

# Государственная программа развития сельского хозяйства: амбиции и реалии

**Р.Р. ГУМЕРОВ**, кандидат экономических наук,  
Институт макроэкономических исследований, Москва.  
E-mail: gumerovrr@mail.ru

**Аннотация.** В статье рассматриваются особенности новой редакции Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, разработанной в пилотном формате на проектных принципах управления. Проанализированы недостатки действующей Госпрограммы в части целевого блока, структуры и оценки рисков ее реализации. Автор утверждает, что системные недостатки Госпрограммы, как и в целом инструмента государственных программ Российской Федерации, обусловлены частыми пересмотрами нормативно-правовой базы разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ.

**Ключевые слова:** государственная программа Российской Федерации; проектные методы управления; пилотная программа; целевые индикаторы

Многоаспектные проблемы стратегического управления агропромышленным комплексом являются предметом исследования многих отечественных ученых-экономистов [Аганбегян, Порфирьев, 2015; Анохина, 2017; Белова, 2017; Прокопьев, 2017; Решетникова, 2018; Селиверстова, 2014]. В данной статье рассматриваются конкретные, в том числе вновь обозначившиеся проблемы, связанные с разработкой новой редакции Государственной программы развития сельского хозяйства.

Начиная с 2018 г., Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия (далее – Госпрограмма) реализуется в новой редакции с изменениями, утвержденными Постановлением Правительства РФ от 8 февраля 2019 г.<sup>1</sup> Новая

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 8 февраля 2019 г. № 98 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 14 июля 2012 г. № 717».

редакция подготовлена в пилотном формате, основанном на проектных принципах управления<sup>2</sup>.

Ключевые особенности нового формата заключаются в следующем: 1) наличие в Госпрограмме не более пяти измеримых целей, которые должны отражать стратегические приоритеты развития страны в предметной области и формулироваться в виде целевых значений показателей (индикаторов) социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности на момент окончания реализации программы; 2) выделение проектной (приоритетные, ведомственные, межпрограммные проекты) и процессной частей (ведомственные целевые программы – ВЦП); 3) наличие измеримых целей второго уровня (целей проектов); 4) ранжирование проектов (программ) и ВЦП по критериям ценности и реализуемости и оценка обеспеченности целей госпрограмм проектами (программами).

Оценивая позитивно саму концепцию перевода государственных программных документов на проектные методы управления, отмечаем существенные недостатки их практического воплощения в принятой редакции.

### **Целевой блок**

Целевой блок пилотной Госпрограммы претерпел существенные изменения в сравнении с предыдущей редакцией от 31 марта 2017 г.<sup>3</sup> Прежде всего, изменен подход к постановке целей, а их количество увеличено с трех до пяти (табл. 1).

Не трудно заметить, что все три цели редакции Госпрограммы от 31 марта 2017 г. концентрировались в одной области – импортозамещении, за счет которого должно обеспечиваться достижение критериальных показателей продовольственной независимости, установленных Доктриной продовольственной безопасности РФ<sup>4</sup>. При этом автор уже высказывал мнение, что

---

<sup>2</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 12 октября 2017 года № 1242 «О разработке, реализации и об оценке эффективности отдельных государственных программ Российской Федерации».

<sup>3</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 31.03.2017 № 396 «О внесении изменений в Государственную программу развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы».

<sup>4</sup> Указ Президента РФ от 30 января 2010 г. № 120 «Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации».

сама политика импортозамещения вызывает много вопросов и требует корректировки [Гумеров, Гусева, 2018b]. Как и во всех предшествовавших редакциях за пределами стратегических целевых установок Госпрограммы оставались ориентиры физического и экономического доступа к продовольствию, эффективного хозяйственного освоения и социального развития сельских территорий, а также неистощимого использования природных ландшафтов.

**Таблица 1. Сравнительная структура целевого блока Государственной программы развития сельского хозяйства**

Редакция Постановления Правительства РФ от 31.03.2017 № 396	Редакция Постановления Правительства РФ от 8 февраля 2019 г. № 98. II этап: 2018–2025 г.
1. Обеспечение продовольственной независимости России в параметрах, заданных Доктриной продовольственной безопасности РФ	Цель 1. Обеспечение продовольственной безопасности РФ с учетом экономической и территориальной доступности продукции АПК (индекс производства продукции сельского хозяйства в хозяйствах всех категорий (в сопоставимых ценах) в 2025 г. составит 116,3% по отношению к уровню 2017 г.)
2. Ускоренное импортозамещение в отношении мяса (свинины, птицы, крупного рогатого скота), молока, овощей открытого и закрытого грунта, семенного картофеля и плодово-ягодной продукции	Цель 2. Достижение значения произведенной добавленной стоимости, создаваемой в сельском хозяйстве, в 2025 г. в объеме 5774,3 млрд руб.
3. Повышение конкурентоспособности российской сельскохозяйственной продукции на внутреннем и внешнем рынках	Цель 3. Достижение темпа роста экспорта продукции АПК в 2025 г. в размере 210,6% по отношению к уровню 2017 г.
	Цель 4. Достижение индекса физического объема инвестиций в основной капитал сельского хозяйства в 2025 г. в размере 121,8% по отношению к уровню 2017 г.
	Цель 5. Достижение объема располагаемых ресурсов домашних хозяйств (в среднем на 1 члена в месяц) в сельской местности в 2025 г. в размере 21870 руб.

