

УДК 338.43: 332.1

Мункуева Светлана Олеговна, магистрант, Сибирский институт управления – филиал РАНХиГС

e-mail: msveta980@mail.ru

Научный руководитель: Скорых Наталья Николаевна, к.э.н., доцент, Сибирский институт управления - филиал РАНХиГС

e-mail: skorixn@mail.ru

РЕАЛИЗАЦИЯ ПРОГРАММНЫХ МЕР РАЗВИТИЯ СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА В РЕСПУБЛИКЕ БУРЯТИЯ

Аннотация. В статье анализируется государственная программа развития АПК и сельских территорий Республики Бурятия, отражающая приоритеты государственной политики в сфере сельского хозяйства. В результате анализа делается вывод о недостатках разработки и неэффективности реализации программы с точки зрения обеспечения целей стратегии развития региона, о необходимости совершенствования индикаторов и деятельности ответственных исполнителей при реализации программных мер для обеспечения роста показателей сельского хозяйства.

Ключевые слова: сельское хозяйство, программные меры, государственная поддержки сельхозпроизводителей, индикаторы государственной программы, эффективность реализации

Munkueva Svetlana Olegovna, , Post-graduate student, Siberian Institute of management – a branch of the RANEPА

e-mail: msveta980@mail.ru

IMPLEMENTATION OF PROGRAM MEASURES FOR THE DEVELOPMENT OF AGRICULTURE IN THE REPUBLIC OF BURYATIA

Abstract. The paper studies the state program for the development of agriculture and rural areas of the Republic of Buryatia, reflecting the priorities of state policy in the field of agriculture. As a result of the analysis, it is concluded that the shortcomings of the development and inefficiency of the program implementation in terms of ensuring the goals of the regional development strategy, the need to improve the indicators and the activities of responsible performers in the implementation of program measures to ensure the growth of agricultural indicators.

Keywords: agriculture, program measures, governmental support for agricultural producers, indicators of the state program, efficiency of implementation

Состояние аграрной отрасли Республики Бурятия (далее – РБ) - гибкое и изменчивое, зависимое от комплекса экономических, организационных, технологических, природно-климатических и других внутренних и внешних факторов. Экономическое развитие сельского хозяйства в сложившихся условиях невозможно без проведения грамотной государственной аграрной политики, требующей значительного бюджетного финансирования. Практика государственного регулирования сельского хозяйства показывает, что в настоящее время большая часть расходов развития осуществляется на федеральном уровне в программном формате, обеспечивающим реализацию национальных приоритетов.

Направление развития сельского хозяйства РБ определено Стратегией социально-экономического развития Республики Бурятия на период до 2035 года (далее – Стратегия) как создание системы сбалансированного устойчивого развития сельских территорий на основе стимулирования развития крупнотоварного сельскохозяйственного и перерабатывающего производства с сохранением традиционных форм хозяйствования на принципах «зеленой» экономики [5].

Главными ориентирами в достижении цели Стратегии является:

— рост объемов производства мяса за счет развития перспективных подотраслей животноводства, таких как специализированное мясное

скотоводство (говядина), овцеводство (баранина), мясное табунное коневодство (кони́на), свиноводство и птицеводство;

— повышение продуктивных качеств сельскохозяйственных животных (возрождение государственной племенной службы Республики Бурятия);

— пересмотр технологии производства продукции растениеводства с учетом изменившихся климатических условий, включая ставку на развитие кормопроизводства;

— техническое перевооружение организаций АПК;

— развитие мелиорации земель сельскохозяйственного назначения;

— создание системы сельскохозяйственной потребительской кооперации, в том числе с участием владельцев личных подсобных хозяйств;

— стимулирование развития экспортного потенциала АПК;

— стимулирование развития органического земледелия и производства органической продукции.

