

Аналитическая записка

«Состояние, проблемы и направления повышения эффективности животноводства в Российской Федерации»

Введение

Настоящая аналитическая записка подготовлена по результатам экспертно-аналитического мероприятия «Состояние, проблемы и направления повышения эффективности животноводства в Российской Федерации», проведенного аудиторским направлением по контролю расходов федерального бюджета на воспроизводство минерально-сырьевой базы, сельское хозяйство и рыболовство, водные ресурсы, лесное хозяйство и охрану окружающей среды в 2004 году и за истекший период 2005 года, а также научно-исследовательской работы «Исследование и разработка предложений по совершенствованию экономических механизмов повышения эффективности животноводства в Российской Федерации», выполненной по плану НИР Счетной палаты Российской Федерации с участием специалистов Российской академии сельскохозяйственных наук и Всероссийского института аграрных проблем и информатики им. А. А. Никонова.

Целью настоящего исследования является анализ проблем развития животноводства в Российской Федерации, в том числе установление факторов, влияющих на развитие животноводства, и разработка предложений, направленных на повышение эффективности его функционирования.

Объектом настоящего исследования являлись экономические механизмы функционирования животноводческого сектора сельского хозяйства, система государственной поддержки реального сектора экономики, показатели, характеризующие состояние животноводства и особенности его развития в современных условиях.

В подготовке аналитической записки участвовали эксперты - академик РАСХН В. И. Фисинин и академик РАСХН, доктор экономических наук А. В. Петриков.

1. Состояние и проблемы животноводства в Российской Федерации

Результаты проведенного Счетной палатой аудита эффективности использования земельных ресурсов в Южном федеральном округе, аудита эффективности использования средств федерального бюджета и бюджетов Калужской и Курской областей, а также данные органов государственной статистики и государственного управления сельским хозяйством свидетельствуют, что состояние животноводства в Российской Федерации вызывает особую тревогу вследствие непрекращающегося спада поголовья скота, приведшего к резкому снижению объемов производства мяса и молока, деформации и дисбалансу отечественного продовольственного рынка.

1.1. В 2004 году продолжилась тенденция сокращения поголовья крупного рогатого скота (далее - КРС) и свиней в хозяйствах всех сельхозтоваропроизводителей. Поголовье КРС сократилось на 6,7 % по сравнению с 2003 годом и на 1 января 2005 года составило 23,1 млн. голов (из него поголовье коров сократилось на 6,4 % и составило 10,3 млн. голов), поголовье свиней сократилось на 11,1 % и составило 14,2 млн. голов.

Данные о поголовье КРС, свиней, овец и коз в Российской Федерации приведены в таблице:

Поголовье	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.
КРС	27,3	27,1	26,5	24,9	23,1
из него коровы	12,7	12,2	11,8	11,1	10,3
Свиньи	15,7	16	17,3	16	14,2
Овцы и козы	14,8	15,3	16,1	17	17

В 2005 году неблагоприятные тенденции в животноводстве продолжают: к 1 мая поголовье КРС снизилось еще на 7,4 % по сравнению с аналогичным периодом прошлого года, в том числе коров - на 7,3 %, поголовье свиней - на 10,7 процента.

Динамика производства по отдельным годам приведена в таблице:

	1990 г.	2003 г.	2004 г.
Мясо, включая субпродукты	6629	1608	1698
Говядина и телятина	6934	415	400
Свинина	1804	399	360
Мясо птицы	1270	742	750
Колбасные изделия	2283	1617	1600

1.2. Данные внутриотраслевого развития свидетельствуют об изменениях в структуре хозяйств в 2004 году - если доля сельхозпредприятий в реализации скота по сравнению с 2003 годом увеличилась на 4,5 процентных пункта и составила 44,8 %, а молока снизилась на 2,5 процентных пункта и составила 44,9 %, то доля хозяйств населения в реализации скота уменьшилась на 4,9 процентных пункта и составила 53 %, а по молоку возросла на 1,4 процентных пункта и составила 52,3 %. Несмотря на увеличение производства мяса в крестьянских (фермерских) хозяйствах на 44,5 %, молока - на 57,4 %, яиц - на 25,2 %, их удельный вес в производстве продукции составляет всего 2,8 процента.

1.3. Неблагоприятная ценовая ситуация на рынке животноводческой продукции, а также на рынке товаров, используемых для ее производства, отрицательно сказалась на ее рентабельности.

1.3.1. Закупочные цены на фуражное зерно, являющееся основным элементом питания сельскохозяйственных животных, в 2003-2004 годах резко возросли.

Динамика цен на фуражное зерно и комбикорма приведена в таблице:

	(в процентах к предыдущему году)			
	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.
Индексы цен на зерно, приобретенное промышленными предприятиями на фуражные цели:				
пшеница	84,4	74,8	242,3	91,3
ячмень	85,5	73,7	203,9	94,3
овес	88,2	85,1	164,3	119,5
Индексы цен на комбикорма	100,3	96,0	135,4	119,7

1.3.2. Темпы роста цен на основные товары, используемые в производстве животноводческой продукции, в несколько раз опережают темпы роста цен на производимую продукцию.

За последние 4 года цены на электроэнергию увеличились в 3,4 раза, газ - в 3,1 раза, дизельное топливо - в 1,9 раза, бензин - в 1,7 раза, одновременно с этим потребительская цена, например, на мясо птицы повысилась в 1,6 раза, яйца - в 1,7 раза.

Индекс цен на промышленную продукцию для сельского хозяйства составил в 2004 году 128 %, что, по экспертной оценке, привело к потерям сельхозтоваропроизводителями 25 млрд. рублей.

1.3.3. Вследствие сезонного характера производства животноводческой продукции предложение молока и молочных продуктов в период с мая по октябрь опережает спрос, что приводит к падению цен до 30 %, при этом механизмы государственного регулирования продовольственного рынка в целях выравнивания диспропорций не применяются.

1.3.4. Производство продукции животноводства в сельскохозяйственных предприятиях является убыточным, за исключением молока и яиц. Самый большой убыток в 2003 году был получен от производства говядины (32,4 %), свинины (16 %) и шерсти (57,8 процента).

Рентабельность производства животноводческой продукции характеризуется следующими данными:

(в процентах)

Продукция	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.
Молоко	6,9	11,5	0,9	6,4	8,7
Говядина	-29,7	-18,2	-22,9	-32,4	-27,4
Свинина	-24,4	-2,0	-1,6	-16,0	-0,7
Баранина	-4,3	3,3	8,7	0,4	4,6
Мясо птицы	-9,3	-0,6	-5,1	-6,9	2,7
Яйца	8,5	18,7	16,5	14,4	17,3
Шерсть	-50,5	-56,1	-57,8	-55,7	-52,1

1.4. Несоответствие региональной видовой структуры животноводства и местных особенностей кормовой базы и одновременная ориентация на зернопотребляющий (концентратный) тип кормления (включая традиционно травоядные виды животных) также обуславливают неэффективность производства.

1.5. С проведением в Российской Федерации экономической реформы, предполагающей демонтаж прежней экономической системы и формирование рыночных отношений, изменился механизм государственной поддержки сельского хозяйства. С отменой государственного механизма централизованного ценообразования на оборудование и материалы, закупаемые сельскохозяйственными организациями, и закупочных цен на сельскохозяйственную продукцию основными формами государственной поддержки агропромышленного производства стали бюджетные дотации, субсидии и субвенции.

