

© 2014 г.

**Иван Буздалов**

академик РАН, доктор экономических наук, профессор

главный научный сотрудник

(e-mail: tamara.buzdalova@yandex.ru)

**Борис Фрумкин**

кандидат экономических наук

заведующий сектором

(e-mail: boris.frumkin@mail.ru)

(Институт экономики РАН)

## **СОВРЕМЕННОЕ ПОЛОЖЕНИЕ В РОССИЙСКОМ СЕЛЬСКОМ ХОЗЯЙСТВЕ И НОВЫЕ ТРЕБОВАНИЯ К АГРАРНОЙ ПОЛИТИКЕ**

В статье отмечаются концептуальные изъяны в стратегии и тактике проведения аграрной политики с начала рыночных реформ, показан позитивный опыт развитых стран в этой области. Сформулированы новые требования и основные направления реализации аграрной политики, обеспечивающие реальный приоритет сельского развития и способствующие общему устойчивому социально-экономическому развитию страны.

**Ключевые слова:** аграрная политика, аграрный протекционизм, аграрный кризис, приоритет сельского развития, государственная поддержка, экономический механизм, интенсификация сельского хозяйства, аграрное законодательство.

### **О недооценке главного в стратегии аграрной политики**

Традиционным недостатком практически всех попыток формулирования стратегии, методов и механизмов аграрной политики страны с началом проведения рыночных реформ является недооценка приоритетного значения сельского хозяйства и всего агропромышленного комплекса (АПК). Этот принципиальный изъян государственного видения будущего всей российской экономики унаследован от советской теории и практики и обусловлен непониманием (или нежеланием понимать) уникальной многофункциональной роли села и сельских территорий в производственно-технологическом, социально-экономическом и природоохранном развитии страны.

В современных условиях «цена» такой недооценки заметно возрастает. Усугубление продовольственной, энергетической, климатической, демографическо-миграционной и иных глобальных проблем мира выдвигает новые требования к национальной аграрной политике. Она должна не только гарантировать взаимоувязанное устойчивое развитие всех обеспечивающих производство отраслей, но и его координацию с развитием других

ключевых секторов, общим социально-пространственным преобразованием страны. Такой подход призван облегчить переход к ресурсоэкономному и экологически устойчивому росту и фактически закреплен в современных аграрных политиках ведущих развитых (ЕС, США) и развивающихся (Бразилия, Китай, Индия, Индонезия) экономик.

Применение его в России необходимо и совершенно неотложно по ряду объективных причин.

Сельское хозяйство занимает особое место среди ведущих комплексов экономики России по своей целевой функции, циклу воспроизводства, отраслевой и пространственно-социальной структуре.

Аграрный сектор формирует базальтернативную базу развития всей экономики и общества, удовлетворяя первую потребность человека – в питании. На продовольствие приходится около 48% потребительского рынка, на затраты на питание – почти 32% расходов российских домохозяйств.

Воспроизводственный цикл сельского хозяйства опирается преимущественно не на исчерпываемые минеральные, а на воспроизводимые ресурсы – плодородие почв, биологический (частично энергетический) потенциал растений и животных. Он более равномерно, чем у других межотраслевых комплексов, распределен по территории страны. Сельское хозяйство использует 13% земельной площади (36% – без учета площади лесов и поверхностных вод) и почти 20% потребляемых водных ресурсов России. Площадь пашни в России сопоставима с этой площадью во втором в мире продуценте продовольствия – Евросоюзе, но в отличие от него может быть увеличена на 15–30%. Причем такой прирост возможен прежде всего за счет заброшенных пахотных земель без климатически неприемлемой вырубки лесов, как в двух других регионах мира со свободными землями (Бразилии и Тропической Африке).

Сельское хозяйство заметно влияет на изменения климата. Сельскохозяйственное производство «отвечает» примерно за 15–18%, а вместе с пищевой промышленностью – за 25–28% эмиссии парниковых газов, способствующих глобальному потеплению. В свою очередь, изменения климата существенно повышают риски для развития агропродовольственной системы страны из-за зависимости сельхозпроизводства от погодных колебаний. За последние 15 лет число опасных метеоявлений в России удвоилось, достигнув почти 550 в год, средняя температура выросла вдвое выше, чем среднемировая. Разрушительные для сельского хозяйства засухи и наводнения стали чаще и сильнее и, по некоторым оценкам, к 2030 г. вызовут снижение урожайности в основных сельхозрегионах на 9% и к 2050 г. – на 17%.

Аграрный сектор существенно влияет на макроэкономические параметры развития России. В сельском хозяйстве действуют около 30 тыс. сельскохозяйственных организаций, почти 230 тыс. крестьянских (фермерских) хо-

зяйств, свыше 17 млн приусадебных семейных хозяйств населения, а также около 80 тыс. садово-огородных объединений, в которых имеют участки более 14 млн семей. По оценке Росстата, в отрасли заняты более 5,1 млн чел., или 7,2% занятых в экономике (с учетом занятости в хозяйствах населения реальная доля, видимо, более 8%). Сельское хозяйство дает 3,3% российского ВВП и 3,6% валовой добавленной стоимости. Продовольствие и сырье для его производства составляют 3,1% стоимости экспорта и 13,6% – импорта РФ.

Сельское хозяйство – важный фактор социальной и этно-демографической ситуации в стране. Сельские территории занимают две трети площади России, на них проживают 26% населения страны. Более чем в половине административных районов России сельские жители преобладают. Общенациональное значение приобретает уровень инженерной и социальной инфраструктуры села, учитывая, что свыше 60% проживающих в сельской местности россиян заняты в несельскохозяйственных отраслях.

Село остается важной основой национальной самоидентификации, хранителем национальных культурно-этических ценностей, трудовых и поведенческих обычаев и традиций. Для малых народов России (особенно проживающих в отдаленных и неблагоприятных по природно-климатическим условиям регионах) сельское хозяйство и сельское расселение по-прежнему образуют базу не только этнической и национальной идентичности, но и жизнедеятельности человека вообще.

Поэтому стабильное развитие сельского хозяйства – необходимая предпосылка экономической и социальной модернизации, обеспечения устойчивого роста и успешного позиционирования России в меняющейся мировой экономике.

Рациональное использование природных ресурсов для увеличения продовольствия, стимулирование эффективности его производства через обеспечение достойных доходов занятых в сельском хозяйстве, стабильное снабжение населения продуктами питания по разумным ценам и поддержание экологического и социально-демографического баланса на сельских территориях – базовые условия существования и развития российского государства и общества. Обеспечение таких условий в силу объективной общественной необходимости является постоянным приоритетом макроэкономической и собственно аграрной политики.

*Однако в проводимой ныне аграрной политике России сельское хозяйство по-прежнему рассматривается как неизбежный, но хронически отсталый «довесок» к остальным «неаграрным» секторам экономики, а его роль в смене экономических и технологических циклов оценивается в лучшем случае как инертный фон, а в худшем – как «черная дыра».*

Без изменения такого устаревшего и искаженного видения российской правящей элитой «аграрного вопроса» невозможен решительный поворот

всего общества на массивную господдержку аграрного сектора, являющуюся общемировым трендом. В Евросоюзе только за 2009–2014 гг. доля граждан, считающих развитие аграрного сектора (особенно социальное преобразование села) жизненно важным, возросла в 1,2 раза, до 53%. При этом более 90% считают необходимой господдержку сельского хозяйства ввиду его производственно-социальной специфики и оправданной (приоритетные расходы на эту поддержку в рамках Общей сельскохозяйственной политики ЕС на 2014–2020 гг. занимают 2 место в расходах бюджета ЕС и составляют около 38%).

