкий перечень оснований и разрешает прекращать право на участок без согласия добросовестного пользователя и независимо от того, что участок не захламлялся, рационально используется. По сути, изъятие участков сельхозугодий – безвозвратная потеря сельхозугодий – могло быть допустимым в отдельных случаях (например, когда город требует расширения). В этом случае в отношении используемых сельскохозяйственных угодий не может быть применен карательный механизм, должен быть использован механизм изъятия для государственных и муниципальных нужд с предоставлением компенсации или равноценного участка. Сейчас законодательно не урегулирован не только этот вопрос, но и вопрос о компенсации потерь сельскохозяйственных организаций из-за необходимости покупки дополнительных кормов, которые они не могут произвести из-за изъятия у них земли, а также затрат незавершенного производства на этих землях. Кроме того, на практике изъятие сельскохозяйственных угодий далеко не всегда осуществляется в целях содействия жилищному строительству[1].

С 2011 г. реализуется одно из направлений государственной поддержки сельского хозяйства, связанное с сельскохозяйственными землями. Оно также было профинансировано и в 2012 г.: субсидирование части затрат крестьянских (фермерских) хозяйств, включая индивидуальных предпринимателей, при оформлении в собственность используемых ими земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения. Вместе с тем условия предоставления этой субсидии не содержат ограничений по сумме на одного фермера или на 1 га. Это ведет – при ограниченности бюджетных средств – к использованию субсидии ограниченным кругом фермеров, приближенных к чиновникам, принимающих решения, и к завышению стоимости работ кадастровыми инженерами.

4.5.4. Оценка последствий присоединения России к ВТО

Присоединение к ВТО потребует существенной корректировки аграрной политики России. Выполнение основных требований ВТО приведет к сокращению импортных пошлин, соответственно уменьшатся поступления в бюджет за счет пошлин, сократятся трансферты от потребителей производителям.

За 2008–2010 гг. совокупная поддержка сельского хозяйства России составила 621,8 млрд руб., в том числе от потребителей сельхозпродукции – 481,8 млрд руб. и из

[1] http://www.fondrgs.ru/press/news_detail.php?ID=16949

бюджета – 140 млрд руб. (расходы бюджета (328,4 млрд руб.) минус поступления в бюджет благодаря мерам поддержки (188,5 млрд руб.)).

Главным направлением корректировки аграрной политики России после вступления в ВТО должно стать изменение источников поддержки сельского хозяйства: сокращение трансфертов потребителей и увеличение выплат из бюджета.

Если предположить, что объемы поддержки сельского хозяйства России после вступления в ВТО сохранятся, а по структуре источников поддержки Россия приблизится к ЕС, то выплаты из бюджета необходимо будет увеличить почти в 3 раза (со 140 до 497 млрд руб.)

Для сохранения сложившегося уровня защиты производителей сельскохозяйственной продукции, которая до вступления в ВТО осуществлялась преимущественно за счет потребителей сельскохозяйственной продукции, необходимо увеличить поддержку сельхозпроизводителей из бюджета примерно на 12 млрд долл. Без такого увеличения производители окажутся в неравных условиях конкуренции и могут потерять позиции на внутреннем и внешнем рынках. Однако такое увеличение через традиционно сложившиеся в России меры поддержки – через меры желтой корзины – невозможно, так как они не должны превышать 4,4 млрд долл., что предусмотрено условиями вступления в ВТО. Требуется введение мер государственной поддержки преимущественно через меры зеленой и синей корзин, т.е. не искажающих или менее искажающих рынок мер. Простая замена мер не поможет достичь результата. Очевидно, нужно провести работу по оценке результативности мер желтой корзины, по адаптации к требованиям ВТО или замены на меры зеленой корзины.

Оценка влияния вступления России в ВТО на развитие отдельных отраслей сельского хозяйства приведена ниже.

1. Свиноводство. В 2010 г. внутренняя закупочная цена за 1 кг свинины составила 107,9 руб., а импортная – 62,8 руб., производство свинины – 1993 тыс. т, а потребление – 3249 тыс. т. При сложившихся ценах и объемах трансферты потребителей производителям составили 89,9 млрд руб. Кроме того, трансферты потребителей государству и другим организациям за импортную продукцию составили 56,6 млрд руб.

Если соотношение внутренних и мировых цен – коэффициент номинальной защиты – снизится до единицы (как в США и ЕС), это приведет к падению внутренней закупочной цены, к сокращению производства до 1,2 млн т, к росту потребления до 3,7 млн т, к увеличению импорта с 1,3 до 2,5 млн т.

