

УДК 339.54:338.4

ПОДХОДЫ К ГОСУДАРСТВЕННОМУ РЕГУЛИРОВАНИЮ РЫНКОВ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОЙ ПРОДУКЦИИ В РОССИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

И.Г.Иволга

APPROACHES TO STATE REGULATION OF AGRICULTURAL MARKETS IN RUSSIA AND PERSPECTIVES OF ENSURING FOOD SECURITY

I.G.Ivolga

Ставропольский государственный аграрный университет, ivolga.ivan.g@gmail.com

Представлен обзор современных подходов к государственному регулированию рынков сельскохозяйственной продукции в России. Исследование включает в себя аспекты обеспечения продовольственной безопасности и устойчивого развития сельской местности. Формулируется вывод, что инструментарий обеспечения устойчивого развития сельской местности должен основываться на мультисекторальных стратегиях и программах, которые бы идентифицировали и реализовывали потенциал сельских территорий посредством набора факторов, включая национальную продовольственную безопасность, либерализацию торговли и внешнеэкономической деятельности, поддержку местных производителей и сельских домохозяйств.

Ключевые слова: *продовольственная безопасность, развитие сельской местности, государственная поддержка, сельскохозяйственная политика*

This paper aims to present an overview of modern approaches to state regulation of agricultural markets in Russia. The research considers providing food security and ensuring sustainable rural development. This paper results in the conclusion that tools for ensuring sustainable rural development should be based on the multi-sectoral strategies and programs that identify and exploit better the development potential of rural area through a variety of factors, including national food security, liberalization of trade and foreign economic activity, support of local producers and rural households.

Keywords: *food security, rural development, state support, agricultural policy*

Высокий уровень продовольственной зависимости характерен для нашей страны на протяжении многих десятилетий. Проблема обеспечения продовольственной безопасности России посвящены труды таких ученых XX столетия, как Н.Бухарин, Н.Кондратьев, А.Чаянов. В настоящее время вопросы снижения зависимости страны от импортного продовольствия получают свое развитие в работах современных экономистов: И.Ушачева, Е.Серовой, Л.Абалкина, А.Шишкина, В.Тарасова и др. Актуальность исследований возможных путей снижения данной зависимости еще более возросла в связи с вступлением России в ВТО, которое представляет определенный уровень угрозы конкурентоспособности отечественных производителей и, как следствие, рост зависимости нашей страны от импортных поставок.

Аграрные реформы, проводимые государством в настоящее время, направлены на обеспечение устойчивого развития сельской местности, а современная

аграрная политика включает в себя гораздо более широкий спектр вопросов по сравнению с периодом 1990-х гг. XX века. Так, акцент сместился с производства сельскохозяйственной продукции, как таковой, на стратегические аспекты внешней торговли результатами сельскохозяйственной деятельности, социально-экономической ситуации в сельской местности, развития сельской инфраструктуры, занятости населения и вовлечения домохозяйств села в экономическую деятельность, а также обеспечения национальной продовольственной безопасности. Так называемая «новая парадигма» аграрной политики нашла свое выражение в принятой Государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013—2020 гг. (далее — Программа), в которой подход к государственному регулированию рынков сельскохозяйственной продукции основан, в первую очередь, на социальной значимости продукции АПК. Под

социальной значимостью (товаров/услуг, отрасли в целом) понимается выполнение важнейшей функции — обеспечение эффективности использования ресурсов для удовлетворения особых, общественно значимых потребностей общества [1].

Несмотря на принципиальное значение агропромышленного комплекса для национальной экономики, фактически утвержденный объем средств на отдельные программы и подпрограммы по развитию села и обеспечению продовольственной безопасности в це-

лом зачастую гораздо меньше запланированного уровня финансирования. Предполагается, что ежегодный бюджет Программы в течение ближайших 10 лет будет расти медленными темпами — от первоначального значения в 5,3 млрд. долл. США в 2013 г. до последующих 7,3 млрд. долл. США в 2020 г. Заметный рост финансовой поддержки ожидается с 2015 г., а в период 2013—2014 гг. объемы бюджетных трансфертов на реализацию Программы практически не меняются (рис.1).