Необходимо отметить, что выделение бюджетных средств (бюджетные дотации) как формы государственной поддержки сельскохозяйственного производства широко распространено в странах с развитой рыночной экономикой. Сравнительные данные, характеризующие их размер, свидетельствуют о протекционистской политике в иностранных государствах по отношению к национальному сельскому хозяйству.

Так, в середине 90-х годов бюджетные дотации в сельское хозяйство США, Японии и страны Европейского экономического сообщества составляли, соответственно, 220, 11319 и 1099 долл. США на 1 га сельскохозяйственных угодий. Для сравнения в Российской Федерации финансирование из федерального бюджета в 2004 году на сельскохозяйственное производство осуществлено в размере 22,8 млрд. рублей, что составляло 107,3 рубля на 1 га сельскохозяйственных угодий, при этом по Южному федеральному округу - 59 рублей на 1 га сельскохозяйственных угодий. С учетом того, что значительная доля бюджетного финансирования (до 50 %) направляется на осуществление прочих расходов и содержание подведомственных органов управления, размер прямых дотаций и субсидий на поддержку и развитие животноводства составляет не более одной трети.

Большинство развитых государств оказывает значительную поддержку национальному аграрному сектору экономики, нежели Россия. При этом они имеют высокий уровень развития животноводства в отличие от российского. В России поддержка аграрного сектора в целом находится на уровне статистической погрешности и не может влиять на функционирование предприятий.

1.6. Имеющиеся механизмы государственной поддержки сельхозтоваропроизводителей не отвечают потребностям сельского хозяйства. Уровень поддержки сокращается быстрыми темпами, несмотря на рост отдачи в результате вложенных субсидий, как в растениеводстве, так и в животноводстве, хотя в последнем и более медленными темпами. Таким образом, государство сменило приоритеты прямой поддержки не в пользу животноводства. В то же время хронически убыточное животноводство в большей мере нуждается в помощи.

1.7. Оценивая эффективность отечественного животноводства с точки зрения вложения бюджетных средств и сравнивая выгоды от импорта продукции с развитием собственной

отрасли, необходимо обратить внимание и на тот положительный эффект, который наблюдается в отечественном сельском хозяйстве в процессе устойчивого развития сельских территорий, а также учитывать значительную роль хозяйств населения в производстве животноводческой продукции и снижении социальной напряженности, в решении проблемы бедности и недоедания. В животноводстве малонаселенных районов основной акцент должен делаться именно на развитии малого бизнеса.

2. Факторы, определяющие эффективность производства продукции животноводства

Факторы, характеризующие эффективность производства продукции животноводства, классифицируются в зависимости от степени их определяющего воздействия на ситуацию в целом, а также от специфики воздействия на отрасль.

2.1. В молочном скотоводстве - это недостаточные объем и качество кормов, в том числе комбикормов, а также низкий уровень племенных, продуктивных и технологических признаков молочного скота.

Наличие кормов в сельскохозяйственных предприятиях снижается. Если на 1 января 2003 года в наличии имелось 22,6 млн. т кормовых единиц, то на 1 января 2005 года - 19,8 млн. т, или на 2,8 млн. т меньше (12,3 %). Расход всех кормов на производство 1 ц молока к 2004 году снизился на 22,2 % и составил 1,33 ц кормовых единиц, в том числе концентрированных кормов - 0,38 ц кормовых единиц.

Применяемые в молочном скотоводстве методы разведения и совершенствования скота сориентированы на широкое использование племенных ресурсов западных стран. Почти три четверти ожидаемой молочной продуктивности поставлено в зависимость от деятельности зарубежных селекционных фирм.

Использование мирового генофонда при совершенствовании продуктивных и технологических качеств молочного скота не отрицается отечественной наукой и практикой, однако рациональный уровень его участия зачастую не обеспечивается, тем более что в системе Российской академии сельскохозяйственных наук и системе Минсельхоза России функционирует не один научный центр, осуществляющий прикладные исследования в данной области и финансируемый за счет средств федерального бюджета.

В целом отечественная молочная промышленность не испытывает сильного конкурентного давления со стороны зарубежных поставщиков по сравнению с мясной продукцией (доля импорта составляет около 15 % потребления молокопродуктов), однако по таким продуктам, как сливочное масло и сыр, доля импорта составляет около 40 %. При этом отечественная промышленность сталкивается с недобросовестной конкуренцией на рынке. Так, себестоимость 1 кг твердого сыра в России составляет 86-90 рублей, а импортного (с учетом налогов и пошлин) - не более 69 рублей, что объясняется дотированием продукции в странах-экспортерах.

2.2. В свиноводстве наблюдается ухудшение сырьевой базы ввиду общеэкономического состояния специализированных сельскохозяйственных предприятий, а также неблагоприятное положение с племенной базой.

В сравнении с производством говядины основная доля затрат на производство свинины приходится на зерно, темпы роста цен на которое опережают закупочные.

Импорт свинины в Россию ежегодно составляет до 30 % от объема отечественного производства (1,5 млн. т). Ввиду субсидирования импорта в данных объемах отечественные производители не в силах конкурировать с зарубежными поставками. При норме потребления 24 кг его фактический уровень составляет 11 кг, или более чем в 2 раза ниже. Из

120 комплексов, имеющих прогрессивные технологии, на полную мощность функционируют лишь 7 комплексов.

Технологическая и производственная связь между племенными и репродуктивными хозяйствами нарушена. Зачастую племенные хозяйства осуществляют простой откорм животных и утрачивают специализацию.

2.3. В овцеводстве и козоводстве России основными факторами, определяющими эффективность деятельности отрасли, также являются неблагоприятное положение с племенной базой и отрицательные финансовые результаты производства продукции. Вследствие чего произошло обвальное сокращение поголовья овец и коз. Если в 1990 году численность овец и коз составила 61,3 млн. голов, производство баранины - 884 тыс. т, а годовое производство шерсти и пуха достигло 224 тыс. т, то к 2004 году поголовье сократилось до 4,6 млн. голов, т. е. более чем в 13 раз, соответственно, сократилось и производство продукции. В настоящее время в индустриально развитых странах Европы и Японии на душу населения приходится 1,5-1,8 кг чистой шерсти, против 0,2 кг в России. Практически повсеместно прекратилось улучшение стада, а племенное поголовье сдается на убой.

2.4. Отсутствует экономически обоснованная политика ограничения импорта мясной продукции. Инициатива Минэкономразвития России о распределении импортных квот на основе аукционных торгов является рациональной, так как конкурсное их распределение обеспечивает открытость. Однако механизм, предусматривающий приобретение квот на целый год, приведет к тому, что указанные квоты будут приобретаться дочерними фирмами иностранных компаний-поставщиков, которые будут впоследствии диктовать цены на сырье для предприятий отечественной мясной промышленности ввиду значительных объемов импорта (доля импорта на рынке говядины и свинины составляет свыше 50 %, мяса птицы - 48 процентов).