Чтобы сохранить производство на достигнутом уровне, свиноводам нужно выплатить из бюджета дополнительно 89,9 млрд руб. (компенсация выпадающих трансфертов потребителей). Для увеличения производства до сложившегося уровня потребления выплаты из бюджета должны составить 146,5 млрд руб., а для полного импортозамещения – 167,6 млрд руб.

Приведенные суммы значительно превышают общий объем годового бюджетного финансирования производителей свинины по старой и новой Госпрограммам, а также

максимальную сумму финансирования сельского хозяйства в целом по желтой корзине до 2018 г., установленную соглашением России с ВТО. Нужно разработать другие меры поддержки, относящиеся к зеленой корзине. Кроме того, необходимы модернизация отрасли, сокращение затрат и обеспечение конкурентоспособности отечественных производителей на внутреннем и внешнем рынках без больших трансфертов из бюджета и от потребителей.

2. Молочное скотоводство. В соответствии с требованиями ВТО коэффициент номинальной защиты производителей молока постепенно будет снижаться, трансферты от потребителей молока его производителям уменьшатся. В 2010 г. они составили 94,8 млрд руб. (при объеме производства 31,9 млн т и разнице между закупочной и импортной ценами 2,9 руб./кг). Доходы бюджета и других организаций, получаемые за счет трансфертов потребителей на 7,9 млн т импортной продукции, сократятся на 23,5 млрд руб.

При снижении внутренних закупочных цен с 12,3 до 9,4 руб. за 1 кг молока производство в стране может снизиться до 24,2 млн т, а потребление – возрасти до 42,3 млн т. Для удовлетворения такого спроса импорт необходимо увеличить до 18,1 млн т, а его доля в потреблении возросла бы с 24,8 до 43%.

Чтобы выполнить Доктрину продовольственной безопасности и обеспечить не менее 90% потребности в молоке за счет внутреннего производства, необходимо произвести 38 млн т молока. На компенсацию выпадающих трансфертов потребителей из бюджета необходимо выделить производителям молока 113 млрд руб. Вполне очевидно, что такая сумма не может быть выплачена по мероприятиям желтой корзины. Для поддержки молокопроизводителей необходимо разработать, с одной стороны, меры поддержки, соответствующие требованиям зеленой корзины, а с другой – меры по снижению затрат и повышению конкурентоспособности отечественных производителей.

3. Производство говядины. В Доктрине продовольственной безопасности поставлена задача – достичь уровня самообеспечения по мясу в 85%. Труднее всего решить эту задачу по говядине. В 2010 г. около 50% говядины поступало по импорту. Кризис в отрасли не преодолен, падение поголовья продолжается. Если в условиях ВТО внутренняя закупочная цена (122,6 руб./кг) снизится до импортной (100,8 руб.), то производство еще более сократится, потребление возрастет и импорт будет превышать собственное производство уже почти в 1,5 раза.

Для достижения уровня самообеспеченности в 85% собственное производство должно составить 2318 млн т. Для компенсации выпадающих трансфертов потребителей из бюджета производителям говядины необходимо выделить 50,7 млрд руб. Однако нельзя решить проблемы мясного скотоводства только за счет бюджетных вливаний в неконкурентную отрасль. Нужна ее модернизация. Причем тот путь модернизации, который использован в птицеводстве и свиноводстве, а именно – крупномасштабная концентрация производства, в мясном скотоводстве неприемлем. Чтобы развивать отрасль, в первую очередь нужно создать 150–200 тыс. фермерских хозяйств, содержать на них

15–20 млн мясных коров, на этих фермах выращивать телят до веса 120–200 кг. Опираясь на это низовое звено, можно развивать крупный бизнес – фидлоты по доращиванию и откорму скота, мясокомбинаты, торговые сети.

Чтобы запустить такую схему развития отрасли, нужны соответственная политика, стимулы со стороны государства, организующая роль крупного бизнеса, капиталовложения с его стороны не только в фидлоты и мясопереработку, но и финансирование по контрактам фермеров, обеспечивающих выращивание молодняка мясного скота.