* Компиляция экспертных заключений по данным источников [2—5]

Рис. 1. Объем бюджетных средств Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013—2020 гг., млрд. долл. США [6]

Учитывая нестабильность экономической ситуации в России и сложившуюся внешнеполитическую обстановку, можно предположить, что дальнейшие темпы роста бюджетных ассигнований, скорее всего, будут скорректированы в сторону уменьшения. Кроме того, по мнению современных экспертов (см. [2—5]), сокращение объема Программы по сравнению с изначально запланированным Министерством сельского хозяйства РФ было вызвано вступлением России во Всемирную торговую организацию и принятыми в соответствии с этим обязательствами по сокращению объемов государственной поддержки отечественного АПК. Так, наиболее ощутимые сокращения произошли в сферах, относящихся к так называемой «зеленой корзине»¹, в которых государство имеет право на неограниченную поддержку.

Программа включает в себя шесть подпрограмм и четыре целевые программы по развитию сельской местности и мелиорации земель сельскохозяйственного назначения на период 2013—2020 гг. (рис. 2).

Основными подпрограммами являются «Развитие подотрасли животноводства, переработки и реализации продукции животноводства», а также «Развитие подотрасли растениеводства, переработки и реализации продукции растениеводства». Совокупное финансирование подпрограммы в сфере развития растениеводства на период 2013—2020 гг. составляет 15,6 млрд. долл., в сфере развития животноводства — 16,7

млрд. долл. С учетом дополнительной подпрограммы «Развитие мясного скотоводства» объем средств, направляемых на развитие отрасли животноводства, составляет 18,8 млрд. долл. США, что на 20% меньше первоначальных планов Министерства сельского хозяйства.

Ожидания Министерства сельского хозяйства РФ по другим подпрограммам также не оправдались, а объемы ассигнований были занижены еще в большей мере: средства на поддержку малого бизнеса из федерального бюджета сократились на 23% (до 2,8 млрд. долл.), на техническую и технологическую модернизацию — до 790 млн. долл. (менее 1/5 от предложений Министерства), на обеспечение устойчивого развития сельских территорий — до 3 млрд. долл. (менее 1/3 от предложений Министерства), на сохранение и восстановление плодородия почв и мелиорацию — до 2,1 млрд. долл. (менее 1/4 от предложений Министерства) [6]. Более того, целевая программа по сохранению и восстановлению плодородия почв находится в разработке, следовательно, возможны дальнейшие сокращения ее бюджетного финансирования.

Согласно мнению ряда экономистов [2, 4, 7], сложившаяся ситуация негативно сказывается на продовольственной безопасности государства. Подобная ситуация наблюдалась в период 1990—2000-х гг., когда объем производства продукции сельского хозяйства в России существенно сократился. С начала 1990-х гг. сектор животноводства — как поголовье крупного рогатого скота (КРС), так и совокупный объем производства — сократился вдвое. Связанное с этим снижение потребности в кормах негативно сказалось на секторе растениеводства — производство зерновых снизилось более чем на треть [8].

1. «Зеленая корзина» — субсидии, не дающие основание для разбирательства, т.е. фактически разрешенные субсидии. Эти меры должны отвечать следующим фундаментальным требованиям: не оказывать искажающего влияния на внешнюю торговлю, осуществляться за счет финансируемых из государственного бюджета правительственных программ, не предусматривать перераспределение средств потребителей, не предусматривать поддержание цен производителей.

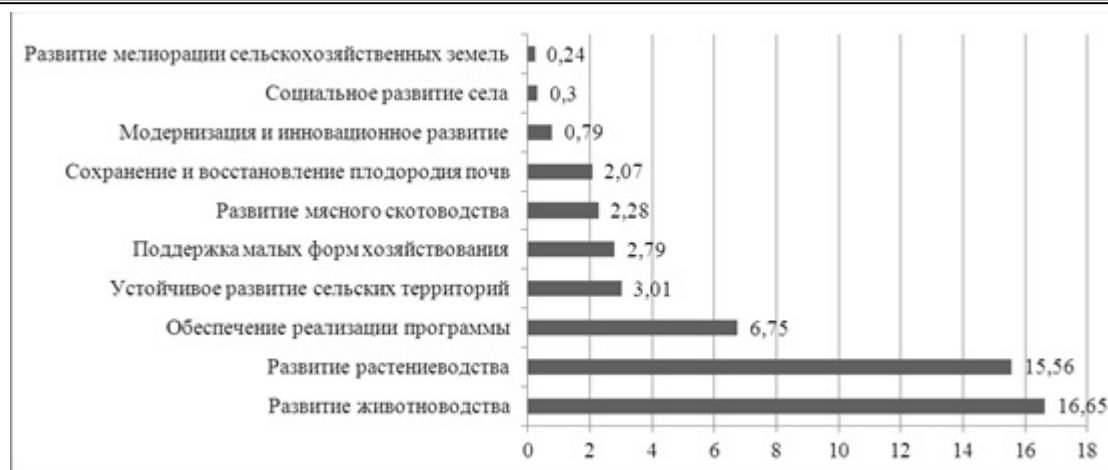


Рис. 2. Объем бюджетных средств Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013—2020 гг. по подпрограммам, млрд. долл. США [6]