2.5. Основными факторами, обеспечившими в 2003-2004 годах ускорение темпов роста потребительских цен на мясо, стали: удорожание кормов, в том числе промышленного производства; опережающий рост цен на энергоносители, топливо, другие виды промышленной продукции; сокращение производства мяса при росте платежеспособного спроса населения; рост цен на импортное мясо; недостатки действующего механизма квотирования импорта мяса, прежде всего распределение квот между странами; а также несовершенство экономического механизма в АПК, который не создает мотивации к развитию производства и малоэффективно регулирует рынок.

3. Экономические механизмы повышения эффективности животноводства.

Государственное регулирование

В процессе анализа экономического механизма функционирования животноводства его эффективность характеризуется системой критериев и показателей. Данная система критериев и показателей позволяет всесторонне охарактеризовать уровень, динамику и резервы повышения производства. Показатели, используемые в указанной работе, отвечают в частности критериям объективности, специфичности и конкретности, измеримости и существенности.

Основным показателем, характеризующим экономическую эффективность производства, является рентабельность. Критерием экономической эффективности является получение таких финансовых результатов, которые позволяют обеспечить не просто рентабельное, но и расширенное воспроизводство.

Система дополняющих показателей характеризует эффективность использования отдельных факторов производства (труда, земли, основных производственных фондов, те-

кущих материальных затрат). При изучении эффективности животноводства использованы не только стоимостные, но и натуральные показатели, такие как продуктивность.

Проблема обеспечения эффективности животноводства имеет двойственный характер. Ее решение зависит как от действия конкретных субъектов рынка (внутренний фактор), так и от действия государства, проводящего определенную политику.

3.1. Эффективность государственной поддержки животноводства в Российской Федерации

Вклад сельского хозяйства в формирование ВВП (в рыночных ценах) не высок. При этом удельный вес животноводства в продукции сельского хозяйства в среднем за рассматриваемые годы составил 46 % с тенденцией к небольшому понижению.

Доля сельского хозяйства в ВВП Российской Федерации приведена в таблице:

Показатели	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.
Продукция сельского хозяйства, млрд. руб.,	429,4	536,2	572,6	630,6	753
в том числе доля сельского хозяйства в ВВП, %	6,6	6,8	5,9	5,4	4,4

Однако для всех развитых стран характерна низкая доля сельского хозяйства в ВВП. Так, по данным организации экономического сотрудничества и развития, доля сельского хозяйства, рыболовства и охоты в ВВП Великобритании составила в 2003 году 0,9 %, Германии - 1,1 %, Дании - 2,3 %. В Российской Федерации доля сельского хозяйства в ВВП составила 4,4 %. Роль и значение сельскохозяйственного сектора не обуславливается исключительно вкладом в прирост ВВП страны. Отрасль является стратегической для продовольственной безопасности, сохраняет геополитическую структуру страны, вносит основной вклад в устойчивое развитие сельских территорий и сохранение социальной стабильности, может рассматриваться как инструмент в геополитике. Этим обусловлено соответствующее внимание к ней со стороны власти, а также меры государственной поддержки, оказываемые сельскому хозяйству в развитых странах мира.

По данным Всероссийского института аграрных проблем и информатики им. А. А. Никонова, доля агрегированной поддержки государством сельского хозяйства в Российской Федерации самая низкая среди развитых стран мира.

Сопоставление доли сельского хозяйства и уровней агрегированной меры его поддержки в отдельных странах мира и Российской Федерации приведено в таблице:

Страна	Уровень агрегированной меры поддержки сельского хозяйства от ВВП			Доля сельского хозяйства в ВВП в 2003 г.	Доля агрегированной поддержки в стоимости продукции в 2003 г.
	2001-2003 гг.	2002 г.	2003 г.		
Россия	0,68	1,00	0,22	5,4	3,20
Австралия	0,31	0,31	0,3	4,9	6,16
Чехия	1,56	1,52	1,5	4,5	33,41
Венгрия	2,79	3,36	2,35	6,2	37,94
Исландия	1,84	1,96	1,89	1,7	109,64
Япония	1,36	1,37	1,33	1,7	78,57
Мексика	1,28	1,49	1,08	4,8	22,53
Новая Зеландия	1,35	0,39	0,42	1,0	4,10
Норвегия	1,48	1,54	1,49	1,2	127,31
Польша	1,11	1,28	0,74	6,6	11,28
Швейцария	2,01	2,04	1,99	1,7	119,27
США	0,91	0,88	0,86	1,8	48,99
Канада	0,82	0,84	0,86	2,7	32,04

Общий уровень бюджетной поддержки сельского хозяйства в России за последние 10 лет резко снизился и в последние годы составляет крайне малую величину - менее 5 % в себестоимости продукции. Аналогичная ситуация была и в животноводстве - доля

дотаций в последние годы была менее 5 % в себестоимости по всем основным животноводческим продуктам.

В начале 90-х годов государство в большей мере поддерживало животноводство, однако в последнее время тенденции изменились в сторону растениеводства. В то же время состояние двух этих секторов за рассматриваемый период было различным.

Динамика доли дотаций в себестоимости содержания сельскохозяйственных животных и производства продуктов животноводства характеризуется следующими данными:

Год	(в процентах)			
	КРС	Свиньи	Молоко и молочные продукты	Яйца
1992	62	48	15	31
1993	32	25	27	18
1994	18	18	16	12
1995	7	12	11	8
1996	7	14	8	11,9
1997	6	14	9	10
1998	5	10	8	7
1999	4	10	6	3
2000	3	6	6	3
2001	2	4	5	3
2002	2	2	4,2	2
2003	2	4	4	2

Анализ данных показывает, что животноводство было стабильно убыточным, в то время как растениеводство - прибыльным и в результате было ответственным за достижение общего положительного финансового результата по сельскому хозяйству в целом. Положительный вклад растениеводства в общий финансовый результат стремительно рос, выше была и отдача от бюджетных субсидий, что объясняет смену приоритетов государственной поддержки, произошедшей в 2003 году.

Однако, несмотря на рост отдачи от бюджетных субсидий, государство продолжает сокращать уровень поддержки отрасли быстрыми темпами. В 2004 году уровень субсидирования (с учетом индекса-дефлятора) не достиг уровня 1997 года. Отдача же от субсидий напротив возрастает как в растениеводстве, так и в животноводстве, хотя в последнем и более медленными темпами. Таким образом, государство сменило приоритет прямой поддержки не в пользу животноводства.

Из приведенных данных видно, что животноводство в большей мере нуждается в помощи государства. Нельзя не оценивать и особую роль животноводческой продукции в обеспечении питания населения и здоровья нации в целом. Так, рацион не только должен содержать достаточное количество белков, но и должен быть сбалансирован по соотношению животных и растительных белков. При недостатке белка отмечаются серьезные нарушения со стороны высшей нервной деятельности, нарушается работа эндокринных, ферментных систем, нарушаются функции печени и кроветворения. Все эти нарушения наблюдаются даже при достаточной калорийности рациона, так как белок не может быть заменен другими веществами. Белки неоднородны по своему составу. Исследования, проведенные в Институте питания Российской академии медицинских наук, показали, что оптимальная доля животного белка для взрослого населения составляет 55 % общего белка в рационе. Для детей и подростков она должна быть немного выше. Средняя норма белка для человека составляет 85-90 г в сутки. При этом считается, что грань недоедания проходит на 2150 ккал/сутки, а при 1520 ккал/сутки наступает голод.