На протяжении многих лет эти направления не утрачивают своей актуальности, а соответствующие задачи ставились еще в первых национальных проектах и стратегиях [9, с. 156-157], что свидетельствует о необходимости совершенствования обеспечивающего результат управленческого механизма

Основным механизмом достижения стратегических целей сегодня выступает программно-целевой метод, основанный на системном планировании выделения бюджетных средств на реализацию утвержденных законом или нормативным актом государственных программ. В сфере сельского хозяйства таким механизмом с 2013 года является Государственная программа развития АПК и сельских территорий (далее – ГП АПК) и с 2020 года еще «Комплексное развитие сельских территорий» (далее – ГП КР) [3,4]. Со дня утверждения ГП АПК Министерством сельского хозяйства и продовольствия РБ (далее – Минсельхоз РБ) в нее 22 раза вносились изменения. Большинство из них касалось лишь корректировки сумм финансирования и перераспределения средств между мероприятиями.

Общий объем финансирования мероприятий ГП АПК непосредственно в сельском хозяйстве в 2019 году сократился на 13% и составил 837,7 млн. рублей, 52% из которых – это средства республиканского бюджета, 48% - средства федерального бюджета. Причем финансирование мероприятий в 2019 году в республиканской части сократилось на четверть, а из федерального бюджета только на 5% (таблица 1).

Таблица 1 - Объем финансирования программных мероприятий в сельском хозяйстве, млн. рублей

Наименование показателя	2018	2019	2020*
Объем финансирования	962,4	837,7	1304,9
Федеральный бюджет	381,5	401,2	766,6
Республиканский бюджет	580,9	436,5	538,3
Объем финансирования (без мероприятий подпрограмм «Управление реализацией Госпрограммы», «Устойчивое развитие сельских территорий» (с 2020 года), непрограммных расходов)	849	730,3	851,4
Федеральный бюджет	337,2	383,2	412,5
Республиканский бюджет	511,8	347,1	438,9

Составлено на основе оперативных данных Министерства сельского хозяйства и продовольствия Республики Бурятия

* с 2020 года дополнительно ГП КР

Если исключить из общей суммы содержание аппарата Минсельхоза РБ и подведомственных учреждений, публичные обязательства (доплата к пенсии бывшим руководителям сельскохозяйственных организаций), мероприятия по устойчивому развитию сельских территорий (жилье, социальная и инженерная инфраструктура), то объем средств на развитие отрасли уменьшится до 730,0 млн. рублей. С началом реализации ГП КР доля федерального бюджета в общем объеме финансирования программных мероприятий выросла почти до 59%.

В структуре расходов ГП АПК наибольший объем стабильно приходится на 3 направления – на поддержку животноводства, растениеводства и малых форм хозяйствования (рисунок 1). В 2020 году значительно увеличены объемы финансирования малых форм хозяйствования, мер по устойчивому развитию сельских территорий при сокращении расходов на поддержку животноводства, кредитование и техническую модернизацию сельского хозяйства.

Непосредственно на производство сельскохозяйственной продукции направляется только 30% бюджетных средств.

Основные мероприятия ГП АПК представлены различными видами субсидирования, т.е. представляют собой финансовую поддержку, даже в случае, когда мероприятие обозначено иначе, оно все равно предполагает выделение субсидий сельхозтоваропроизводителям.