Многие эксперты [2, 9—13] предвидят неспособность большинства российских производителей сельскохозяйственной продукции на равных конкурировать с зарубежными фермерами и крупными агропищевыми холдингами в новом формате открытого рынка. Введенный летом 2014 г. запрет на импорт определенных видов сельскохозяйственной продукции из ЕС, США и ряда других западных стран в ответ на примененные к России экономические санкции — это искусственная мера, которая вызовет переориентацию импорта, а не реальный импульс для долгосрочного развития импортозамещения. Зависимость внутреннего рынка России от импортных поставок продовольствия остается критически высокой, и изменить ситуацию в краткосрочном периоде за счет очаговых запретительных мер не представляется возможным. Даже в «комфортных» условиях эмбарго на ввоз сельскохозяйственной продукции из западных стран сокращение доли отечественных производителей на внутреннем продовольственном рынке России более чем вероятно. Это связано не только с ростом ввоза дешевого и низкого качества импорта из стран Азии и Латинской Америки, а также нестабильной экономической ситуацией в стране, вызванной растущей инфляцией, удорожанием кредитных ресурсов, необходимых для наращивания производства, сокращением иностранных инвестиций, снижением покупательной способности населения и множеством других факторов [2].

Согласованный уровень государственной поддержки АПК России в рамках «янтранной корзины»² составляет 9 млрд. долл. США в 2013 г. с последующим постепенным снижением до 4,4 млрд. долл. США к 2018 г. Обязательства ВТО не ограничивают объем поддержки в рамках «зеленой корзины» [14]. Однако по итогам 2013 г. совокупный объем поддержки АПК в России по «янтранной» и «зеленой» корзинам не превысил 8,5 млрд. долл., в том числе 5,2 млрд. долл. из федерального бюджета и 3,2 млрд. долл. из бюджетов субъектов РФ. Запланированный объем поддержки в 2018 г. (по окончании переходного периода) по «янтранной» и «зеленой» корзинам составит около 10 млрд.

долл. (6,8 млрд. долл. из федерального бюджета и 3,2 млрд. долл. из бюджетов субъектов РФ) [6].

По подсчетам экспертов, наибольший урон могут понести отрасли перерабатывающей промышленности, в том числе мясной и молочной [10]. Плановые показатели объемов производства основных видов сельскохозяйственной продукции и продовольствия, утвержденные Государственной программой развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013—2020 гг., по большинству позиций заметно ниже не только уровня, идентифицированного отраслевыми экспертами как критического для обеспечения продовольственной безопасности, но и меньше изначальных потребностей Министерства сельского хозяйства РФ (рис. 3).

Принятая Программа установила целевой объем производства зерновых на уровне 115 млн. метрических тонн, в то время как Министерством предлагался уровень в 125 млн. метрических тонн. Экспорт зерновых в 2020 г. ожидается на уровне 30 млн. метрических тонн, в отличие от 40 млн. метрических тонн, ожидаемых Министерством. Производство сахарной свеклы запланировано с сокращением до 40,9 млн. метрических тонн по сравнению с 42 млн. метрических тонн, изначально запланированных Министерством. Аналогично ожидается производство 32 млн. метрических тонн картофеля вместо 34 млн. запланированных изначально. Однако целевые показатели объемов производства продукции животноводства и птицеводства (в живом весе) были сохранены на уровне 14,1 млн. метрических тонн, в то время как план по производству молочной продукции был превышен до 38,1 млн. метрических тонн вместо 36 млн. метрических тонн, обоснованных Министерством сельского хозяйства РФ.