4. Бройлерное птицеводство. В последнее десятилетие это была самая быстроразвивающаяся подотрасль сельского хозяйства с ежегодным приростом 10–15%. В ближайшие 2–3 года Россия может удовлетворить внутренние потребности в мясе птицы полностью и стать экспортером этой продукции. Вступление России в ВТО и ожидаемое снижение коэффициентов защиты производителей может привести к снижению темпов роста и даже к сокращению объемов производства. В 2010 г. внутренняя закупочная цена составила 74,3 руб., а импортная – 43,6 руб. за 1 кг мяса птицы. Если внутренние цены снизятся, то производство сократится с 2,7 до 1,6 млн т, а потребление возрастет с 3,3 до 3,8 млн т. При этом импорт увеличится с 0,6 до 2,2 млн т. Для того чтобы сохранить достигнутый уровень производства, необходимо 84,3 млрд руб. трансфертов из бюджета. Для обеспечения достигнутого потребления за счет собственного производства необходимо выделить 102,3 млрд руб. а для полного импортозамещения – 117 млрд руб.

Столь значительные средства невозможно выделить через меры желтой корзины. В связи с этим необходима разработка мероприятий, относящихся к зеленой корзине. Кроме того, нужны модернизация подотрасли, переход на схемы производства, сложившиеся в развитых странах и основанные на взаимодействии крупных компаний с фермерскими бройлерными хозяйствами. Благодаря такому взаимодействию крупные компании достигают экономии за счет сокращения расходов на капиталовложения, электроэнергию, воду, охрану окружающей среды, охрану ресурсов и продукции, а фермеры получают высокие доходы за счет концентрации производства, современных технологий, гарантий по сбыту, отражению посягательств на имущество и доходы со стороны бандитов, рейдеров, чиновников и т.д.

5. Производство зерна и подсолнечника. Совершенно иные последствия вступления в ВТО ожидают производителей зерна и подсолнечника. В отличие от рассмотренных выше отраслей животноводства, в которые со вступлением России в ВТО потребуются значительные бюджетные вливания, даже для их сохранения на достигнутом уровне, производство зерна и подсолнечника будет стимулироваться мерами ВТО и приведет к росту экспорта. Трансферты от производителей потребителям снизятся, но это снижение не окажет существенного влияния на потребление в связи с неэластичностью спроса на хлеб и хлебопродукты, масло растительное.

Вступление в ВТО и, соответственно, повышение коэффициента номинальной защиты производителей до единицы по пшенице привело бы к следующим последствиям (расчеты по среднегодовым данным за 2008–2010 гг.): рост внутренних закупочных цен

до экспортных (с 4,43 до 4,91 руб./кг), получение производителями дополнительно 30 млрд руб. выручки, рост производства с 55,7 до 62,3 млн т, увеличение экспорта с 14,7 до 22,3 млн т.

4.5.5. Рекомендации для экономической политики

Вступление России в ВТО диктует необходимость адаптации аграрной политики в России к новым требованиям. Главными направлениями кардинального изменения российской политики поддержки сельского хозяйства после вступления в ВТО являются:

- сокращение трансфертов потребителей производителям и в бюджет в связи со снижением импортных таможенных пошлин;
- значительное увеличение уровня бюджетной поддержки с целью компенсации выпадающих трансфертов потребителей производителям;
- совершенствование структуры поддержки: уменьшение доли расходов на непосредственную поддержку производителей и увеличение затрат на общие меры поддержки;
- изменение механизмов поддержки: сокращение продуктово-специфических субсидий, выплачиваемых в зависимости от объемов производства конкретных видов продукции и искажающих рынок; сокращение ресурсно-специфических субсидий, выплачиваемых в зависимости от объемов использования конкретных видов ресурсов и тоже искажающих рынок; увеличение субсидий, не искажающих рынок и относимых ВТО к зеленой корзине;
- достижение по каждому из основных видов сельскохозяйственной продукции конкурентоспособности производителей на внутреннем и внешнем рынках, прежде всего за счет модернизации и создания благоприятных условий для бизнеса. Вступление России в ВТО – это согласие на функционирование всей экономики и, в частности, сельского хозяйства в условиях конкуренции.

Государственная политика должна больше учитывать особые условия каждого региона: расширение возможности реализации мер поддержки развития сельской местности вместо приоритета поддержки сельского хозяйства на территориях с признаками деградации сельскохозяйственного производства, например.