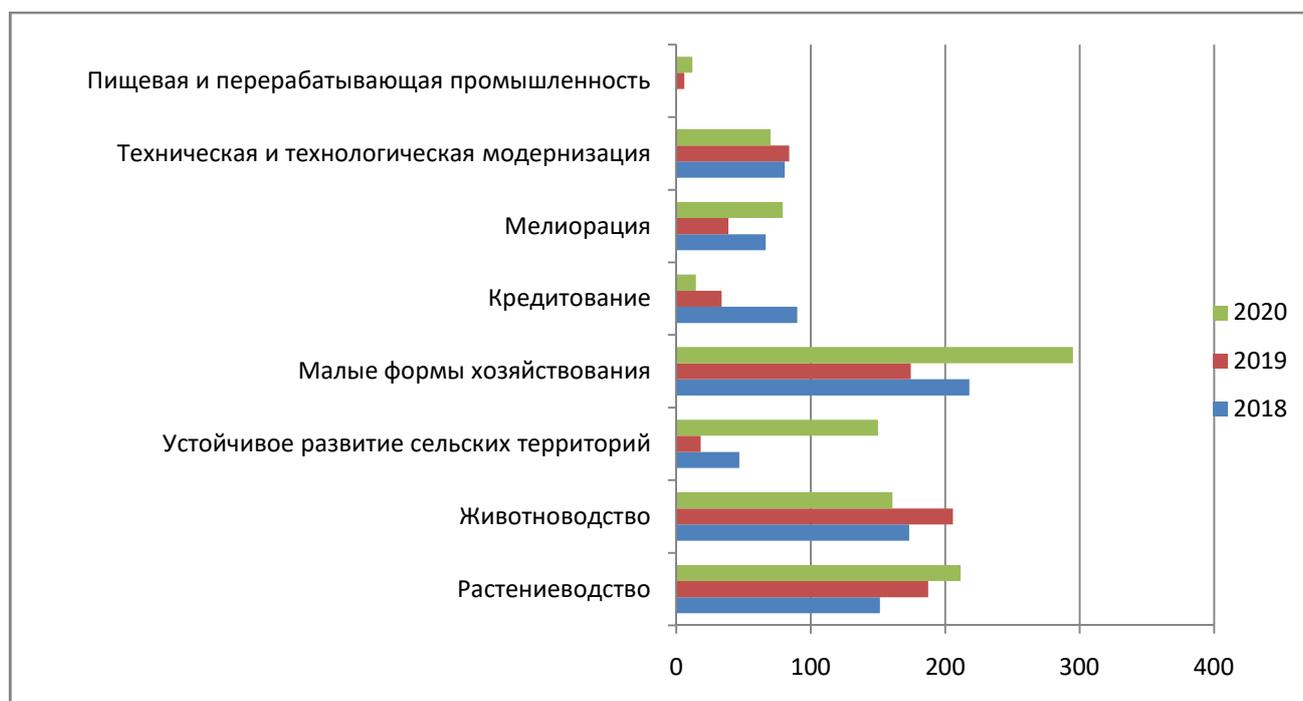


Рисунок 1- Финансирование основных мероприятий ГП АПК в 2018 – 2020 годах, млн. руб.

Наибольшее количество направлений субсидирования приходится именно на отрасли животноводства и растениеводства (таблица 2). Основной объем средств на поддержку животноводства выделяется из федерального бюджета, на поддержку растениеводства – из регионального бюджета (рисунки 2,3). Такие важные отрасли как птицеводство и свиноводство практически не поддерживаются (за исключением разовой поддержки Улан-Удэнской птицефабрики по модернизации производства и страхования сельскохозяйственных животных на свинокомплексе «Восточно – Сибирский»).

Общее количество мер государственной поддержки (без содержания аппаратов и публичных обязательств) - 48, в том числе софинансируемые из

федерального бюджета - 28, предоставляемые только из республиканского бюджета - 20.

Таблица 2 - Программные меры и инструменты развития сельского хозяйства Республики Бурятия

Инструменты/ мероприятия	Животноводство	Растениеводство
Субсидии	на повышение продуктивности в молочном скотоводстве	на оказание несвязанной поддержки в области растениеводства
	на содержание маточного поголовья КРС мясных пород и их помесей, молочного направления	на возмещение части затрат на приобретение семян с учетом доставки в районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности
	на поддержку племенного животноводства	на возмещение части затрат на увеличение посевных площадей
	на поддержку племенного КРС мясного и молочного направления	на приобретение семян зерновых и кормовых культур
	на приобретение семени быков-производителей	на возмещение части затрат на подъем паров
	на приобретение молодняка племенных сельскохозяйственных животных	на возмещение части затрат на приобретение элитных семян
	на содержание поголовья аборигенного КРС	на возмещение части затрат на приобретение минеральных удобрений (с 2019 г.)
Поддержка	овцеводства и козоводства	садоводов, дачников и их садоводческих, и дачных некоммерческих объединений
	производства и реализации тонкорунной и полутонкорунной шерсти	
	мясного табунного коневодства	
	птицеводства, свиноводства	
Страхование	возмещение части затрат сельскохозяйственных товаропроизводителей на уплату страховой премии, начисленной по договору сельскохозяйственного страхования в области растениеводства, в области животноводства	