Трансформация экономических принципов сельскохозяйственной политики на фоне дестабилизации внешнеэкономических связей в сфере импорта сельскохозяйственной продукции, несомненно, окажет свое негативное воздействие на продовольственную безопасность России путем прямого уменьшения объемов импортных поставок продовольствия, роста объемов импортозамещающего производства, а также косвенного влияния складывающейся финансово-

2. «Янтранная корзина» — меры, оказывающие искажающее воздействие на внешнюю торговлю, создающие экономические преимущества национальным производителям.

экономической среды на агропромышленный сектор и на сельские территории в целом. Складывающаяся ситуация, детерминированная негативными внешними факторами, требует безотлагательных мер по формированию стратегии долгосрочного развития сельской местности. Краткосрочные действия должны быть направлены на решение задач, актуализированных как внешнеэкономической интеграцией нашей страны, так и усиливающейся неопределенностью дальнейшего развития ситуации, обусловленной торгово-экономическими санкциями и односторонними запретительными мерами, такими как:

— Разделение сельской социальной инфраструктуры и крупных производителей сельскохозяйственной продукции.

— Создание системы финансирования социальных услуг в сельской местности и инфраструктуры сельских территорий, которая бы четко разделяла сферы ответственности федерального, регионального и

местного бюджетов, обеспечивала прозрачность движения бюджетных средств, предоставляла местным бюджетам налоговую базу, возможность контролировать и развивать источники доходов, ориентируясь на специфику региона.

— Создание благоприятной предпринимательской среды для развития малых форм бизнеса в сельской местности.

— Развитие институтов информационной поддержки сельских жителей и местных производителей сельскохозяйственной продукции через систему информационно-консультационных служб, региональных и муниципальных информационных центров.

— Поддержка развития институтов гражданского общества, развитие самоуправления, вовлечение сельского населения в решение социально-экономических вопросов, актуальных как для конкретной местности их проживания, так и государства в целом.

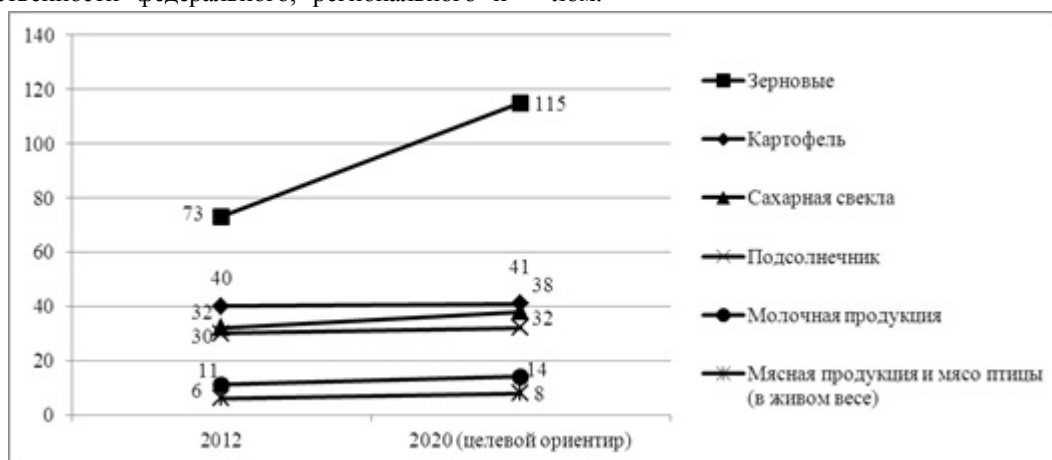


Рис. 3. Целевые объемы производства основных видов сельскохозяйственной продукции к 2020 г., млн. метрических тонн

Подход большинства развитых стран к развитию сельской местности заключается в фокусировании внимания на обеспечении благополучия и стимулировании экономической инициативы сельских жителей, деятельность которых в качестве фермеров и производителей сельскохозяйственной продукции в итоге ведет к обеспечению продовольственной безопасности страны. Федеральная Стратегия развития сельской местности в России должна основываться на лучших практиках, применяемых в развитых странах, а также отражать реалии современной социально-экономической и внешнеполитической ситуации в стране. Необходимо обеспечить как устойчивое долгосрочное развитие села в целом, так и сельскохозяйственного производства. Стратегия должна включать как в целом видение развития сельской местности в России, так и региональные концепции, программы, планы мероприятий, а также финансовый алгоритм их поддержки и реализации.