На этом фоне по меньшей мере странными представляются попытки властей, в частности, прозвучавшие в отчете правительства РФ на заседании Государственной думы 22.04.2014 г., представить социально-экономическую ситуацию в сельском хозяйстве в неоправданно приукрашенном виде. Основным аргументом в пользу якобы благополучия в сельском развитии выдвигался рост объема сельскохозяйственного производства в 2013 г. на 6%, тогда как в целом по экономике он не превысил 1%.

Но сравнительный анализ динамики развития сельского хозяйства по данным за один год вместо сопоставления по результатам за период в 4–5 лет методологически несостоятелен. *Сопоставление по периодам свидетельствует о стагнации производства, а в сочетании с другими показателями социального и экономического развития – о глубоком системном аграрном кризисе.* Если же оценивать положение на селе по данным производства продукции в 2013 г., то соответствующий показатель был почти на 12% ниже уровня 1990 г. и почти такого же уровня в 2011 г. Основной прирост получен в отраслях растениеводства, причем, как показывает анализ негативных процессов в использовании земельных угодий, он получен за счет истощения почвенного плодородия. 55% посевной площади вообще не удобряется минеральными удобрениями, а органическими – 94,4%. При этом и без того мизерные дозы удобрений по сравнению с 1990 г. сократились в 3 раза. Более 80% минеральных удобрений экспортируется и используется для повышения урожайности полей зарубежных фермеров. Что касается животноводства, то оно продолжает находиться в крайнем упадке. В 2013 г. в сравнении с 2012 г. производство его продукции снизилось на 2% и оставалось ниже уровня 1990 г. на 34%.

На этом фоне не менее странной представляется эйфория властей по поводу якобы успешного развития сельского хозяйства, подкрепляемая ссылками на экспорт ряда продукции сельского хозяйства, прежде всего, зерна (в среднем за последние годы на уровне 13–15 млн тонн). Однако соответствующие показатели, прежде всего, *зерновой флюс на фоне бедственного положения в животноводстве свидетельствует о крайней диспропорциональности отраслевой структуры аграрного сектора.*

Из этого следует, что несмотря на предпринятые с начала 90-х г. в XX в. стратегически неотложные, но практически спонтанные и сумбурно осуществляемые рыночные преобразования, полумеры и декларации по обеспечению приоритета сельского развития, на самом деле возрождение села в экономической политике государства оказалось на последнем месте. Специфика и роль отрасли в социально-экономическом оздоровлении страны не была оценена, и поэтому и без того подорванное в процессе «социалистических» преобразований аграрное производство подверглось особенно болезненным экспериментам и на многие годы отброшено вспять. Допущенные серьезные ошибки и просчеты в отношении социально-экономического курса сельского развития до сих пор глубоко не проанализированы и тем более не исправлены. В связи с этим утверждение, прозвучавшее в упомянутом отчете правительства РФ в Госдуме, о том, что властям «не стыдно» за нынешнее положение дел в сельском хозяйстве, звучит крайне неубедительно и необъективно. По сути другую, объективную оценку действительного положения на селе дал, наконец, президент страны В. Путин, заявивший на заседании Госсовета и Совета по нацпроектам и демографической политике 21.04.2014 г., что сельская жизнедеятельность во многих местах (на самом деле на обширной сельскохозяйственной территории, сопоставимой с площадью всех сельхозугодий Франции) «словно остановилась, замерла» и что люди бегут из деревни «из-за общей не востребоваемости».

Достаточно внимательно взглянуть на общее болезненное состояние аграрного сектора страны, на показатели сельской демографии, качество человеческого капитала и производственно-технической базы на селе, использование земельных ресурсов, на состояние социальной и инженерной инфраструктуры, уровень жизни селян, сельскую занятость, трудовую активность, миграцию из села, особенно молодежи, чтобы убедиться в глубине испытываемого современным сельским хозяйством острейшего системного кризиса – наглядного отражения социально-экономической ущербности проводимой аграрной политики и необходимости радикальных изменений в ее стратегии и механизмах осуществления.

Данные о несбалансированности аграрной структуры являются дополнительным свидетельством остроты аграрного кризиса. Зерно экспортировалось и в период военно-феодалной эксплуатации российского крестьянства конца 20-х – начала 30-х гг. XX в., сопровождавшийся бескормицей скота и голодом самих крестьян. При нынешних перекосах в аграрной структуре, обусловленных провалом в развитии животноводства, приходится прибегать к масштабным закупкам продукции отрасли, эквивалентным 16–18 млн тонн зерна в среднем за год. В целом аграрный сектор России в отличие от развитых стран, осуществляющих активную полити-

ку аграрного протекционизма, не только не стабилизирует и тем более не динамизирует экономику страны, а, напротив, сдерживает ее развитие, не обеспечивая возможный и значительный мультипликативный эффект для сопряженных отраслей промышленности и сферы услуг и не позволяя сократить беспрецедентное за всю историю России засилье импорта продовольствия, какие бы замены зарубежных поставщиков в продовольственном импортозамещении без необходимого наполнения аграрного бюджета были и остаются благими пожеланиями «встречных» санкций.

### **Ошибки в методах и механизмах осуществления аграрной политики**

Из вышеизложенного следует, что невозможно проводить технологически-структурную модернизацию и оптимизировать макропараметры экономики в условиях повседневной борьбы значительной части населения за пропитание, чрезмерного влияния продовольственных цен на общеную динамическую динамику, при опасной зависимости равновесия внутреннего рынка от колебаний условий и цен мирового продовольственного рынка, прогрессирующем обеднении занятых в сельском хозяйстве и сельских жителей в целом, ухудшении окружающей среды из-за деградации почв, водных ресурсов и ландшафтов на сельскохозяйственных землях, занимающих значительную часть территории России.

Это прежде всего объясняется тем, что до сих пор в стране не создана адекватная новым условиям и задачам комплексная система целей, принципов и направлений развития АПК (прежде всего сельского хозяйства и сельских территорий), а также соответствующих институционально-правовых, финансово-экономических и административно-управленческих механизмов. За истекшее двадцатилетие эволюции сформировались отдельные (в т. ч. ключевые) элементы такой системы, однако этот процесс оставался нецеленаправленным, непоследовательным, чрезмерно зависящим от внешних (нередко конъюнктурно-политических и даже личностных) факторов и поэтому не завершен.

Торжественно провозглашенная в начале реформ приоритетность развития сельского хозяйства и села на деле выродилась в основном в декларации или популистские благие намерения. Формально государство брало на себя ответственность за рыночно-социальную трансформацию аграрного сектора, ее финансово-организационное обеспечение. Закон «О социальном развитии села» (1990 г.) почти полностью соответствовал понятию приоритетности, принципам и механизму аграрного протекционизма. Аграрная господдержка намечалась не как характерное для советских времен разовое мероприятие, а как законодательное подкрепление стратегического курса на длительную перспективу (сроки действия закона в до-

кументе не определялись). Вполне экономически обоснованным (исходя из тогдашней доли сельского хозяйства в создании добавленной стоимости в экономике) и социально справедливым было намеченное законом выделение на аграрную господдержку 15% национального дохода.

Продолжавший эту линию закон «О приоритетном обеспечении агропромышленного комплекса материально-техническими ресурсами» (1991 г.) не только подтверждал приоритет АПК и сельского хозяйства, но и вводил особый режим приоритетного обеспечения материально-техническими ресурсами и устанавливал адекватные, ориентированные на бюджетную (в основном федерального уровня) поддержку сельского хозяйства принципы и нормы его осуществления и финансового обеспечения. Была «узаконена» необходимость сохранения паритета цен между промышленной и сельскохозяйственной, в т. ч. рыбной, продукцией.