Рацион питания населения не только дефицитен и крайне несбалансирован по белкам, но и недостаточен по калорийности.

Данные о пищевой и энергетической ценности продуктов питания по группам населения приведены в таблице:

Показатели	Группы									
	1*	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Белки (г в сутки)	39	49	56	61	66	70	74	77	82	91
в % от нормы	45,9	57,6	65,9	71,8	77,6	82,4	87,1	90,6	96,5	107,1
Белки в продуктах животного происхождения	17	24	28	32	35	38	41	43	47	52
Соотношение животных и растительных белков (%)	37:63	42:58	42,5:58,5	45:55	45:55	46:54	47:53	47,5:52,5	49:51	49:51
Энергетическая ценность (ккал в сутки)	1527	1870	2114	2298	2483	2606	2730	2819	2967	3286

*наименее обеспеченная

Из таблицы следует, что как минимум 10 % населения России голодают, а 30 % недоедают. Соотношение животных и растительных белков медленно приближается к оптимальному у 30 % населения со сравнительно высокими доходами. В других группах, особенно с низкими доходами, имеется острый белковый дефицит и недостаток животных белков. Взаимосвязь потребления продуктов питания с доходами прослеживается достаточно четко. Рассмотрение ситуации в динамике показывает, что картина достаточно устойчива. В среднем дефицит белка составляет более 20 % к рекомендуемой норме.

Данные Росстата, характеризующие состав и структуру питания сельского и городского населения, свидетельствуют, что жители сельской местности питаются лучше по сравнению с жителями городов. Однако наблюдаемая тенденция сокращения доли сельского населения (с 38 % в 1970 году до 27 % в 2004 году) является неблагоприятным фактором.

Таким образом, оценивая эффективность отечественного животноводства с точки зрения отдачи в результате бюджетных вложений и сравнивая выгоды от импорта продукции с развитием собственной отрасли, необходимо обратить внимание и на тот положительный эффект, который наблюдается в отечественном сельском хозяйстве в процессе устойчивого развития сельских территорий, а также учитывать значительную роль хозяйств населения в производстве животноводческой продукции и снижении социальной напряженности, в решении проблемы бедности и недоедания.

3.2. Анализ эффективности использования ресурсов различными категориями хозяйств

В настоящее время сельскохозяйственные организации России - производители продукции поделены на три категории хозяйств - сельскохозяйственные организации, крестьянские фермерские хозяйства и личные подсобные хозяйства населения. Вклад хозяйств различных категорий в производство животноводческой продукции различен.

Доля хозяйств населения в производстве всех животноводческих продуктов, кроме яиц и мяса птицы в последние годы устойчиво превышает 50 %. Вклад этой категории хозяйств в решение проблемы обеспечения населения животноводческими продуктами бесспорен. Вклад крестьянских фермерских хозяйств невелик, однако это наиболее динамично развивающийся сектор.

Из-за отсутствия действующей оптимальной методики сравнительной оценки эффективности использования ресурсов в различных хозяйствах их сопоставление осуществлялось по сравнительной эффективности использования земли.

3.2.1. Земельные ресурсы более эффективно используют хозяйства населения. В расчете на 1 га сельскохозяйственных угодий в личных хозяйствах населения производится ва-

ловой продукции сельского хозяйства в 8-9 раз больше, чем в сельскохозяйственных и крестьянских фермерских хозяйствах.

3.2.2. По производству продукции в расчете на одного среднегодового занятого личные подсобные хозяйства населения существенно отстают от сельскохозяйственных организаций и крестьянских фермерских хозяйств (в 2,2-2,3 раза). По животноводческой продукции этот разрыв еще больше, что объясняется уровнем используемых большинством хозяйств населения технологий с преобладанием ручного труда.

3.2.3. В крестьянских фермерских хозяйствах производство валовой продукции на 1 га постепенно сравнивается с ее отдачей в сельскохозяйственных организациях (в 2003 году отдача от земли в крестьянских фермерских хозяйствах составила 94,8 % к уровню сельскохозяйственных организаций, в 1997 году - 72 %). Кроме того, рост производительности земли в крестьянских фермерских хозяйствах в последние годы происходит более быстрыми темпами, чем в сельскохозяйственных организациях. В 1992 году крестьянские фермерские хозяйства занимали 3,3 % общей площади сельскохозяйственных угодий и производили только 1 % валовой продукции сельского хозяйства. В 2003 году доля крестьянских фермерских хозяйств в общей площади сельхозугодий возросла до 9,2 %, а в валовой продукции - до 4,5 %. Объем валовой продукции в крестьянских фермерских хозяйствах растет значительно быстрее, чем в сельскохозяйственных организациях. В 2003 году по сравнению с 1997 годом он удвоился, т. е. ежегодный темп прироста валовой продукции составил в этот период 12,2 %. За этот же период физический объем производства валовой продукции в сельскохозяйственных организациях сократился на 4,1 %. Таким образом, крестьянские фермерские хозяйства постепенно наращивают объемы производства, сельскохозяйственные организации их сокращают.

3.2.4. Сравнительная характеристика молочных ферм в США и России показывает, что в США доля поголовья на фермах до 10 коров в их общем числе крайне мала - менее 1 %, в то время как в Российской Федерации на эту категорию приходится более половины всех коров, в основном сконцентрированных в личных подсобных и крестьянских фермерских хозяйствах.

Около трети всего поголовья коров США сосредоточено на фермах с поголовьем от 10 до 100 животных, причем таких ферм было 57 % от общего числа молочных ферм США. Это свидетельствует о том, что данная структура наиболее адаптирована к рынку при условиях, какие имеются в США, где немало средств вкладывалось, прежде всего, в инфраструктуру. В России же на эту категорию приходится менее 2 процентов.

Как и в России, в США молочное производство на крупных комплексах с поголовьем более 1000 коров также развито. Там сконцентрировано около трети всего поголовья, но таких ферм мало - 1,4 %, при этом в России на таких комплексах содержится около 6 % поголовья коров.

3.3. Оценка эффективности субсидий, выделяемых на поддержку и развитие животноводства в сельскохозяйственных организациях

Крупные и средние сельскохозяйственные организации являются основными получателями федеральных и региональных дотаций и компенсаций, но и среди них распределение осуществляется в пользу крупнейших хозяйств. По оценке Минсельхоза России, поддержка крупных производителей, объединений и холдингов является приоритетом.

В настоящее время дотации, выделяемые на животноводство из федерального центра, могут направляться для стимулирования развития отдельных отраслей в виде прямых дотаций на продукцию в расчете на поголовье, тонну производимой продукции или в форме субсидирования расходов. Прямыми дотациями в последние годы поддерживается овцеводство, северное оленеводство, племенное животноводство. Эта мера

является одной из разновидностей прямых доплат к цене и формой поддержки достаточно распространенной в странах Запада. Смысл этой меры в том, что государство устанавливает определенный уровень цен и каждому производителю доплачивает разницу между реальной ценой и установленной.