Подводя итог, необходимо отметить, что под влиянием современных процессов торгово-экономической либерализации на продовольственном рынке России сложились четко выраженные сегменты импортной зависимости, что ставит под угрозу не

только отечественное сельскохозяйственное производство в этих отраслях, но и сельские территории, специализирующиеся на производстве данных видов продукции. Поэтому в целях обеспечения продовольственной безопасности необходима идентификация и реализация имеющегося потенциала развития сельских территорий посредством ряда факторов: производства сельскохозяйственной продукции, либерализации торговли и внешнеэкономической деятельности, повышения предсказуемости такой деятельности, поддержки местных производителей и сельских домохозяйств, развития инфраструктуры сельской местности, реализации природного и рекреационного потенциала. Подход к обеспечению устойчивого развития сельской местности должен быть мультисекторальным, а государственная политика в сфере обеспечения продовольственной безопасности и устойчивого развития сельской местности должна, с одной стороны, учитывать особенности современных условий внешнеэкономической либерализации, а с другой стороны, — специфику растущей неопределенности внешнеэкономической ситуации в связи с двусторонними санкциями между Россией и странами Запада.

1. Макаревич А.Н. Сфера социально значимых услуг: «борьба» терминологий // Казанская наука. 2012. №10. С. 97-100.
2. Ушачев И.Г., Алтухов А.И., Бондаренко Л.В. и др. Концептуальные основы обеспечения продовольственной безопасности России М.: ГНУ ВНИИЭСХ, 2008. 176 с.
3. Михайлушкин П.В., Баранников А.А. Основы аграрной политики России в области обеспечения продовольственной безопасности // Экономика, управление, финансы (II): Материалы Междунар. заоч. науч. конф. (г. Пермь, декабрь 2012 г.). Пермь: Меркурий, 2012. С. 178-180.
4. Ушачев И.Г. О мерах по обеспечению конкурентоспособности продукции российского сельского хозяйства в условиях присоединения к ВТО // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. 2012. № 6. С. 1-5.
5. Ерохин В.Л., Иволга А.Г. Поддержка сельского хозяйства в системе ВТО: перспективные направления для России // Вестник НовГУ. 2012. № 69. С. 66-69.
6. Agriculture Development Program 2013-2020 // USDA Foreign Agricultural Service. Washington, 2012.
7. Тарасов В.И. Риски и угрозы конкурентоспособности отечественного агропромышленного комплекса и продовольственной независимости России при присоединении к ВТО [Электр. ресурс]. URL: <http://www.mysportal.ru/analitika/riski-i-ugrozy-pri-prisoedinenii-rossii-k-vto/> (дата обращения: 12.09.2014).
8. Liefert W. Food Security in Russia: Economic Growth and Rising Incomes are Reducing Insecurity // Food Security Assessment / GFA-15. 2004. May. P. 35-43.
9. Абдимолдаева Н. Поддержка сельского хозяйства в странах-членах ВТО и интеграция аграрных рынков стран Таможенного союза в мировую экономическую систему // Евразийская экономическая интеграция. 2010. № 2 (7). С. 61-72.
10. Дальнов А. Легитимная поддержка сельского хозяйства России в рамках системы ВТО // Мясной ряд. 2011. № 1. С. 20-21.
11. Ерохин В.Л. Современное развитие внешней торговли сельскохозяйственной продукцией в системе ВТО // Международный сельскохозяйственный журнал. 2007. №5. С. 3-5.
12. Ерохин В.Л. Специфика развития аграрного предпринимательства в условиях торгово-экономической интеграции // Вестник АПК Ставрополя. 2011. № 1 (1). С. 69—72.
13. Ерохин В.Л., Иволга А.Г. Вступление России в ВТО: обзор принятых обязательств [Электр. ресурс] // Управление экономическими системами: Электронный научный журнал. 2011. № 12 (36). URL: <http://uecs.ru> (дата обращения: 22.12.2011).
14. Ерохин В.Л., Иволга А.Г. Возможные меры поддержки сельского хозяйства России в условиях вступления России в ВТО // Вестник АПК Ставрополя. 2012. № 1 (5). С. 68-72.
15. batyvaishchikh predpriatii, 2012, no. 6, pp. 1-5.