В части совершенствования земельной политики в области сельскохозяйственных земель целесообразно разработать концепцию государственной политики, предусмотрев в ней необходимость проработки направлений защиты прав пользования и собственности добросовестного сельхозпроизводителя; мониторинг перераспределения земель; ограничение концентрации сельскохозяйственных угодий в собственности отдельных лиц; классификацию земель и выделение ценных, вовлечение под застройку которых ограничивается; оценку издержек земельного оборота и изменение процедур, порождающих высокие издержки; введение стихийного процесса вовлечения сельскохозяйственных угодий под застройку в более управляемое русло на основе утвержденных планов развития территорий и сельскохозяйственного зонирования, включая продажу права застройки на аукционах; выделение финансирования на работы по подго-

товке участков, находящихся в государственной собственности, к передаче в аренду или к продаже; разработку типовых правил зонирования сельскохозяйственных зон с установлением требований к застройке по плотности и строениям и использованию участков; разработку механизма подготовки участков и их передачу в долговременную аренду иностранным лицам с обеспечением приоритета российских граждан и организаций на получение таких участков; переход от процедур государственного контроля за использованием участков сельскохозяйственных угодий к контролю заинтересованных в получении неиспользуемых участков физических и юридических лиц; введение механизмов понуждения собственников к использованию или передаче в аренду участков неиспользуемых сельскохозяйственных угодий; обеспечение приоритета сохранения открытых пространств на неиспользуемых сельскохозяйственных угодьях с целью быстрого их вовлечения при необходимости в сельскохозяйственное производство и т.д.

Присоединение к ВТО требует адаптации мер российской поддержки сельского хозяйства требованиям ВТО. В России традиционно ориентируются на меры поддержки, которые относятся к желтой корзине. Принятие новой Госпрограммы на период до 2020 г. в рамках ВТО требует проведения расчетов по оценке результативности мер желтой корзины Госпрограммы, завершенной в 2012 г. До 2009 г. сбор первичной информации от сельхозпроизводителей был задачей Росстата, и эта информация была доступна для расчетов и оценок мер поддержки научным независимым сообществом. С 2009 г. функция сбора информации передана от Росстата в Минсельхоз РФ, который резко ограничил доступ к ней. Так, например, на информационном портале Единой межведомственной информационно-статистической системы (ЕМИСС) по разделу «Министерство сельского хозяйство» на 20 декабря 2012 г. числится 2 документа: «количество надоенного за сутки молока» и «средний надой за сутки». Кроме того что органы управления сельским хозяйством на местах каждодневно заняты сбором по хозяйствам, районам, регионам такой информации, ценность которой для управления отраслью сомнительна, можно сказать только то, что эта информация может удовлетворить запросы крайне ограниченного круга лиц. При этом в настоящее время невозможно оценить эффект мер поддержки, дать обоснованные рекомендации по их сокращению или расширению, базируясь на расчетах. В этой связи для повышения качества рекомендаций по совершенствованию мер господдержки целесообразно подготовить и принять постановление правительства о регламенте доступа к информации, собранной Минсельхозом на деньги российских налогоплательщиков.

Анализ системы государственной поддержки сельского хозяйства позволяет сделать вывод, что, несмотря на наличие стимулирующей составляющей в принципе софинансирования Федерацией и регионами мероприятий поддержки, требуется ее пересмотр по части программ. Для достижения целей федеральной политики целесообразно разрабатывать направления поддержки производства – в том числе и по мерам желтой корзины – из федерального бюджета вне связи с возможностями региональных бюджетов. Часть федеральных средств, направленных на развитие территории и относящихся

к мерам зеленой корзины, целесообразно передавать в регионы на условиях софинансирования. Это потребует пересмотра распределения полномочий по поддержке сельского хозяйства между Федерацией и регионами, поскольку сейчас именно на регионах лежит эта функция, хотя не менее 50% этой поддержки осуществляется из федерального бюджета через межбюджетные трансферты. Для изменения полномочий и системы движения денежных средств нужно внести изменения в два федеральных закона. В связи с необходимостью контроля Российской Федерацией расходов на меры поддержки, подлежащие ограничению по требованиям ВТО (желтой корзины), целесообразно также разработать механизмы контроля расходов по этой корзине из регионального бюджета. К ним могут относиться установление квот регионам со стороны федерального бюджета по такой поддержке и возможность их перераспределения между регионами без участия Федерации – через куплю-продажу квот между регионами. Это также потребует внесения изменений в существующее законодательство по распределению полномочий между Федерацией и субъектами РФ, передачи полномочий по контролю Федерации, если обязательства РФ возникли на основе международных обязательств.