Составлено на основе [3]

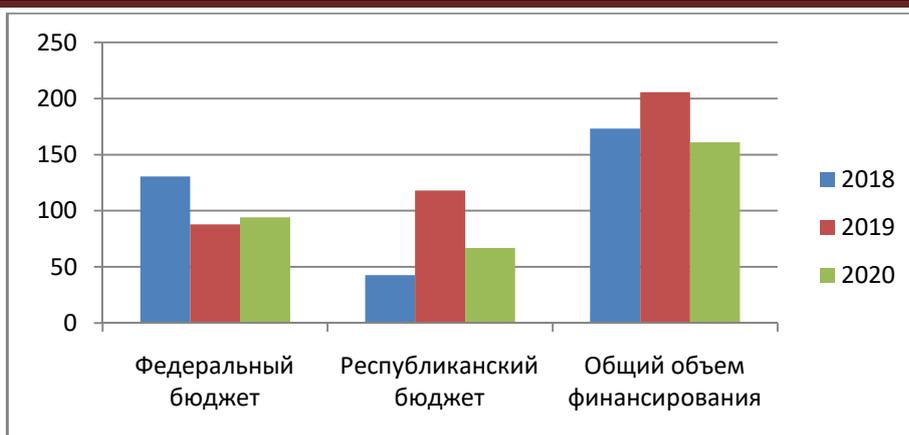


Рисунок 2 - Финансирование отрасли животноводства, млн. рублей

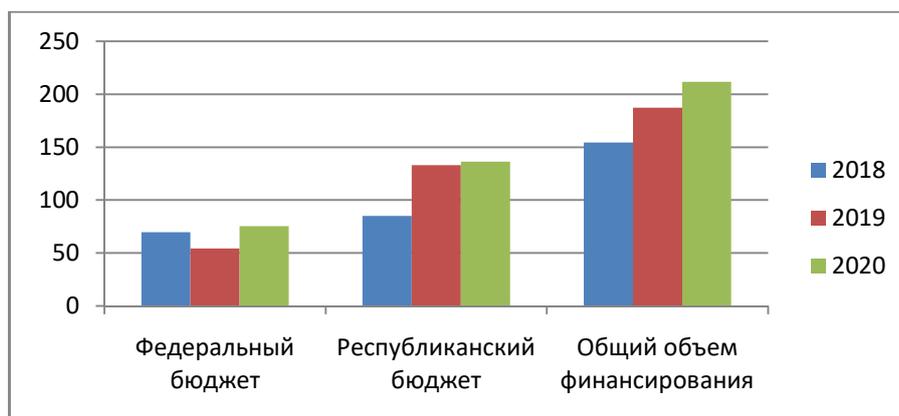


Рисунок 3 - Финансирование отрасли растениеводства, млн. рублей

В результате реализации ГП АПК мерами государственной поддержки охвачено 31% сельскохозяйственных организаций (48 из 154), 22,6% крестьянских (фермерских) хозяйств и индивидуальных предпринимателей (365 из 1613), 0,2% личных подсобных хозяйств (344 из 146401), 6,8% сельскохозяйственных потребительских кооперативов (7 из 103).

Круг получателей государственной поддержки ограничен ресурсным обеспечением ГП АПК.

В связи со спецификой сельскохозяйственной отрасли многие из мероприятий не позволяют достичь мгновенного результата, как в других отраслях экономики. Эффект от приобретаемой техники, племенного скота, ввода в оборот земель, субсидирования затрат на закладку и уход за многолетними насаждениями, грантовой поддержки и т.д. будет получен не ранее чем через 2-3 года [1, с. 145-146]. Но с учетом того, что большинство мероприятий реализуются со дня утверждения ГП АПК, можно констатировать

их недостаточную эффективность, поскольку основные показатели развития сельского хозяйства снижаются (количество сельхозорганизаций и К(Ф)Х, производство зерна, картофеля, молока, яиц и др.).