3. Mikhailushkin P.V., Barannikov A.A. Osnovy agrarnoi politiki Rossii v oblasti obespecheniia prodovol'stvennoi bezopasnosti [Frameworks of Russian agricultural policy with regard to ensuring food security]. Ekonomika, upravlenie, finansy (II): materialy Mezhdunar. zaoch. nauch. konf. [Proc. of the Int. Scient. Videoconf. "Economics, finance and management (II)". Perm, 2012, pp. 178-180.
4. Ushachev I.G., Altukhov A.I., etc. Kontseptual'nye osnovy obespecheniia prodovol'stvennoi bezopasnosti Rossii [Conceptual framework of ensuring food security in Russia]. Moscow, VNIIESH Publ., 2008. 176 p.
5. Erokhin V.L., Ivolga A.G. Podderzhka sel'skogo khoziaistva v sisteme VTO: perspektivnye napravleniia dlia Rossii [Support of agriculture within WTO: Russian promising directions]. Vestnik NovGU. Ser. Ekonomicheskie nauki — Vestnik NovSU. Issue: Economic Sciences, 2012, no. 69, pp. 66-69.
6. Agriculture Development Program 2013-2020. USDA Foreign Agricultural Service. Washington, 2012.
7. Tarasov V.I. Riski i угрозы konkurentosposobnosti otechestvennogo agropromyshlennogo kompleksa i prodovol'stvennoi nezavisimosti Rossii pri prisoedinenii k VTO [The primary risk and hazards concerning competitiveness of the national agro-industrial complex and Russia's food sovereignty under conditions of the WTO accession]. Available at: <http://www.mysportal.ru/analitika/riski-i-ugrozy-pri-prisoedinenii-rossii-k-vto/> (accessed 12.09.2014).
8. Liefert W. Food Security in Russia: Economic Growth and Rising Incomes are Reducing Insecurity // Food Security Assessment / GFA-15, May 2004, pp. 35-43.
9. Abdimoldaeva N. Podderzhka sel'skogo khoziaistva v stranakh-chlenakh VTO i integratsiia agrarnykh rynkov stran Tamozhennogo soiuza v mirovuiu ekonomicheskuiu sistemiu [Support of agricultural sector in the WTO member countries and integration of agrarian markets of the Eurasian Customs Union member countries into the global economic system]. Evraziiskaia ekonomicheskaiia integratsiia — Journal of Eurasian Economic Integration, 2010, no. 2 (7), pp. 61-72.
10. Dal'nov A. Legitimnaia podderzhka sel'skogo khoziaistva Rossii v ramkakh sistemy VTO [Legitimate support of Russian agricultural sector in the WTO system]. Miasnoi riad, 2011, no. 1, pp. 20-21.
11. Erokhin V.L. Sovremennoe razvitie vneshnei torgovli sel'skokhoziaistvennoi produktsiei v sisteme VTO [Modern development of foreign trade of agricultural production in WTO system]. Mezhdunarodnyi sel'skokhoziaistvennyi zhurnal — International Agriculture Journal, 2007, no. 5, pp. 3-5.
12. Erokhin V.L. Spetsifika razvitiia agrarnogo predprinimatel'stva v usloviakh torgovo-ekonomicheskoi integratsii [Specific of development of agrarian business under conditions of modern international trade integration]. Vestnik APK Stavropol'ia — Agricultural Bulletin of Stavropol Region, 2011, no. 1 (1), pp. 69-72.
13. Erokhin V.L., Ivolga A.G. Vstuplenie Rossii v VTO: obzor priniatykh obiazatel'stv [Russia's accession into WTO: overview of the undertaken obligations]. Upravlenie ekonomicheskimi sistemami: elektronnyi nauchnyi zhurnal, 2011, no. 12 (36). Available at: <http://uecs.ru> (accessed 22.12.2011)
14. Erokhin V.L., Ivolga A.G. Vozmozhnye меры podderzhki sel'skogo khoziaistva Rossii v usloviakh vstupleniia Rossii v VTO [Possible support measures for Russian agriculture under conditions of WTO accession]. Vestnik APK Stavropol'ia — Agricultural Bulletin of Stavropol Region, 2012, no. 1 (5), pp. 68-72.

References

1. Makarevich A.N. Sfera sotsial'no znachimykh uslug: «bor'ba» terminologii [Sector of socially significant services: "terminologies opposition"]. Kazanskaia nauka, 2012, no. 10, pp. 97-100.
2. Ushachev I.G. O merakh po obespecheniiu konkurentosposobnosti produktsii rossiiskogo sel'skogo khoziaistva v usloviakh prisoedineniia k VTO [Regarding to Competitive Recovery Measures for Russian Agricultural Produce in Terms of Accession to WTO]. Ekonomika sel'skokhoziaistvennykh i perera-