Вторая форма поддержки - субсидирование расходов. Цель данной меры - повышение доходов производителя через снижение его издержек. Из действующих в настоящее время программ поддержки животноводства субсидирование расходов осуществляется в форме компенсации затрат на приобретение (лизинг) племенного скота и птицы. Сюда же можно отнести компенсацию части страховых платежей и разницу между льготной и рыночной ставкой процента (учетная ставка Банка России) по предоставляемым сельскохозяйственным товаропроизводителям кредитам, компенсации на животноводство в связи со стихийными бедствиями и чрезвычайными ситуациями. Последние со временем должны сокращаться в связи с развитием страхования. В разное время федеральным бюджетом компенсировалась часть стоимости комбикормов для птицефабрик и животноводческих комплексов. Впоследствии эти программы сохранялись в отдельных регионах. Компенсация затрат на минеральные удобрения и средства химической защиты растений, приобретение элитных семян относятся к растениеводческим субсидиям, но если они расходуются для выращивания кормовых культур, потребляемых в тех же хозяйствах, то это можно рассматривать и как косвенную поддержку животноводства.

Регионы обычно принимают программы поддержки, дублирующие федеральные. Это помогает значительно усилить их действие. Кроме того, субъекты могут принимать дополнительные программы, не связанные с федеральными, исходя из собственных приоритетов региональной аграрной политики.

Анализ распределения средств аграрного бюджета Российской Федерации в части животноводческих дотаций и компенсаций по предприятиям свидетельствует, что при распределении дотаций нарушается принцип справедливости, предполагающий равнодоступность всех сельскохозяйственных товаропроизводителей, имеющих право на субсидию в получении бюджетных средств.

Так, по данным отчета о средствах целевого финансирования, входящего в состав сводного годового отчета Минсельхоза России, в 2003 году сумма фактически полученных субсидий по программам государственной поддержки животноводства была на 407 млн. рублей меньше расчетной величины согласно заявкам сельскохозяйственных организаций. Субъективный подход и нарушение принципов распределения бюджетных средств лишают этот процесс основной цели, которая заложена в само понятие поддержки.

Сравнительная характеристика молочных ферм США и России приведена в таблице:

Группы ферм с поголовьем	Количество ферм**				Поголовье коров			
	США		Россия		США		Россия	
	единиц	в % к итогу	единиц	в % к итогу	голов	в % к итогу	голов	в % к итогу
1-9	21016	22,8	5794161	99,69	53250	0,6	5963388	52,9
10-49	27244	29,6	1452	0,02	842128	9,3	44187	0,4
50-99	25465	27,7	2186	0,04	1733946	19,0	161256	1,4
100-199	10816	11,8	4472	0,08	1398341	15,4	645551	5,7
200-499	4546	4,9	7121	0,12	1336479	14,7	2218143	19,7
500-999	1646	1,8	2374	0,04	1115307	12,3	1563988	13,9
1000 и более	1256	1,4	494	0,01	2624508	28,8	665946	5,9
Всего	91989	100,0	5812260	100,0	9103959	100,0	11262459	100,0

** По Российской Федерации включены сельскохозяйственные организации, личные подсобные хозяйства, имеющие коров, и крестьянские фермерские хозяйства

Анализ данных свидетельствует, что государственные средства распределяются крайне неравномерно и в недостаточных объемах. Доля дотаций в выручке превышала 5 % только

у хозяйств первых трех групп, т. е. субсидии не могли оказывать сколько-нибудь заметное влияние на функционирование большинства хозяйств. Например, в 2000 году 62 % всех выделенных дотаций на животноводство получили 4,5 % хозяйств, при этом они дали всего 36 % товарной продукции животноводства. В то же время почти 9 тыс. хозяйств, производящих и реализующих продукцию животноводства (35 % от общего числа), вообще не получали никаких субсидий, но произвели 18 % всей товарной продукции. Еще 9 % хозяйств получили незначительные субсидии - менее 10 рублей на условную голову.

Ситуация типична и воспроизводится каждый год. Более того, выявленные нами тенденции неравномерного распределения усиливаются. В 2003 году мы видим, что первая группа аккумулировала уже 71 % всех дотаций на животноводство, составляя всего 7 % всех хозяйств и производя только 38 % всей товарной продукции животноводства. Остальные 62 % товарной продукции животноводства все еще дают хозяйства других групп, из них 26 % продукции реализуют предприятия, не получающие никакой поддержки.

Единая государственная политика поддержки животноводства и ее зависимость от региональных решений отсутствуют. Как общую закономерность можно отметить, что достаточно значимую поддержку получают хозяйства регионов с неблагоприятными условиями хозяйствования Дальневосточного региона, особенно Якутия, где сумма дотаций животноводства превышает выручку отдельных регионов Сибири, в основном национальных республик, части северных регионов (Мурманская область, Республика Коми). В эту же группу входят и отдельные северокавказские республики. Если учесть, что сколько-нибудь значимой для функционирования хозяйств может считаться поддержка, превышающая как минимум 10 % от их выручки, то регионов с таким уровнем поддержки в 2003 году было 19. Аккумулируя 27 % всех дотаций на животноводство, что составило 1,8 млрд. рублей, они давали всего 5 % в итоговой товарной продукции животноводства, составляя 5 % в общем поголовье. Сумма убытка от реализации продукции животноводства составила 2,8 млрд. рублей.

В то же время наиболее производительные регионы с максимальным показателем среднедушевого производства продукции животноводства (в первую десятку входят (по убыванию) Белгородская, Вологодская, Омская области, Удмуртия, Марий Эл, Липецкая, Кировская области, Мордовия, Костромская и Новосибирская области) поддерживают животноводство в очень незначительной степени (доля дотаций в выручке у всех меньше 5 %), за исключением Кировской области, где этот показатель также невысок и составляет 5,7 %. На них приходится всего 13 % дотаций, 20 % товарной продукции животноводства и 19 % поголовья.

Также и регионы, занимающие первые места по объему товарной продукции животноводства (Краснодарский край, Московская, Ленинградская области, Татарстан, Свердловская, Новосибирская, Белгородская области, Башкирия, Омская и Пермская области), имеют низкий уровень дотаций в выручке (меньше 5 %), за исключением Татарстана (8 %). Они аккумулируют 25 % дотаций, но дают 39 % выручки, сосредотачивают 34 % поголовья.

Таким образом, видно, что из-за различной политики регионов средства распределялись крайне неравномерно и без большого эффекта, так как значимой и непропорционально большой объемам и поголовью поддержка была у регионов, которые составляли ничтожную часть в общем объеме товарной продукции и поголовья.

Согласно экспертным оценкам, необходимый уровень дотаций для обеспечения безубыточной работы сельхозтоваропроизводителей составляет 1280 рублей на условную голову. Это требует дополнительно 10 млрд. рублей, что в 1,5 раза больше объема фактического субсидирования.

Государство, озабоченное растущим импортом продуктов животноводства, особенно мяса, по существу не оказывает производителям реальной помощи, напротив целенаправленно сокращает ее.

Действия федеральных, региональных и местных органов власти по сдерживанию сокращения поголовья в сельскохозяйственных организациях от административных до экономических не в состоянии пересилить влияние рыночных факторов. Анализ показывает, что в подавляющем большинстве субъектов Российской Федерации в хозяйствах четвертой группы, где высок уровень убыточности, несмотря на различия в региональных политиках, происходит ежегодное сокращение поголовья на 10-15 процентов.

Одним из механизмов влияния государства на производство являются государственные закупки, которые осуществляются через организации и предприятия, наделенные такими полномочиями. В 2004 году через государственные закупки продавалось более четверти всего объема мяса (в пересчете на живой вес), шерсти и яиц, более 60 % молока.