Закон «О государственном регулировании агропромышленного производства» (1997 г.) провозгласил главными задачами стабилизацию и развитие агропромышленного производства, обеспечение продовольственной безопасности Российской Федерации, протекционистскую защиту отечественных товаропроизводителей. Закон «О паритете цен на сельскохозяйственную и промышленную продукцию (услуги), используемую в сельском хозяйстве, и компенсацию потерь в связи с его нарушением» (1999 г.) предполагал установление механизма формирования эквивалентных условий товарно-денежного обмена между сельскохозяйственными товаропроизводителями и производителями средств производства (услуг) для сельского хозяйства независимо от форм собственности, а также *компенсацию потерь сельскохозяйственных товаропроизводителей в связи с нарушением паритета цен.*

Реализация этих законов обеспечила бы госрегулирование и господдержку села через систему финансирования, кредитования, страхования, льготного налогообложения, формирования и функционирования рынка сельскохозяйственной продукции, сырья, развитие науки и осуществление научной деятельности, защиту интересов отечественного товаропроизводителя при осуществлении внешнеэкономической деятельности. Причем главным финансовым источником господдержки в соответствующих правовых актах был определен федеральный бюджет, а бюджеты субъектов РФ и частные инвестиции дополнительными, и это объективно обусловлено экономическими реалиями рыночного хозяйства и спецификой аграрного производства. Учитывая это, только государство может и должно защищать сельхозпроизводителей от давления экономически гораздо более сильного монопольного окружения (поставщиков промышленных средств производства, переработчиков, торговых сетей), регулировать ценовые соотношения, налоговые ставки и т. д.

*На практике указанные федеральные законы по сельскому развитию систематически часто изменялись и подменялись документами, которые не относились даже к подзаконным актам, что дискредитировало законодательную деятельность и являлось одной из существенных причин масштабного подрыва производительных сил сельского хозяйства, ресурсорасточительности в использовании и без того мизерной бюджетной поддержки села.*

По сути главной целью тогдашних реформаторов был слом старой «колхозно-совхозной системы» как важной опоры прежнего экономического и политического устройства *без нахождения ей реальной рыночной альтернативы*. Наиболее подходящая для сельского развития кооперативная форма собственности даже не была прописана в Конституции России. В отличие от большинства стран Центрально-Восточной Европы вместо реальных правовых гарантий и действенного механизма справедливого распределения между работниками земель и имущества сельхозпредприятий была проведена их «паевизация», *лишившая большинство селян исходных ресурсов для налаживания собственного индивидуального хозяйства или кооперативного объединения настоящих владельцев земли*. Государственная поддержка создания класса фермеров практически ограничилась «силаевским миллиардом», когда на выделенный правительством 1 млрд руб. по тогдашним низким ценам были куплены машины и оборудование для организации примерно 200 тыс. хозяйств. С тех пор это число практически неизменно прежде всего вследствие прекращения необходимой господдержки фермерского движения и социальной базы кооперации.

Компетенции Минсельхоза ограничивались сельским хозяйством и не распространялись на другие отрасли АПК и развитие сельских территорий. Распределяемые им бюджетно-финансовые потоки и политический вес в стране были незначительны.

*Начиная с 2000 г. в принципах и направлениях приоритетной поддержки села, его финансовом обеспечении наметились некоторые позитивные сдвиги*. В 2005–2007 гг. развитие АПК, хотя фактически случайно, попало в число приоритетных национальных проектов, однако, вследствие, по словам В. Путина, «недопустимо малого» бюджетного финансирования положение на селе к лучшему мало изменилось, и за время реализации проекта «Развитие АПК» импорт продовольствия удвоился. Были приняты закон «О развитии сельского хозяйства» (2006 г.), Основные направления агропродовольственной политики правительства РФ на 2001–2010 гг. и Доктрина продовольственной безопасности РФ (2010 г.), впервые определившие стратегические цели развития АПК, основные параметры и меры их достижения. Соответственно были приняты конкретизирующие эту стратегию государственные программы развития сельского хозяйства

и регулирования рынков сельхозпродукции, сырья и продовольствия на 2008–2012 гг. и на 2013–2020 гг., целевые программы сохранения и повышения плодородия почв на 2002–2005 гг. и на 2006–2013 гг. социального развития села до 2013 г., а также региональные программы развития аграрного сектора.

*Требовалось только подкрепить этот курс и организационно-управленческую систему АПК необходимыми ресурсами, по меньшей мере адекватными доле сельского хозяйства и всего комплекса доле создаваемого в нем национального дохода страны. Однако ухудшение экономической ситуации и обострение борьбы в правительстве за распределение финансовых потоков и политическое влияние, вопреки общемировой практике, не позволили превратить Минсельхоз в центр принятия решений концентрации средств, необходимых для их реализации в рамках протекционистской аграрной политики.* Были резко сужены отраслевые (вывод из ведения Минсельхоза рыбного, охотничьего и лесного хозяйства) компетенции и экономико-правовые функции министерства. Например, о введении запрета на экспорт зерна в 2010 г. в министерстве узнали из СМИ.

Несмотря на позитивные сдвиги последних лет (возвращение в Минсельхоз рыбного хозяйства, выделение символического по сравнению с необходимым дополнительного «антикризисного» финансирования сельского хозяйства в 2013 г.), система формирования и реализации аграрной политики, которая отвечала бы современным требованиям, соответствовала бы опыту *всех развитых стран* и вроде бы была поддержана В. Путиным (Ведомости, 30.01.2012 г.), так и не была создана. Общее социально-экономическое состояние аграрного сектора и всей сельской местности остается тяжелым, крайне неустойчивым, представляющим угрозу не только продовольственной, но и всей национальной безопасности страны. Это подтверждает динамика некоторых базовых показателей аграрного сектора за истекшее двадцатилетие.

Данные показывают, что после резкого снижения в первое десятилетие реформ в следующие 12 лет среднегодовое производство зерна, картофеля, фруктов и ягод, мяса и молока возросло. Однако оно не достигло уровня последнего «предреформенного» пятилетия и даже более низких параметров Госпрограммы развития сельского хозяйства на 2008–2012 гг. Более того, финальный параметр новой Госпрограммы на 2013–2020 гг. по зерну всего на 10% выше показателя 25-летней давности, по мясу практически совпадает с ним, а по картофелю и молоку – даже ниже. Среднегодовой темп прироста продукции сельского хозяйства в 2,7% за 2002–2012 гг. обеспечили два урожайных года (2008 и 2011 гг.). В остальных годах рост не превышал 1–2 %, отставая от мирового. В результате в 2013 г. валовая продукция отрасли не достигла даже 90% уровня 1990 г.

Неамбициозность госпрограмм не случайна при сохранении нынешних трендов. Программно-целевой подход не может быть эффективным при недостаточном ресурсном и организационно-управленческом обеспечении. Поэтому из 12 целевых показателей Госпрограммы на 2008–2012 гг. были выполнены лишь два, причем реальность одного – «располагаемых ресурсов домашних хозяйств в сельской местности» – вызывает большие сомнения.

Хроническое снижение доли сельского хозяйства в основных фондах и в инвестициях в основные фонды российской экономики обуславливает сокращение его доли в общем объеме валовой добавленной стоимости в экономике и загоняет аграрный сектор в стагнацию на грани рецессии. Перспективы преодоления этого опасного тренда маловероятны на фоне относительно (временами и абсолютно) снижающейся господдержки. Причем значительная часть этой поддержки обеспечивается не госбюджетом, а российскими потребителями (через поддержание высоких внутренних цен на продовольствие). По оценке ОЭСР, в 2010–2012 гг. общий уровень поддержки сельского хозяйства в России был в 6,7 раза ниже, чем в ЕС, и на порядок ниже, чем в целом ряде других стран.

Правда, абсолютный размер совокупной поддержки аграрного сектора в РФ возрос с 1995–1997 гг. по 2010–2012 гг. почти в 2,1 раза, однако его доля в российском ВВП сократилась в 2,2 раза, до 1,1% против 2,3% в Китае. В 2012 г. в связи со вступлением РФ в ВТО этот показатель сократился до 0,8%. Сходные тренды наблюдаются и в господдержке, доходящей до российского сельхозпроизводителя в индивидуальном порядке. При абсолютном росте почти в 2,2 раза ее доля в валовом доходе производителей снизилась до 17%, в т. ч. в 2012 г. – до 13%, отстав не только от ЕС, Турции и Китая, но и Казахстана.