Тем не менее, реализация мер по субсидированию аграрного сектора дает положительные результаты. Так, в сельскохозяйственных организациях и К(Ф)Х по итогам 2019 года объем валовой продукции сельского хозяйства увеличился на 6%, производство мяса увеличилось на 2,1%, яиц – на 8,2%, зерна – на 20,1%. На 1 рубль государственной поддержки сельского хозяйства произведено продукции на 9,22 руб.

Предприятиям пищевой и перерабатывающей промышленности государственная поддержка не оказывалась до 2019 года, а в 2019 году выделено 6 млн. рублей или 0,7% от объема господдержки в АПК только на поддержку двух из восьми отраслей - мясо и молокоперерабатывающих производств. С учетом продукции этих отраслей на 1 руб. субсидий произведено продукции АПК на сумму 24,15 руб.

Направления развития сельского хозяйства на федеральном и региональном уровне совпадают по приоритетным целям, отражаясь в соответствующих проектах и программах, имея вертикальную систему финансирования – от федерального до местного уровня. При этом надо отметить, что Минсельхоз России доводит бюджетные ассигнования под конкретные индикаторы, невыполнение которых влечет штрафные санкции. Минсельхоз России существенно оптимизировал перечень индикаторов государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, исключив:

1) дублирующие показатели (такие как индекс производства продукции растениеводства и индекс производства продукции животноводства как составные части показателя «Индекс производства продукции сельского хозяйства»);

2) показатели во всех категориях хозяйств, как несоответствующие основному законодательному акту в области АПК - положениям ФЗ «О

развитии сельского хозяйства» (такие как производство мяса, молока, зерна во всех категориях хозяйств).

Индикаторы региональных программ проходят обязательную процедуру согласования в Минсельхозе России и должны быть взаимоувязаны. Система индикативного регулирования предусматривает не только пассивную фиксацию параметров, но и активное управление ключевыми направлениями социально-экономических процессов [8, с.40].

Вместе с тем, в настоящее время в РБ отсутствует единый подход к формированию комплекса индикаторов госпрограмм, отсутствует соответствие значений индикаторов объему финансирования программных мероприятий.

В рамках ГП АПК за Минсельхозом РБ на 2020 год закреплено 54 индикатора, из которых:

- достижение 8-ми вообще не подкреплено мерами государственной поддержки (ввод зимних теплиц, производство овощей в зимних теплицах, индекс производства напитков, производство муки, производство хлебобулочных изделий, производство плодоовощных консервов, экспорт, объем добычи водных биологических ресурсов);

- 21 индикатор является труднодостижимым, поскольку значения доведены либо во всех категориях хозяйств (РБ является регионом, в котором доля хозяйств населения значительно преобладает над крупнотоварным сектором – 60%), либо по полному кругу организаций и К(Ф)Х, значительная доля которых не использует в своей деятельности инструменты государственной поддержки. Соответственно влиять на достижение индикаторов программными методами в таких случаях становится проблематичным, однако 80% валовой продукции в товарном секторе производится получателями средств государственной поддержки (23% от числа функционирующих организаций), что располагает к достижению цели по обеспечению опережающих темпов роста валовой продукции за счет внедрения современных технологий и более высокой производительности труда.

Вместе с тем, основной макроиндикатор ГП АПК - индекс производства продукции сельского хозяйства в сопоставимых ценах, - установлен во всех категориях хозяйств. Для его достижения необходимо увеличивать объемы производства всех видов сельскохозяйственной продукции вне зависимости от категории сельхозтоваропроизводителей. Минсельхоз РБ берет на себя повышенные обязательства за сложно выполнимый показатель. Кроме того, имеются обязательства по производству пищевой продукции, и по напиткам, то есть по видам экономической деятельности, не охваченных мерами господдержки. В результате, в 2019 году из 64 индикаторов ГП АПК не достигнуты 19.

В соответствие с тем, что большой объем продукции сельского хозяйства обеспечивается деятельностью хозяйств населения, почти не имеющих господдержки, демонстрирующих отрицательные значения индекса производства, не удается достичь положительного значения индекса производства продукции сельского хозяйства во всех категориях хозяйств.