Для сохранения динамики развития отраслей сельского хозяйства после присоединения к ВТО необходима дополнительная поддержка ряду отраслей. Ранее эту поддержку оказывало население, оплачивая более высокие цены на продукцию. Присоединение к ВТО позволит более дешевым импортным продуктам попасть на российский рынок, население уже не будет оплачивать более высокие издержки российских производителей, сложившиеся в силу разных причин. В этих условиях для компенсации средств, выплачиваемых ранее населением, потребуется резкое увеличение бюджетной поддержки. К такому увеличению поддержки российский бюджет вряд ли готов. Так, только производителям свинины для удержания сложившегося уровня совокупной поддержки требуется выплатить из бюджета дополнительно 89,9 млрд руб. (компенсация выпадающих трансфертов потребителей). Для увеличения производства до сложившегося уровня потребления дополнительные выплаты из бюджета должны составить 146,5 млрд руб., а для полного импортозамещения – 167,6 млрд руб. Приведенные суммы значительно превышают общий объем годового бюджетного финансирования всего сельского хозяйства по действующей и новой Госпрограммам, а также максимальную сумму финансирования по желтой корзине на 2018 г., установленную соглашением России с ВТО. Нужно разработать другие меры поддержки, относящиеся к зеленой корзине, сокращать трансакционные издержки производителей свинины. Кроме того, необходимы модернизация отрасли, сокращение затрат. Без этого невозможно обеспечение конкурентоспособности отечественных производителей на внутреннем и внешнем рынках.

Чтобы выполнить Доктрину продовольственной безопасности по молоку, т.е. обеспечить не менее 90% потребления молока за счет собственных ресурсов, необходимо произвести 38 млн т молока. После присоединения к ВТО сократятся трансферты потребителей производителям этого объема молока – примерно на 113 млрд руб. Вполне

очевидно, что такая сумма не может быть выплачена из бюджета. Для поддержки производителей молока потребуется, с одной стороны, разработать меры поддержки в виде, удовлетворяющем требованиям зеленой корзины, а с другой – создавать институциональные предпосылки для снижения затрат сельхозпроизводителей (например, снижение затрат на подключение к сетям, переход к системе оплаты за электричество по фактическим затратам, а не по предварительному заказу потребления; снижение расходов сельхозпроизводителей на оформление прав землепользования; поощрение модернизации; повышение безопасности ведения бизнеса; обеспечение контроля за молокопереработчиками в части предотвращения использования импортного сухого молока и недопущения дискриминации производителей свежего молока и т.п.).

После вступления в ВТО будут уменьшены трансферты от потребителей (за счет снижения цен на свинину). Для сохранения прежнего уровня поддержки производителей из бюджета производителям говядины необходимо выделить 50,7 млрд руб. Однако нельзя решить проблемы мясного скотоводства только за счет бюджетных вливаний в неконкурентную отрасль. Нужна ее модернизация. Причем тот путь модернизации, который использован в птицеводстве и свиноводстве, а именно – крупномасштабная концентрация производства, в мясном скотоводстве неприемлем. Чтобы развивать отрасль, в первую очередь следует создать 150–200 тыс. фермерских хозяйств, содержать на них 15–20 млн мясных коров, на этих фермах выращивать телят до веса 120–200 кг. Опираясь на это низовое звено, можно развивать крупный бизнес – фидлоты по доращиванию и откорму скота, мясокомбинаты, торговые сети.

Чтобы запустить такую схему развития отрасли, нужны соответственная политика, стимулы со стороны государства, организующая роль крупного бизнеса, не только капиталовложения с его стороны в фидлоты и мясопереработку, но и финансирование по контрактам фермеров, обеспечивающих выращивание молодняка мясного скота.

Чтобы сохранить достигнутый уровень бройлерного производства, необходимо 84,3 млрд руб. трансфертов из бюджета. Для обеспечения достигнутого потребления за счет собственного производства следует выделить 102,3 млрд руб., а для полного импортозамещения – 117 млрд руб.

Столь значительные средства невозможно выделить через меры желтой корзины. В связи с этим необходима разработка мероприятий поддержки, относящихся к зеленой корзине. Кроме того, нужны модернизация подотрасли, переход на схемы производства, сложившиеся в развитых странах и основанные на взаимодействии крупных компаний с фермерскими бройлерными хозяйствами. Благодаря такому взаимодействию крупные компании достигают экономии за счет сокращения расходов на капиталовложения, электроэнергию, воду, охрану окружающей среды, охрану ресурсов и продукции, а фермеры получают высокие доходы за счет концентрации производства, современных технологий, гарантий по сбыту, отражению посягательств на имущество и доходы со стороны бандитов, рейдеров, чиновников и т.д.