Удельный вес государственных закупок в общем объеме продажи продукции сельскохозяйственных организаций:

Вид продукции	(в процентах)	
	2003 г.	2004 г.
Скот и птица (в живом весе)	31,6	25,9
Молоко	63,1	61
Яйца	34,1	26,7

В настоящий момент цены, получаемые предприятиями через организации, осуществляющие государственные закупки, на основные виды животноводческой продукции несколько выше средних, за исключением закупок племенного скота, молока, а в 2004 году и шерсти всех видов. Таким образом, повышение закупочных цен накупаемые государством объемы может и должно стать важным механизмом поддержки отрасли.

Соотношение цен по каналам реализации продукции в сельскохозяйственных организациях по отношению к средней в 2004 году:

Вид продукции	(в процентах)									
	Для государственных нужд		Центросоюз		Перерабатывающие предприятия		Население		По бартерным сделкам	
	2003 г.	2004 г.	2003 г.	2004 г.	2003 г.	2004 г.	2003 г.	2004 г.	2003 г.	2004 г.
Скот и птица (в живом весе)	104,8	103,8	121,4	116,9	102,2	103,1	82,0	77,9	89,8	88,3
Яйцо пищевое, (руб. за тыс. шт.)	102,6	102,6	97,0	102,5	98,7	98,9	101,0	96,5	97,9	102,0
Шерсть (в физическом весе)	116,0	91,1	80,4	80,9	93,2	103,9	79,0	91,8	106,1	103,2

3.4. Импорт, ценовой механизм, их регулирование и влияние на эффективность животноводства

С переходом экономики России в начале 90-х годов на рыночные условия в агропромышленном комплексе стали развиваться негативные процессы, приведшие к неравным экономическим отношениям между промышленными и сельскохозяйственными отраслями производства, резкому ухудшению финансового состояния сельхозтоваропроизводителей и обвальному падению производства практически всех видов сельскохозяйственной продукции. Удельный вес сельского хозяйства в ВВП сократился с 16,4 % в 1990 году до 4,4 % в 2004 году, или почти в 4 раза.

Сохраняется высокий уровень зависимости России от импорта продовольствия, в особенности от импорта продукции животноводства. При прогнозировании экономического развития страны импорт продовольствия продолжают считать временной мерой, позволяющей восполнить все увеличивающийся разрыв между потреблением продовольствия и его производством. Однако в современных условиях развития мирового хозяйства на са-

мом деле сам импорт является причиной указанного разрыва в силу того воздействия, которое он оказывает на отечественное производство и развитие сельского хозяйства.

Без сокращения издержек путем совершенствования сельскохозяйственного производства товарное производство продовольствия не сможет конкурировать с импортом, что, в свою очередь, приведет к его сокращению, росту социальной напряженности вследствие возрастания уровня безработицы на селе и оттока молодых специалистов.

Применяемые в настоящее время механизмы государственного регулирования импорта продовольствия путем его квотирования (в 2002 году были установлены квоты на ввоз сахара-сырца, в 2003 году - квоты на ввоз мяса птицы, свинины, крупного рогатого скота и сахара-сырца) не приводят к должному эффекту, так как размеры субсидий иностранных государств сельхозтоваропроизводителям фактически приводят к демпингу импортного продовольствия, противостоять которому отечественный товаропроизводитель без адекватных мер государственного регулирования не в состоянии. Например, в 2003 году при цене 1 т мяса птицы отечественных производителей 1,45 тыс. долл. США, цена импортной продукции составила 0,6 тыс. долл. США.

При рассмотрении целесообразности импорта важным остается вопрос не только количества, но и качества.

Если в 1995 году доля забракованной продукции отечественного животноводства была гораздо ниже импортной: по мясу - 11,3 % (импорт - 17,3 %), рыбопродуктам - 24 % (импорт - 54,9 %), маслу - 16,4 % (импорт - 27,2 %), сырам - 18,4 % (импорт - 27,2 %), консервам рыбным - 17,5 % (импорт - 54,9 %), отставание наблюдалось только по мясу птицы - 32,3 % (импорт - 20,3 %), то по итогам 2003 года динамика данного качественного показателя отрицательная: консервы рыбные - 15,9 % (импорт - 10,5 %), масло - 35 % (импорт - 18,7 %), сыры - 25,5 % (импорт - 25,5 %), что свидетельствует об ухудшении качества отечественной продукции.

По данным органов ветеринарного и санитарного контроля, в продовольственных товарах остается высокой доля импортного мяса низкого качества, объем мяса забракованного или сниженного в сортности от его общего количества в несколько раз выше, чем отечественного. При этом данная тенденция устойчива на протяжении 10 лет.

Согласно расчетам Росстата, доля импорта продуктов животноводства в их внутреннем потреблении составила в 2003 году по мясу и мясопродуктам 35,4 %, по молоку и молокопродуктам - 14,7 %, по яйцам и яйцепродуктам - 2 процента.

Считается, что пороговое значение данного показателя, при котором не наступает импортозависимость, составляет 25 %. Таким образом, по мясу и мясопродуктам Россия может считаться устойчиво зависимой с 1995 года, когда доля импорта во внутреннем потреблении превысила 27,4 %, в последующие годы эта величина увеличивалась, составив в среднем за 1996-2003 годы 34 %, по молоку и молокопродуктам, яйцам и яйцепродуктам импортозависимости нет.

Как уже было сказано выше, импорт мяса в России рос быстрыми темпами, сопровождаясь структурными сдвигами. Если в 1990-1991 годах импортировали в основном говядину, а мясо птицы составляло не более 7 %, то в последние 3 года больше половины импорта приходится на мясо птицы, причем в натуре импорт этой продукции увеличился в 2003 году по сравнению с 1991 годом более чем в 11 раз.

Соотношение цен на отдельные виды мяса на потребительском рынке России и мировом рынке приведено в таблице:

Показатели	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.
Отношение розничных цен птицы и свинины в России	0,83	0,72	0,72	0,84
Отношение розничных цен птицы и говядины в России	0,93	0,81	0,80	0,94
Отношение мировых цен птицы и свинины	0,28	0,31	0,32	0,29
Отношение мировых цен птицы и говядины	0,30	0,30	0,27	0,24

Таким образом, цена на мясо птицы составляет в мире примерно треть от цены говядины и свинины, но российских потребителей заставляют переплачивать за этот товар.

Квоты на импорт говядины, введенные с апреля 2003 года, представляются вынужденной мерой. Размер квоты рассчитывался специалистами исходя из потребностей внутреннего рынка, не удовлетворяемого за счет собственного производства. Тариф на сверхквотную говядину установлен на уровне 60 % от ее таможенной стоимости. Квота на импорт говядины в Российской Федерации в 2003 году составила 315 тыс. т (действовала с апреля 2003 года по 31 декабря 2003 года). Однако реальный импорт говядины в 2003 году составил 530 тыс. т (квота не распространялась на I квартал). В 2004 году она составила 420 тыс. т и не была выбрана полностью в основном по техническим причинам.