При общей тенденции к относительному снижению аграрной господдержки в развитых экономиках эта поддержка и на перспективу намного превосходит российскую, причем с преобладанием расходов госбюджета. Так, среднегодовое финансирование аграрного сектора ЕС в 2014–2020 гг. составит 2,3 трлн руб. против 0,2 трлн руб. по Госпрограмме на 2013–2020 гг., что на порядок ниже.

Проведению курса на фактическое замораживание и даже частичное свертывание аграрной господдержки способствует и ослабление политического влияния, ресурсного и кадрового потенциала Минсельхоза в центре и на местах. Ключевые решения по развитию АПК опять принимаются вне Минсельхоза, т. е. там, где приоритетность этого развития не признается даже формально. Это позволяет Минфину беспрепятственно урезать запланированные на Госпрограмму 2013–2020 гг. расходы федерального бюджета (в 2016–2020 гг. почти на 130 млрд руб., или на 8,5% от общего федерального финансирования программы), а Минэкономики, соответственно,

прогнозировать снижение темпов развития сельского хозяйства вдвое, до 1,4–1,7% в 2020 г., заранее обрекая на неудачу выполнение Госпрограммы и Доктрины продовольственной безопасности в целом.

### **Текущее положение в российском сельском хозяйстве создает угрозу национальной безопасности страны**

*Рассмотренные негативные тенденции характерны не только для внутренней ситуации в аграрном секторе России, но и для его внешнего позиционирования.* Вследствие этого проблема национальной продовольственной обеспеченности и безопасности остается достаточно острой, требующей радикальных перемен в аграрной политике.

По комплексному показателю физической и экономической доступности продовольствия, его качества и полезности для здоровья, по оценкам международной организации Оксфам в 2012 г., проведенным по 125 основным странам мира, Россия занимала лишь 44 место (как Молдова и Казахстан), опережая остальные страны СНГ (кроме Украины), партнеров по БРИКС (кроме Бразилии), но существенно уступая США и странам ЕС (кроме Румынии). Физическая обеспеченность наиболее ценными в питательном отношении продуктами населения России отстает от рациональных норм их потребления по мясу и мясопродуктам на 23%, молоку и молокопродуктам – на 35%, овощам и бахчевым – на 28%, фруктам и ягодам – на 25%. Общая калорийность питания составляет менее 72% от рациональной. Болезни, прямо связанные с недополучением полезных веществ с пищей, составляют 30–50% в структуре заболеваемости населения России.

Даже этот недостаточный уровень потребления в 2013 г. обеспечивается национальным производством по мясу и мясопродуктам, молоку и молокопродуктам лишь на 77%. Примерно треть общего потребления продовольствия и сельхозсырья для его производства обеспечивает импорт. В 2013 г. он составил 43,2 млрд долл. (что по стоимости эквивалентно 37% валовой продукции сельского хозяйства РФ). Российский агропродовольственный импорт покрывает экспорт всего на 37% против 42% в Китае и 94% в ЕС. В расчете на душу населения в России импортируется в 2,5 раза больше продовольствия, чем в Китае.

По уровню расходов на продовольствие и степени инфляциогенности продовольственных цен Россия не входит в число экономически развитых стран. Доля расходов на питание в бюджете российских домохозяйств в среднем вдвое выше, чем в ЕС. Кроме того, более 15 млн россиян (11% населения) имеют доходы ниже прожиточного минимума, а ведь он рассчитывается на основе «потребительской корзины» с долей продовольствия в 50%. По некоторым оценкам, нормальное питание экономически недоступно примерно 20% россиян. По сути, им приходится работать «только

на еду», что блокирует их творческие возможности и чревато социальными потрясениями.

По «весу» продуктов питания в динамике потребительских цен (32%) ситуация в России лишь в 1,3 раза лучше, чем в Египте, практически на уровне Китая, но в 1,4 раза хуже Польши, в 3,4 – чем ФРГ и в 4,5 раза хуже, чем в США. Это заметно снижает результативность бюджетно-финансовой и внешнеэкономической политики государства, препятствует проведению необходимых структурных реформ в области занятости, социального обеспечения, образования и здравоохранения.

Острота проблем российского сельского хозяйства обусловлена не столько природно-климатическими, сколько организационно-экономическими причинами, причем значение первых в обозримой исторической перспективе может снизиться, а вторых – неуклонно растет. Среднероссийский уровень биоклиматического потенциала на 40% ниже западноевропейского и почти на 60% – американского, т. к. примерно 75% российской территории находится в зоне холодного и умеренного климатических поясов. Однако в развитых экономиках, с сопоставимыми почвенно-климатическими условиями (Норвегии, Финляндии), правильная аграрная политика обеспечивает гораздо более эффективное использование климатических ресурсов, чем в России. При обеспечении современного технико-технологического, биологического и организационно-экономического уровня сельскохозяйственного производства с соответствующим финансовым сопровождением его объемы в стране можно существенно повысить. По имеющимся оценкам, достижение в России западноевропейского уровня использования биоклиматического потенциала в рамках последовательной интенсификации производства позволило бы увеличить урожайность зерновых в 2,5–3,0 раза против средней за 2006–2012 гг.

Эти процессы можно было бы эффективно *использовать с переходом к менее дорогостоящей и более экологичной новой парадигме сельского хозяйства – устойчивой интенсификации растениеводства (УИР)*. Так, в ЮАР – партнере России по группе БРИКС – на этой основе удалось в 6 раз увеличить сборы кукурузы, в частности, за счет точечного внесения минеральных удобрений.

Устойчивая интенсификация означает обеспечение производительности сельского хозяйства при сохранении и улучшении природных ресурсов. При этом используется экосистемный подход, в основе которого лежит участие природы в выращивании сельскохозяйственных культур – органическое вещество почвы, регулирование водотоков, опыление и естественные враги сельскохозяйственных вредителей – и применяются необходимые внешние факторы производства в нужное время и в нужном количестве. Сельскохозяйственные системы, действующие по принципу «сохранить и

приумножить», обеспечивают указанную производительность, экономические и экологические выгоды.

Анализ развития сельского хозяйства в 57 странах (правда, развивающихся, с более низким доходом, но лучшими природными условиями, чем в России) показал, что экосистемное сельское хозяйство привело к повышению урожайности в среднем почти на 80% при сокращении потребности сельскохозкультур в воде на 30%, энергозатрат на их выращивание – на 60%. Точечное внесение минеральных удобрений позволяет вдвое повысить количество питательных веществ, получаемых от них растениями, а рациональное применение инсектицидов сокращает их расход, сохраняя естественных врагов вредителей сельхозкультур. Почвозащитные методы ведения сельского хозяйства, применяемые на площади более 100 млн га во всем мире, способствуют смягчению воздействия изменения климата путем связывания в почве миллионов тонн углерода в год.

В России элементы такого подхода применяются (минимальная обработка земли, применение в стране севооборотов вместо монокультуры, возделывание на одном земельном участке разных культур и др.), но, во-первых, ограниченно и не комплексно и, во-вторых, без обеспечения соответствующих технико- и биотехнологических и организационных систем и необходимой поддержки государства.

Недостаточная продовольственная безопасность России и незначительная роль страны на мировом продовольственном рынке обусловлены кризисными тенденциями в развитии АПК (особенно сельского хозяйства), во многом связанными именно с отсутствием аграрной политики государства, соответствующей требованиям современной рыночно-социальной экономики и формирующегося нового продовольственного мирового порядка.