Счетная палата РБ ежегодно выявляет несоответствие значений показателей результативности субсидий объемам государственной поддержки, указывая на то, что эффективность этих индикаторов не может быть применена к категории сельхозтоваропроизводителей, не участвующих в реализации программных мероприятий. Цель ГП не в полной мере соответствует цели Стратегии, состав индикаторов ГП не меняется, несмотря на изменение ориентиров развития, в том числе установленных в Стратегии. Также ГП в целом оценивается как неэффективная и отмечается нарушение ответственными исполнителями применения утвержденной методики оценки [7].

Региональная практика управления программами характеризуется уменьшением плановых значений контрольных индикаторов, которые не выполняются и отсутствием корректировок значений индикаторов, перевыполняемых из года в год. Существует и проблема персонификации

ответственности исполнителей ГП, без которой трудно добиться достижения запланированных конечных результатов.

В целом ситуация с применением программно-целевого подхода в сельском хозяйстве, в том числе с оценкой эффективности реализации программ в регионе, неоднозначная. Применяемые методы оценки результативности и эффективности являются формальными, личная ответственность руководителей за реализацию ГП низкая. Отчеты о реализации мероприятий ГП не дают населению ясного представления о реальном вкладе программ в социально-экономическое развитие территории [6]. Несмотря на это, реализация программ в настоящее время крайне необходима, поскольку без соответствующих мер обеспечить рентабельность производства, рост показателей в подотраслях сельского хозяйства РБ практически невозможно ввиду того, что регион находится в зоне рискованного земледелия и относится к территориям низкой начальной эффективности сельхозпроизводства [2].

Список источников:

1. Доржиева Е.В. Оценка эффективности государственной поддержки регионального АПК // Вестник ВСГУТУ. -2014. - №5 (50). - С.143-148
2. Найданова Э.Б., Полянская Н.М., Сахаровская Е.Ц., Цыренов А.Р., Бордоев Д.Г. Современное состояние и эффективность государственной поддержки сельского хозяйства региона (на материалах Республики Бурятия) // Вестник Евразийской науки. – 2020. - №2. <https://esj.today/PDF/54ECVN220.pdf> (доступ свободный). Загл. с экрана.
3. Об утверждении Государственной программы «Развитие агропромышленного комплекса и сельских территорий в Республике Бурятия»: постановление Правительства Республики Бурятия от 28 февраля 2013 г. № 102 электрон. ресурс – Режим доступа URL: <http://docs.cntd.ru/document/473800372> (дата обращения 10.01.2021)
4. Об утверждении Государственной программы Российской Федерации «Комплексное развитие сельских территорий Республики

Бурятия»: постановление Правительства Республики Бурятия от 27 марта 2020 г. № 158 электрон. ресурс – Режим доступа URL: <http://docs.cntd.ru/document/570739721> (дата обращения 10.01.2021)

5. О стратегии социально-экономического развития Республики Бурятия на период до 2035 года: Закон Республики Бурятия от 18 марта 2019 г. № 360-VI: принят Народным Хуралом Республики Бурятия 28 февраля 2019 г. электрон. ресурс – Режим доступа URL: <http://docs.cntd.ru/document/553221182> (дата обращения 20.12.2020)

6. Оценка эффективности государственных программ: проблемы и перспективы: электрон. ресурс – Режим доступа URL: <http://rufincontrol.ru/article/332551/> (дата обращения 05.02.2021)

7. Результаты проведения экспертиз изменений в государственные программы Республики Бурятия. Развитие агропромышленного комплекса и сельских территорий Республики Бурятия: электрон. ресурс – Режим доступа URL: http://www.sp03.ru/news/?record_id=974 – загл. с экрана

8. Скорых Н.Н. Повышение эффективности государственного и муниципального управления комплексным развитием территории // Вестник Академии управления при Президенте Кыргызской Республики. – 2009. – № 10. – С. 36-41

9. Скорых Н.Н. Экономика Сибири: учеб. пособие/ Н.Н. Скорых; СибАГС. – Новосибирск: Изд-во СибАГС, 2012. – 208 с.