Аналогична ситуация со свининой. Мировая цена на свинину выше, чем цены реализации сельскохозяйственных организаций. Но цены импортеров были значительно ниже мировых. Более того, в 2002-2003 годах цены импортеров были ниже и цен реализации сельскохозяйственных организаций: 35,58 и 37,6 руб./кг против, соответственно, 44,16 и 41,12 руб./кг в сельскохозяйственных организациях. Таким образом, без тарифно-таможенного регулирования импорт свинины также более выгоден перекупщикам, чем отечественное производство, к тому же продукция ввозится по цене ниже мировой.

С 1 апреля 2003 года введена квота на импорт свинины с пошлиной на ее сверхквотный объем в размере 80 %. На 2003 год размер квоты составил 337,5 тыс. тонн. Завезено за 2003 год было по разным данным намного больше - от 548,9 до 560 тыс. т (в I квартале квота не действовала). На 2004 год квота на свинину составила 450 тыс. тонн.

Цены и рентабельность реализации мяса крупного рогатого скота приведены в таблице:

Показатели	1994 г.	1995 г.	1996 г.	1997 г.	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.
Цена мировая на мясо КСР, руб./кг	5,25	8,87	8,92	10,88	17,01	46,64	55,04	62,37	66,68	66,38
Средняя цена производителей (уб. вес) КРС, руб./кг	1,61	5,44	7,30	8,83	10,96	26,06	31,43	43,94	57,82	49,17
Цена розничная на мясо КСР, руб./кг (до 1998 г. - тыс. руб./кг)	5,19	12,6	14,1	15,8	30	42	52,7	70,3	72,6	73,9
Рентабельность КСР, в %	-34	-27	-54	-61	-59	-28	-36	-25	-28	-36

Сельское хозяйство имело от производства говядины одни убытки и по законам экономики должно было бы вообще прекратить это производство, что собственно и происходит - идет быстрое сокращение поголовья КРС в сельскохозяйственных организациях. Сдерживающим фактором выступает тот факт, что говядина является в России побочным продуктом молочного скотоводства, а реализация молока прибыльна.

Отношение прибыли/убытков к затратам сельскохозяйственных организаций, предприятий переработки и торговли по производству, переработке и реализации говядины:

	(в процентах)		
	Сельское хозяйство (без учета дотаций)	Промышленность	Торговля
2000 г.	-29,7	4,7	23,6
2003 г.	-32,4	3,6	38,5

Снижение доли прибыли перерабатывающей промышленности объясняется ростом затрат, а не увеличением доли сельского хозяйства в структуре цены. Также надбавка розничной торговли в структуре цены по говядине выросла с 14,9 до 18,5 % в 2000-2003 годах, в то время как стоимость сырья, представляющая долю сельского хозяйства, снизилась с 60,1 % до 59 %, соответственно.

Аналогична ситуация на рынке свинины и птицы. Доля сельского хозяйства в структуре розничной цены также падает: по свинине - с 64 до 58,9 % в 2000-2003 годы, по мясу птицы - с 45,1 % до 34,6 %, соответственно.

4. Проблемы законодательного и нормативно-правового регулирования развития животноводства

Нормативно-правовая база функционирования рынка и производства продукции животноводства и птицеводства в Российской Федерации находится в стадии становления. Особенности ее формирования является фрагментарность, отсутствие комплексного, системного подхода к обоснованию мер по развитию животноводства.

Учитывая катастрофическую и ухудшающуюся ситуацию в аграрном и продовольственном секторах страны для обеспечения защиты экономических интересов сельхозтоваропроизводителей были приняты Федеральные законы от 2 декабря 1994 года № 53-ФЗ «О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд», от 14 июля 1997 года № 100-ФЗ «О государственном регулировании агропромышленного производства», от 14 апреля 1998 года № 63-ФЗ «О мерах по защите экономических интересов Российской Федерации при осуществлении внешней торговли товарами», в которых был обобщен мировой опыт развитых стран в регулировании агропромышленного производства. Однако исполнение указанных законов было заблокировано, а с 1 января 2005 года их действие отменено.

Ежегодно Правительством Российской Федерации принимается ряд постановлений, касающихся правил предоставления субсидий из федерального бюджета на государственную поддержку отдельных отраслей сельскохозяйственного производства, программ и мероприятий в сельском хозяйстве, осуществления государственных закупочных и товарных интервенций, по утверждению порядка возмещения сельхозтоваропроизводителям из федерального бюджета части затрат на уплату процентов по кредитам, о мерах по защите отдельных отраслей и другие. Однако общего федерального закона, определяющего основные принципы, методы и инструменты регулирования производства, до настоящего времени не имеется.

Слабая законодательная база, определяющая правовые и экономические основы функционирования особой экономической зоны в Калининградской области, позволяет ежегодно завозить на территорию России большое количество птицеводческой продукции сверх установленных квот, что наносит колоссальный вред как производителям птицеводческой продукции Калининградской области, так и всему птицеводству России. Постановлением Правительства Российской Федерации от 23 января 2003 года № 48 «О мерах по защите российского птицеводства» были утверждены количественные ограничения, в частности на мясо птицы в количестве 3 тыс. т. Однако в 2004 году через Калининградскую область было завезено 163 тыс. т мяса птицы.

Государство, озабоченное растущим импортом, по существу не оказывает аграрному сектору действенной помощи и не проводит единую политику поддержки. Каждый регион принимает самостоятельное решение о поддержке отрасли. Часто противоположные тенденции в региональной политике поддержки отрасли, перемещение ее в регионы с низкой доходностью и низкими объемами производства при слабой поддержке в основных производящих регионах приводят к тому, что при анализе всей совокупности российских предприятий не удается определить достоверно влияние дотаций на финансовые результаты животноводства.

4.1. Ввиду значительного объема импорта продукции животноводства и его влияния на развитие отечественного рынка, субсидирования иностранных производителей в объемах, позволяющих применять методы ценовой конкуренции, актуальной задачей государствен-

ного регулирования данного сектора экономики является политика квотирования импорта и четкая регламентация антидемпинговых расследований.

Федеральный закон от 8 декабря 2003 года № 165-ФЗ «О специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мерах при импорте товаров», прописывающий процедуры и основания для проведения соответствующего расследования, принятый только в конце 2003 года, не лишен ряда недостатков именно для аграрного производства, где концентрация производства не достигла больших размеров, а значительная доля продукции вообще производится в личных подсобных хозяйствах. Так, на долю всех сельскохозяйственных организаций приходилось всего 44,2 % производства мяса в убойном весе, а личные подсобные хозяйства давали 53,7 %, крестьянские фермерские хозяйства - 2,1 %. Таким образом, чтобы инициировать расследование по говядине или свинине необходимо собрать не только подписи всех сельскохозяйственных организаций, производящих этот вид продукции, но и учредить подписные компании среди граждан, разводящих свиней, бычков на домашнем подворье. Это абсолютно нереально, и делает данный Федеральный закон не реализуемым.

4.2. Политика многоукладности и разных форм хозяйствования, декларируемая во всех программах развития АПК за последние 15 лет, не реализуется. Реальная политика нацелена на поддержку крупного бизнеса и ограничение малого.