Прежде всего результатом такой политики является *деиндустриализация сельхозпроизводства*. Резкое снижение финансовой господдержки обусловило декапитализацию российского сельского хозяйства, сужение и деградацию его материально-технической базы, особенно активной машинной части. На Россию приходится менее 3% основных фондов мирового сельского хозяйства против сопоставимых по площади пашни Индии (7%), Китая (14%), США (15%). Доля машин в этих фондах в России всего около 7%, против 10% в Китае и 28% в США. Тракторный парк с 1365,6 тыс. шт. в 1990 г. сократился до 281,1 тыс. шт. в 2012 г., зерноуборочных комбайнов, соответственно, с 407,8 до 73,3 тыс. шт. Нагрузка пашни на 1 трактор возросла за этот же период с 85 до 253 га, посевов на 1 зерноуборочный комбайн со 152 до 352 га и т. д., что в 4–5 и более раз превышает эти нагрузки в США, Англии и других странах с действительно индустриально развитым сельским хозяйством. Сельхозтехника край-

не изношена и сроки ее эксплуатации перешли все разумные границы. В крайнем упадке находится вся система сельскохозяйственного машиностроения.

*В кризисном состоянии плодородие почв.* При доле России в мировом производстве минеральных удобрений более 9%, в потреблении она почти в 8 раз меньше. В Китае и США эти доли примерно равны, а доля Индии в мировом потреблении удобрений почти вдвое выше доли в их производстве. При общем увеличении (с 15,9 до 16,2 млн т) производства минеральных удобрений (и одновременно резком удорожании их за тот же период) внесение их в почву сократилось с 9,9 до 2,0 млн т, а в расчете на 1 га посевных площадей с 88 до 35 кг. Почти не используются органические удобрения. Заброшена химическая мелиорация земель. Известкование кислых почв, занимающих 35% пашни в России, с 1990 г. упало в 17 раз, до 0,3 млн га. В критическом состоянии ирригация. Из числящихся орошаемыми 4,3 млн га не поливается половина, из осушенных земель треть (1,5 млн га) вообще выпали из сельхозпроизводства. При существующей технико-технологической базе российского сельхозпроизводства модернизационный прорыв в нем невозможен.

Крайне опасна *десоциализация села*. Перенос ответственности за поддержание и развитие жилищно-коммунальной, социальной, медицинской и образовательной сферы с сельхозпредприятий на не имеющие ресурсов муниципальные образования при слабой поддержке государства привел к масштабной деградации инженерной и социальной инфраструктуры в сельских регионах. Около 60% сельских жителей срочно нуждаются в улучшении жилищных условий. Жилой фонд изношен, большая его часть не имеет элементарных коммунальных удобств. Уровень обеспеченности сельского населения питьевой водой – всего 58%, газификации домов – 55%. Треть сельских поселений не имеют подъезда по дорогам с твердым покрытием, что фактически означает изоляцию от внешнего мира. Обеспеченность сельского населения средним медицинским персоналом почти вдвое, а врачами – впятеро ниже, чем городского. На селе не хватает школ, а половина детей не охвачена дошкольным воспитанием. Во многом из-за этого в ряде ведущих аграрных регионов, в т. ч. в национально-демографическом «сердце России» – Нечерноземье, десоциализация и депопуляция уже приобретают необратимый характер. За последние 15 лет на 20 тыс. сократилось число сельских поселений. За 1993–2013 гг. сельское население сократилось на 2,7 млн чел.

При сохранении такой ситуации развитие человеческого потенциала занятых в сельском хозяйстве, привлечение на село квалифицированных специалистов, преодоление депопуляции сельских территорий, а следовательно, поддержание контроля над большей частью территории России,

включая труднодоступные и приграничные районы, маловероятно. Госпрограммы развития сельского хозяйства и целевые программы развития села без необходимого государственного ресурсного обеспечения не способны переломить негативные тенденции.

Опасна для страны в целом и деэкологизация сельского хозяйства. Разрушение государственной системы мелиорации и поддержания плодородия почв при слабой замене ее новыми формами, нерешенность вопросов землевладения и землепользования, злоупотребления в земельных отношениях привели к масштабному выводу из хозяйственного оборота и деградации сельхозземель. За 1990–2012 гг. посевные площади России сократились в 1,5 раза, на 41,4 млн га, а общие потери пашни составили около 40 млн га. Деградацией охвачены почти 60% площади сельхозгодных стран (в 1,5 раза больше среднемирового показателя), в ряде районов Черноземья слой гумуса сократился вдвое. В основных сельхозрегионах страны степень распашки земель в 1,2–1,5 раза превышает экологически допустимый уровень, несоблюдение агрономических норм посевов в ряде регионов приводит к массовому распространению вредителей и болезней сельскохозяйственных культур. Снижается природное биоразнообразие России. Имеющиеся коллекции генетического материала дикорастущих растений на грани утраты. При сохранении таких тенденций Россия не сможет реализовать преимущество наличия свободных земель, пригодных для сельхозосвоения, и возможности селекционной базы.

Модернизация сельхозпроизводства невозможна и без преодоления тенденции к его *деинтеллектуализации*. Практически разрушена система подготовки кадров квалифицированных работников. В 2012 г. среднее профессиональное образование имели около 21% занятых в сельском хозяйстве, высшее профессиональное – менее 10%. Около 80% выпускников сельскохозяйственных вузов не идут на работу в сельское хозяйство ввиду карьерной и жизненной бесперспективности. При сохранении этих трендов через 3–5 лет в сельхозпроизводстве почти не останется квалифицированных механизаторов, агро- и зоотехников и других специалистов. Вследствие резкого ослабления господдержки и дезорганизации системы аграрных исследований и разработок сузилась научно-образовательная база аграрного сектора, ухудшилась связь фундаментальной и прикладной науки с производством, коммерциализация результатов исследований и разработок. Численность научных кадров в аграрных научно-исследовательских учреждениях снизилась более чем вдвое.

Не находят практического применения 80% научных разработок по рациональному ведению сельского хозяйства на современной технологической основе, хотя даже нынешний инновационный потенциал сельхозпроизводства оценивается в 400 млрд руб. При грамотном управлении иннова-

ционными рисками он может быть реализован с вероятностью 70%. Вклад России в Европейскую информационную инфраструктуру генетических ресурсов (39 стран-участниц) уже составляет 25% и может быть существенно расширен. Так, новые российские гибриды пшеницы, несколько уступая по продуктивности западным, лучше них приспособлены к ухудшению мирового климата и усилению погодных колебаний. Но широкому применению достижений в этих и других областях инновационного развития препятствует нынешнее общее кризисное состояние российского сельского хозяйства.

Определенную негативную роль играет и нерациональная *организационно-социальная структура сельхозпроизводства*. В нем все больше доминируют огромные агрохолдинги, не всегда эффективно использующие земельные и водные ресурсы, высвобождающие без предоставления альтернативной занятости значительные трудовые ресурсы и поглощающие основную часть кредитно-инвестиционных (в т. ч. государственных) ресурсов. На другом полюсе находится масса мелких хозяйств населения (прежде всего приусадебные и другие семейные хозяйства граждан), располагающих очень ограниченными земельными и кредитными ресурсами, но обеспечивших в 2012 г. 69% производства овощей, 77% – плодов и ягод, 79% – картофеля, более 21% – яиц, почти 31% – скота и птицы на убой и более 48% – молока. Возросло значение фермерских хозяйств, также имеющих ограниченные ресурсы, но успешно конкурирующих с агрохолдингами в производстве таких интенсивных культур, как подсолнечник (более 27%), зерно (свыше 22%), овощи (почти 14%), сахарная свекла (12%).

Недостаточна поддержка государством и средних и крупных агропредприятий, не являющихся латифундиями, как многие агрохолдинги, но имеющих большой потенциал развития, чем фермерские и, тем более, приусадебные семейные хозяйства. Однако пока и среди крупных хозяйств в той или иной мере реализовать модернизационные стратегии удастся ограниченному числу предприятий. Это, например, передовые хозяйства, новые «маяки», прежде всего, представленные в т. н. клубе «Агро-300», включающем 1,3% от общего числа крупных сельхозорганизаций.

Здесь очевидна роль качества человеческого фактора, профессионализма руководителей таких хозяйств. Но одновременно это и результаты «добавочных» вложений, а следовательно, более высокого уровня (в 3–4 и более раз) материально-технической оснащенности производства. Причем достигаются они, во-первых, за счет приоритетного получения бюджетных и кредитных ресурсов. Как правило, перераспределение этих ресурсов (как и в советские годы для создания «маяков» и престижа местных властей и показа высокому начальству) осуществляется «выборочно» в пользу ограниченного числа в основном крупных предприятий. Во-вторых, эти

предприятия обычно находятся в более благоприятных природных условиях ведения сельского хозяйства, местоположения, сбыта продукции, т. е. получают значительные суммы рентных доходов. Эффективный механизм перераспределения дифференциальной ренты в сельском хозяйстве практически отсутствует.

Сейчас на слуху действительно большие достижения в сельском хозяйстве Белгородской области. Но ведь аграрный сектор области с богатейшим природным потенциалом имеет еще и массивную бюджетную поддержку. В последние годы область получала до 15% инвестиционной поддержки села из федерального бюджета, почти столько, сколько получали все остальные 16 областей ЦФО. Доля же области в валовой продукции села всего 3,2%. Приписываются все достижения субъективным факторам, агрохолдингам, хотя эффективность в последних, по данным мониторинга их деятельности, часто ниже, чем во многих самостоятельных сельхозорганизациях. И это не только в Белгородской области.

В эффективном осуществлении модернизационной стратегии важное значение имеет формирование модели аграрного сектора с рациональной социальной структурой, оптимальным соотношением организационных типов хозяйств, эффективными методами хозяйствования и государственного управления. Если, опираясь на мировой опыт и учитывая российскую специфику многообразия условий и систем ведения хозяйства, ориентироваться на такую модель, отвечающую задачам действительной модернизации отрасли, то в ней должны занять свои ниши фактически сложившиеся типы крупных и средних хозяйств с преобладанием высокотоварного производства, включая сельскохозяйственные кооперативы, преимущественно вертикального типа. В рамках последних, как и всюду в мире, будут успешно развиваться средние и мелкие товарные фермерские, а также приусадебные семейные хозяйства. Перспективны и общества (товарищества) с ограниченной ответственностью, разного рода агрофирмы, агрокомбинаты и т. д., однако при условии упорядочения отношений собственности, оптимизации их размеров и осуществления деятельности на основе рыночных методов хозяйствования, антимонопольных ограничений партнеров сельского хозяйства по АПК. Такие условия, как правило, в нынешней хозяйственной практике отсутствуют. Без рационализации организационной структуры сельского хозяйства, включая решение земельных вопросов, модернизация сельхозпроизводства будет крайне затруднительна.

Существенным недостатком аграрной политики, усугубляющим причины перечисленных кризисных трендов, является явно недостаточная не только финансовая, но и организационно-правовая господдержка сельского хозяйства и села. Сельское хозяйство по-прежнему рассматривается и фактически используется как донор для обеспечения других общественных

нужд. В то же время, масштабы производимого в отрасли национального дохода позволяют успешно и форсированно осуществлять модернизацию отрасли, если отказаться от подрывающей производительные силы сельского хозяйства перекачки, т. е. перестать бесцеремонно обирать село.

Власти современной России и субъекты монопольного окружения сельского хозяйства, бесспорно, ослабили бремя перекачки. Селу возвращается часть изымаемых у него государством, посредниками, «партнерами» по АПК доходов, но суммы этого возврата не отвечают принципам эквивалентного обмена и социальной справедливости в отношении крестьянства. Иногда создается впечатление, что, в отличие от развитых экономик, целью российской аграрной политики является не стимулирование сельхозпроизводства, а увеличение поступлений от него в бюджет. Российский сельхозтоваропроизводитель при выручке в 4–5 раз меньше, чем в ЕС, платит налогов всего в 2 раза меньше. По имеющимся оценкам, в 2009–2012 гг. сумма уплаченных сельским хозяйством налогов, сборов и других обязательных платежей, а также страховых взносов в государственные внебюджетные фонды, на 7–18% превышала его поддержку из консолидированного бюджета. В целом за 2009–2012 гг. *только по расчетам на товарную продукцию сельского хозяйства государство и субъекты монопольного окружения села «выкачивали» из отрасли в среднем за год по 1,3 трлн руб. вновь созданной стоимости отрасли. Селу же было возвращено через бюджетные назначения 1/10 этой суммы, причем непосредственные производители получили менее 1/4 этих назначений.* Такого фискального бремени не испытывает в стране ни одна другая отрасль, ни одна другая группа населения.

Доля аграрной составляющей консолидированного бюджета России за 1990–2012 гг. снизилась с 14% до мизерных 1,2% против, например, 10% госбюджета соседней Беларуси и 37% в ЕС. По уровню основной теперь формы прямой господдержки сельхозпроизводителей Россия отстает не только от ЕС, но даже от Китая – минимум вдвое. Доля бюджетной поддержки сельского хозяйства в России втрое ниже доли сельского хозяйства в создание валовой добавленной стоимости в экономике, а в Евросоюзе – почти в 19 раз выше. Кроме того, львиная доля аграрного бюджета идет на содержание управленцев, обслуживающих структур, поддержку Россельхозбанка, Росагролизинга и т. д. Государство фактически не противодействует «перекачке» создаваемого в сельском хозяйстве дохода в другие отрасли и сферы через неблагоприятные для сельского хозяйства «ножницы цен», чрезмерную фискальную нагрузку и др. Приоритетность аграрного сектора в социально-экономической политике российского государства остается по сути декларацией, не подкрепленной реальными обязательствами и ресурсами.

Нынешние фактические размеры господдержки лишь в малой доле компенсирует убыточность сельского хозяйства, тогда как модернизационная направленность развития отрасли предполагает обеспечение оптимального для необходимых накоплений уровня рентабельности. В результате даже в удачном для сельского хозяйства 2013 г. оно имело отрицательную рентабельность в 1,7% и лишь с учетом субсидий – положительную в 9,3%. Это ниже уровня заложенного в обеих госпрограммах (10–15%) и, тем более, уровня (27–30%), необходимого для расширенного воспроизводства. Для поддержания, а тем более наращивания, производства хозяйства вынуждены брать кредиты на крайне невыгодных условиях, что закономерно приводит к образованию задолженности, превышавшей в 2013 г. 2,1 трлн руб. – почти в 1,5 раза выше выручки от реализации произведенной ими продукции.

В упомянутом отчете правительства РФ в Госдуме 22.04.2014 г. Д. Медведев заявил, что задолженность СХО по кредитам является «положительным фактором», не пояснив сути этой положительности для хозяйств. Если имеется в виду списание задолженности, как возникшей вследствие непрофессионализма в проведении аграрной политики, то такое заявление сельхозпроизводители будут приветствовать как проявление социальной справедливости. Но если они останутся в роли должников, то с дальнейшим накоплением задолженности и сохранением нынешнего неэквивалентного обмена, ценового диспаритета, продолжающейся «перекачки» результатов крестьянского труда сельское хозяйство окажется в безвылазной долговой яме и состоянии абсолютного банкротства, в котором ничего положительного не просматривается. А без принципиальных перемен в аграрной политике, методах и механизмах ее осуществления это банкротство с соответствующими обременениями для всего государства неизбежно. Основным признаком таких перемен должно стать реальное соблюдение приоритета сельского развития.