Федеральный закон от 7 июля 2003 года № 112-ФЗ «О личном подсобном хозяйстве» представляет субъектам Российской Федерации право устанавливать максимальные площади хозяйств - многие субъекты, воспользовавшись этим правом, ввели жесткие ограничения на площади (не более 1-1,5 га). Крестьянские фермерские хозяйства в начале реформ получали стартовые бюджетные кредиты, однако в последующие годы эта поддержка была сведена на нет. Программа поддержки вновь образованных крестьянских (фермерских) хозяйств, первоначально включенная в проект ведомственных программ Минсельхоза России на 2005-2007 годы, была впоследствии исключена из них. В то же время, по расчетам Минсельхоза России, реализация программы позволила бы к 2007 году создать 7 тысяч новых крестьянских фермерских хозяйств и расширить существующие, что позволило бы вовлечь в сельскохозяйственный оборот около 70-100 тыс. га брошенных земель, произвести дополнительно сельскохозяйственной продукции на 600 млн. рублей.

Система дотаций и компенсаций из федерального бюджета ориентирована на крупных производителей. Постановление Правительства Российской Федерации от 6 апреля 2005 года № 191 «Об утверждении Правил предоставления в 2005 году из федерального бюджета субсидий на возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным гражданами, ведущими личное подсобное хозяйство, в российских кредитных организациях на срок от 1 до 3 лет» вряд ли повысит эффективность государственной поддержки крестьянских фермерских хозяйств. Кредитно-финансовые организации не ориентированы на мелких заемщиков.

5. Предложения по повышению эффективности животноводства в Российской Федерации

Анализ состояния и развития животноводства в Российской Федерации, факторный анализ причин, обуславливающих неблагоприятное его развитие, в том числе причинно-следственный анализ, позволили выработать предложения, реализация которых поможет стабилизировать положение в отрасли, а также обеспечит перелом отрицательной динамики его развития.

Государственное регулирование спроса и предложения посредством проведения закупочно-товарных интервенций применяется пока в незначительных масштабах и только в зерновом сегменте рынка. Основным инструментом государственного регулиро-

вания рынка животноводческой продукции на федеральном уровне - установление импортных квот и пошлин.

5.1. Меры правового характера

В целях упорядочения мер государственной поддержки животноводства необходимо:

- установить систему эффективного квотирования импорта указанной продукции, применить механизм проведения закупочных и товарных интервенций;
- принять федеральный закон о развитии сельского хозяйства;
- предусмотреть уменьшение общего объема импортной квоты мяса птицы;
- рассмотреть вопрос об установлении количественного ограничения импорта мяса, предусмотренного постановлением Правительства Российской Федерации от 14 июля 2000 года № 526 «Об установлении на 2000-2005 годы количественных ограничений на отдельные виды товаров, ввозимых из других стран в таможенном режиме свободной таможенной зоны, действующем на территории Особой экономической зоны в Калининградской области»;
- внести изменение во второй абзац, пункта 2, статьи 10 Федерального закона от 8 декабря 2003 года № 165-ФЗ «О специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мерах при импорте товаров» в части определения специальной защитной меры производства и потребления;
- ввести компенсационную пошлину для обеспечения конкуренции на внутреннем рынке или скорректировать ввозные таможенные пошлины в целях ограничения поставок мяса птицы из-за рубежа по демпинговым ценам целесообразно в соответствии с Федеральным законом от 8 декабря 2003 года № 165-ФЗ «О специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мерах при импорте товаров»;
- рассмотреть вопрос об изменении закупочных цен реализуемого молока, мяса, яиц, шерсти с тем, чтобы закупочные цены стали основным регулятивным механизмом, способствующим повышению рентабельности животноводства;
- предусмотреть субсидирование процентных ставок по кредитам, полученным сельхозтоваропроизводителями через сельскохозяйственные кредитные потребительские кооперативы и фонды поддержки сельского развития районного уровня.

5.2. Меры организационного характера

В целях снижения темпов роста потребительских цен на животноводческую продукцию целесообразно принять ряд организационных мер:

- установить механизм государственного регулирования цен на значимые для животноводства ресурсы (корм, электроэнергия, газ, тепло) или возможность их прямого дотирования;
- создать государственный страховой фонд фуражного зерна;
- ввести компенсацию финансовых потерь в связи с нарушением паритета цен на реализуемую продукцию и приобретаемые материально-технические ресурсы;
- формировать государственный заказ на централизованные поставки продукции животноводства в государственные фонды;
- реализовать концепцию развития животноводства, разработанную Минсельхозом России и Российской академией сельскохозяйственных наук;
- оказывать прямую государственную поддержку малого и среднего бизнеса в животноводстве на основе крестьянских фермерских хозяйств и личных подсобных хозяйств;
- остановить деградацию сельского населения и обезлюдение сельских территорий, повысить занятость и доходы сельского населения;
- использовать производственный потенциал разорившихся сельскохозяйственных организаций в случаях, когда крупный бизнес не заинтересован в развитии производства;

- повысить эффективность использования кормовых угодий, когда их размер недостаточен для организации крупного бизнеса.

5.3. Меры экономического характера

В целях совершенствования организационно-экономического механизма функционирования рынка сельскохозяйственной продукции целесообразно осуществить корректировку агропродовольственной политики, придав системе государственной поддержки антикризисную направленность на основе консолидации финансовых и управленческих ресурсов. Прежде всего, необходимо принять следующие меры:

- направлять бюджетные ресурсы на развитие отраслей животноводства и птицеводства на основе разработки и реализации целевых бюджетных продуктовых программ (молока, мяса и продуктов их переработки);

- внести изменения в правила распределения и получения бюджетных средств с учетом равномерного распределения субсидий пропорционально поголовью скота по принципу равного доступа всех хозяйств к получению средств, что позволит повысить рентабельность большинства предприятий (до 15,4 %) и обеспечить дополнительную сохранность 80 тыс. условных единиц скота;

- увеличить на региональном уровне дотации на реализованную продукцию животноводства и птицеводства, на федеральном уровне - на компенсацию части затрат на приобретение племенных животных и птицы, а также на племенную работу на предприятиях;

- осуществлять поддержку генофондных хозяйств фиксированными субсидиями в зависимости от поголовья племенного скота;

- компенсировать сельскохозяйственным товаропроизводителям 20 % затрат на племенных животных и птицу;

- развивать межхозяйственную кооперацию на селе по закупке сырья у населения;

- развивать финансово-кредитную систему обслуживания сельскохозяйственных товаропроизводителей, предусмотрев при этом стимулирование развития сельскохозяйственных кредитных потребительских кооперативов;

- привлекать новые источники инвестиционных ресурсов, например региональный фонд финансовой поддержки развития животноводческих и птицеводческих предприятий, а также страховой фонд, для обеспечения погашения кредитов, получаемых хозяйствами с низким уровнем финансовой устойчивости;

- совершенствовать лизинговую деятельность в животноводстве по компенсации части первоначального взноса и отсрочке его выплаты до получения продукции на взятом в лизинг оборудовании, а также увеличить государственную поддержку и объемы лизинга машин и оборудования для животноводства и кормопроизводства;

- принять обоснованные тарифные квоты, дифференцированные таможенные пошлины, на мясо, ветеринарные и фитосанитарные меры;

- осуществить стандартизацию основных элементов технологии производства животноводческой продукции на основе имеющегося научного потенциала научно-исследовательских организаций Российской академии сельскохозяйственных наук.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

А. В. НАЗАРОВ