Страны, реально стремящиеся к достижению продовольственной и в связи с нею общей национальной безопасности, соответственно, к активному позиционированию на мировом агропродовольственном рынке, не только декларируют эту приоритетность, но на деле оказывают ему реальную и устойчивую финансово-организационную поддержку. В Евросоюзе, сопоставимом с РФ по площади сельхозугодий, но имеющем более благоприятные климатические условия, гораздо лучше развитую сельскую инфраструктуру и вдвое большее число занятых в сельском хозяйстве, на Общую сельскохозяйственную политику в 2014–2020 гг. намечено направить более 408 млрд евро, или примерно 18 трлн руб. (по курсу ЦБ РФ 2013 г.) При этом 30% прямых субсидий предлагается обусловить проведением фермерами мер по «биологической модернизации» сельхозпроизводства (повышением эффективности водопользования, снижением применения пестицидов, защитой биоразнообразия и т. п.).

В российском госбюджете сопоставимые средства – 20 трлн руб. намечается до 2020 г. направить на госпрограмму вооружений. В Госпрограмме развития сельского хозяйства на 2013–2020 гг. предусмотрено на порядок меньшее финансирование – 2,2 трлн руб., в т. ч. всего 1,5 трлн руб. из федерального бюджета. Однако намеченные параметры вряд ли будут достигнуты, учитывая сложившуюся практику первоочередного секвестирования расходов бюджета (во всяком случае федерального) на аграрное развитие, особенно развитие сельских территорий (без целевой поддержки которого финансирование самого производства бессмысленно).

Понятно, что ресурсы государства ограничены. Но ограниченность ресурсов, в т. ч. финансовых возможностей, характерна для любой страны, и как раз те из них, которые достигли огромного прогресса в сельском хозяйстве, на деле исходят из его приоритета и формируют структуру бюджета в соответствии с задачами общей сбалансированности социально-экономического развития, создающего возможность системной модернизации и сельского, и всего народного хозяйства. Даже если привлечь часть названных источников, что экономически оправданно и социально справедливо (кстати, соответствует условиям присоединения России к ВТО), а главное, вполне реально и в нынешних сложных социально-экономических условиях, то полученные суммы обеспечат минимально необходимую величину аграрной части федерального бюджета.

А что в действительности показывает опыт развитых стран. Так, во Франции, этой крупной (и ядерной) державе, к тому же лишенной в отличие от России огромных нефтедолларовых потоков на основе интенсификации сельского хозяйства, как практического выражения протекционистской аграрной политики, фондооснащенность отрасли в расчете на га обрабатываемых земель и, соответственно, урожайность сельскохозяйственных культур, а также продуктивность скота в 2–3 раза выше, чем в России. Имея на одного жителя сельхозугодий в 2,7 раза меньше, чем в нашей стране, Франция с ее социально обустроенным, модернизированным сельским хозяйством производит продукции отрасли на каждого человека в 2,6 раза больше (на сельского жителя в 5,8 раза) и является вторым в мире экспортером сельскохозяйственной, в т. ч. животноводческой продукции. Такую политику и ее результаты демонстрируют Швейцария, Германия, Скандинавские и многие другие страны, включая Китай, где в результате преобразований последних 30 лет достигнуты беспрецедентные результаты возрождения села и на этой основе общего социально-экономического развития страны.

Исходя из вышеизложенного, для перехода к научно-обоснованной и ответственной государственной аграрной политике необходимо действовать в следующих основных направлениях.

*В области народнохозяйственных мер и механизмов экономического и правового регулирования сельского развития: а) полное финансовое обеспечение приоритета сельского развития на ближайшую перспективу в объективно необходимых и последовательно нарастающих размерах, прежде всего, за счет возвращения селу основной части социально несправедливых и экономически необоснованных изъятий субъектами монопольного окружения отрасли и государством созданного в ней национального дохода; б) разработка и последовательное системное применение действенного механизма рационального использования бюджетных и собственных ресурсов сельскохозяйственных предприятий и в) создание адекватного этим мерам аграрного законодательства и системы государственного регулирования и управления в аграрном секторе.*

При конкретизации этих направлений целесообразно использовать предложения ученых и практиков аграрного сектора, сделанные ими с учетом опыта реализации двух половинчатых по ресурсному обеспечению госпрограмм развития сельского хозяйства России (в частности, И. Ушачева, В. Мельниченко, В. Милосердова, Б. Пошкус и многих других ученых).

На основе проведенных ими научно-обоснованных расчетов с использованием достижений мировой практики размер финансовых ресурсов, необходимых для перехода к устойчивому развитию аграрного сектора и выполнения пороговых значений Доктрины продовольственной безопасности, оценивается в 700–800 млрд руб. в год. Выделить такие ресурсы только путем бюджетного маневра или использования средств суверенных финансовых фондов России в полном объеме маловероятно, тем более на фоне затрат на экономическое воссоединение Крыма и санкций Запада. Однако перераспределение части бюджетных средств в пользу сельского хозяйства вполне реально, в т. ч. за счет пополнения аграрного бюджета из-за снижения курса рубля, достаточно высокой инфляции, сохранения неплохих цен на нефть и газ, перехода, наконец, к прогрессивному налогообложению и т. д. Кроме того, согласно многим оценкам, Запад без серьезного ущерба для своей экономики не сможет пойти на санкции, потенциально снижающие ВВП России больше чем на 1,0–1,5%.

*В сфере организации финансирования.* Обеспечивать финансирование аграрного сектора преимущественно через государственную поддержку аграрных цен. Основную часть господдержки (не менее 60%) проводить из федерального бюджета (через финансирование прямых субсидий производителям, рыночное регулирование, софинансирование региональных программ развития сельских территорий). Остальную потребность в средствах обеспечивать косвенно – через «внешние» меры по достижению «разумной» доходности сельхозпроизводства (средней рентабельности в 25–30%), в т. ч. установления для него приемлемых тарифов естественных

монополий (как минимум, не выше тарифов для промышленности, например, на электроэнергию 2 руб/кВт), комфортных условий и ставки кредитования – не более 2% выше ставки ЦБ РФ, гарантирования экономически обоснованной доли сельхозпроизводителей в розничных ценах продовольствия, закупки только отечественной продукции для государственного продовольственного резерва, продовольственной помощи малоимущим, программ улучшения школьного питания, снабжения армии, изменения условий применения единого сельхозналога и других оправданных налоговых льгот, введения страхования от падения сельхоздоходов из-за резких колебаний погодных условий и кризисных явлений на рынке. Важно осуществить списание основной части задолженности сельхозпроизводителей (прежде всего малых и средних), как возникшей вследствие очевидных изъянов проводимой аграрной политики, диспаритета цен и т. д., в частности, в счет неиспользуемой Россией «разрешенной» ВТО квоты по господдержке в рамках «желтой корзины».

*В сфере материально-технического обеспечения.* Исключить из цены ГСМ для сельского хозяйства дорожные акцизы и налоги (поскольку сельхозтехника мало пользуется дорожной сетью), сэкономив сельхозпроизводителям не менее 30 млрд руб. Продолжить практику согласования организациями промышленности минудобрений и сельского хозяйства приемлемых отпускных цен на удобрения (для доведения их внесения до 60 кг д. в. на 1 га пашни) и развития за счет этой промышленности логистически-распределительных систем для удобрений на местах. Для компенсации потерь промышленников снизить для них тарифы на газ и электроэнергию в соответствии с объемами поставок на внутренний рынок или ввести адекватные налоговые льготы. Установить федеральную субсидию на приобретение сельхозтехники до 40% цены и выплачивать ее по факту приобретения машин и оборудования непосредственно сельхозпроизводителям. Обеспечить льготные условия приобретения отечественной сельхозтехники при соответствии ее современным требованиям. Увеличить целевое субсидирование из федерального бюджета восстановления и модернизации существующих и строительства новых ирригационных систем.

*В сфере кадрового обеспечения.* На основе государственно-частного партнерства в течение 2–3 лет возродить систему подготовки специалистов для сельского хозяйства (механизаторов, механиков, агро- и зоотехников, специалистов по ИК-технологиям) с обязательным привлечением компаний агрохимической промышленности и сельхозмашиностроения. Активизировать внедрение в сельских местностях широкополосного интернета для развития дистанционного школьного и профессионального обучения, подготовки и переподготовки специалистов. Разработать систему госрегулирования привлечения в село мигрантов из ближнего и дальнего зарубе-

жья, предполагающую предотвращение конфликтов, нежелательного изменения национально-демографического состава сельского населения и т. п.

*В сфере инструментов производственно-рыночной поддержки.* Перенести акцент в поддержке с кредитования на прямое субсидирование в рамках оптимизации уровня цен на продукцию СХО, обеспечивающих их рентабельность в 25–30%. Развивать систему несвязанных субсидий для сельхозпроизводителей в расчете на га сельхозугодий (или посевной площади и паров), голову скота или единицу продукции животноводства в размерах, гарантирующих нормативный минимальный доход сельхозпроизводителям (не ниже минимального уровня в ЕС – 85 евро, или около 3800 руб/га с доведением его до 2020 г. до среднего по ЕС уровня – 270 евро, или около 12 тыс. руб/га по курсу ЦБ РФ в 2013 г.). Сохранение связанных субсидий для регионов с неблагоприятными условиями и отдаленных, а также для производств, хронически дефицитных или являющихся основой жизнедеятельности в отдельных местностях или для малых народов и этносов. Привязать часть прямого субсидирования к обязательному внедрению прогрессивных технологий (минимальной обработки земли, экологизации производства, органического земледелия).

Акцентировать господдержку на малые, средние и среднетрупные хозяйствующие единицы (семейные фермы, кооперативные структуры, связанные с рынком хозяйства населения и т. п.). Пока они получают всего 20–30% субсидий и дотаций, хотя обеспечивают значительную часть производства и занятости, активно участвуют в обеспечении локальных продовольственных рынков, сохранении и развитии жизнедеятельности сельских поселений, как правило, более экологически эффективны и способны перейти на природосберегающие технологии. Целесообразно, как в ЕС, установить верхние лимиты субсидирования для крупных сельхозкомпаний и агрохолдингов. Разработать учитывающую мировой опыт и требования ВТО систему регулирования рынков, включая установление ориентирных или минимально гарантированных цен на некоторые базовые продукты (зерно, семена подсолнечника, мясо и молоко) с элементами государственно-частного регулирования (частное хранение излишков продукции и др.).

*В производственно-структурной сфере.* Оказывать реальную политическую и финансовую поддержку развитию всех видов сельской кооперации с приоритетом обслуживающих форм как наиболее рациональных в деле организации производственной и непроизводственной деятельности на селе, позволяющей повысить доходность фермерских хозяйств, малого предпринимательства и хозяйств населения. Учесть развитие кооперативного движения на селе при корректировке Госпрограммы на 2013–2020 гг. и разработке последующих госпрограмм с соответствующим финансовым обеспечением, реализовать программу развития сельской кооперации под

эгидой Минсельхоза и при активном участии создаваемой Единой ассоциации сельских кооперативов.

*В сфере развития сельских территорий.* Утвердить научно-обоснованную систему стандартов и нормативов социального обустройства как базу для определения адекватного финансирования из федерального бюджета. Привести набор полномочий местного самоуправления сельских поселений в соответствие с его налоговыми возможностями и усилить внешнее софинансирование локальных программ сельского развития. Поощрять принятие сельхозпредприятиями части ответственности за развитие сельских территорий. Ввести мораторий на банкротство сельскохозяйственных и иных производителей в сельской местности, имеющих статус градообразующих, минимум до выполнения нормативов Доктрины продовольственной безопасности. Привлечь естественные монополии для повышения степени газификации и электроснабжения сельских территорий, минимум до уровня европейских стран СНГ (Беларуси и Украины). Привлечь частных инвесторов в развитие жилищного хозяйства и социально-инженерной инфраструктуры на селе на основе льготного налогового и кредитного режимов. Ввести льготные условия ипотечного жилищного кредитования для сельских жителей. Целенаправленно выделять часть средств для развития села на поддержку местных организационных инициатив инфраструктурного и образовательно-культурного характера.

*В макрорегиональной сфере.* Разработать без ущерба для уже реализуемых параметров Госпрограммы на 2013–2020 гг. специальные программы развития АПК Крыма (с акцентом на восстановление ирригационных систем, развитие профильной специализации и т. п.) и Дальнего Востока (с преимущественным развитием экологически чистого экспортного производства сои, зерна, мяса на целинных и залежных землях с привлечением иностранных инвесторов при строгом соблюдении экологических стандартов РФ и оптимальном соотношении присутствия и здоровой конкуренции инвесторов из разных стран, прежде всего, Китая, Ю. Кореи и Японии).

*Во внешнеэкономической сфере.* Активнее принять недискриминационные протекционистские меры, разрешенные ВТО и Таможенным союзом России, Беларуси и Казахстана (и Евразийским союзом) для обеспечения сбалансированного устойчивого развития российского АПК и рационализации его международного позиционирования. Постепенно переносить акцент в торгово-экономических связях с ЕС на страны Евразийского союза и БРИКС.

Расширить масштабы и повысить эффективность участия России с точки зрения ее внешнеэкономических и внешнеполитических интересов и ответственности в программах международного содействия в области сельского хозяйства и продовольственной безопасности. Перенести акцент на двусторонние формы, позволяющие учитывать экономические и поли-

тические интересы России, привлекать к реализации проектов российские компании агрохимии и сельхозмашиностроения (обеспечивая им новые рынки) и партнеров по Таможенному союзу.

*В законодательно-управленческой сфере.* Трансформировать «тезисный» правовой документ «Закон о развитии сельского хозяйства» и общие намерения Доктрины продовольственной безопасности в единый обстоятельный законодательный акт, определяющий цели, принципы и основные механизмы аграрной политики как особого режима регулирования АПК в общей системе управления экономикой России. Соответствующий закон прямого действия мог бы корректироваться примерно раз в 10 лет с учетом существенных изменений внутренних и внешних условий. Конкретные направления и формы реализации его положений с финансово-организационным обеспечением законодательно закреплять на каждые 5–7 лет при допущении секвестирования расходов на них федерального бюджета только при чрезвычайных обстоятельствах. Превратить Минсельхоз в реальный центр разработки и обеспечения реализации аграрной политики на всех уровнях в соответствии с многофункциональной природой АПК.

Реализация этих мер, по имеющимся оценкам, могла бы обеспечить уже к 2020 г. показатели, существенно превышающие параметры Госпрограммы, в т. ч.:

- по производству: зерна – 145–150 млн т, сахара – 6, мяса – 10, молока – 50 млн т.;
- по экспортным ресурсам: зерна – 30 млн т., сахара – 1,5, мяса – 1 млн т.

В современных условиях, когда продовольствие становится ведущим фактором геополитики, сельское хозяйство США все больше теряет значение мировой продовольственной «подушки безопасности», а Китай и Индия сосредоточены на обеспечении собственного населения, Россия, опираясь на рост АПК, может не только не быть вытесненной на периферию мировой экономики, но и стать одним из основателей и ключевых игроков нового «продовольственного миропорядка» на выгодных для себя долгосрочных условиях. Причем это возможно и при опосредованной рыночным механизмом модели «мобилизационной экономики» (ориентированной на социально-экономическую модернизацию сельского хозяйства, соответственно, максимальную самообеспеченность продовольствием), к временному переходу на которую Россию могут подтолкнуть потенциально более чувствительные санкции Запада.