В пилотной версии Госпрограммы предпринята попытка диверсифицировать цели развития хозяйства с учетом его многофункциональной роли и актуальности стоящих перед ним задач.

Вместе с тем обращают на себя внимание и существенные недостатки ее целевого блока. Прежде всего, следует отметить, что горизонтальная декомпозиция приоритетов социально-экономического развития проведена недостаточно корректно, поставленные в Госпрограмме цели не равнозначны. К примеру, при всей важности проблемы роста доходов сельского населения,

цель «Достижение объема располагаемых ресурсов домашних хозяйств...» несопоставима по своим масштабам и сложности решения с целью «Обеспечение продовольственной безопасности РФ...».

В качестве индикатора основной цели Госпрограммы «Обеспечение продовольственной безопасности РФ...» предлагается использовать индекс производства продукции сельского хозяйства (в хозяйствах всех категорий). Этот показатель, безусловно, является одним из основных при описании деятельности отрасли, но имеет низкую релевантность в отношении продовольственной безопасности. В принципе, необходимость дифференциации индикаторов государственных программ и объемных показателей развития соответствующих отраслей является общей проблемой программных документов отраслевой направленности: безусловно, мероприятия госпрограмм вносят вклад в решение отраслевых проблем и рост соответствующих объемных показателей, но было бы ошибкой измерять их эффективность обобщающими, объемными показателями отраслевого развития. Динамика таких показателей зависит от целого ряда экзогенных (по отношению к государственному управлению) факторов. Анализ динамических рядов не обнаруживает прямого влияния динамики расходов федерального бюджета на показатели сельскохозяйственного производства, однако на этом основании мы не можем утверждать, что государственная поддержка не оказывает существенного влияния на развитие отрасли [Гумеров, Гусева, 2018a].

В данном случае, помимо названной системной проблемы, обнаруживается несоответствие предлагаемого индикатора сути сформулированной цели Госпрограммы. Доктрина продовольственной безопасности РФ определяет эту безопасность как «состояние экономики страны, при котором обеспечивается продовольственная независимость..., гарантируется физическая и экономическая доступность для каждого гражданина страны пищевых продуктов, соответствующих требованиям законодательства Российской Федерации о техническом регулировании, в объемах не меньше рациональных норм потребления пищевых продуктов, необходимых для активного и здорового образа жизни».

В свою очередь формулировка Доктрины соответствует консенсусному пониманию этого феномена, достигнутому на Всемирном саммите по проблемам продовольствия (Рим, 1996 г.).

В формулировке цели Госпрограммы особо подчеркивается «экономическая доступность» продовольствия. Это понятие относится к сфере распределения и предусматривает в том числе создание специальных механизмов обеспечения продовольствием уязвимых слоев населения. В одном из документов Комитета по экономическим, социальным и культурным правам ООН дается следующее определение: «Экономическая доступность предполагает, что личные финансовые расходы или расходы домашнего хозяйства на приобретение продовольствия надлежащего рациона должны характеризоваться таким уровнем, который не ставит под угрозу и не подрывает удовлетворение других основных потребностей. Экономическая доступность подразумевает наличие любого механизма приобретения или права, которые позволяют людям получать продовольствие, и является показателем того, насколько оно удовлетворяет требованиям осуществления права на достаточное питание. Социально уязвимые группы, такие, как безземельные крестьяне и другие обнищавшие слои населения, могут нуждаться в особом внимании по линии специальных программ»<sup>5</sup>.

Индекс производства продукции сельского хозяйства, как видим, не отражает ни один из основных критериальных признаков продовольственной безопасности и лишь косвенным образом характеризует ее состояние. Помимо всего прочего, этот показатель сравнительно легко поддается манипуляциям – этот тезис, давно выдвигаемый многими экспертами, получил недавно документальное подтверждение [Мониторинг., 2018]<sup>6</sup>. Релевантными индикаторами состояния продовольственной безопасности можно было бы считать среднедушевой объем потребления основных продуктов питания; долю (удельный вес) отечественной продукции в совокупных ресурсах внутреннего рынка; долю расходов на приобретение продуктов питания в совокупных расходах домашних хозяйств; долю населения

---

<sup>5</sup> Замечание общего порядка № 12 // E/C.12/1999/5. URL: <http://hrlibrary.umn.edu/russian/gencomm/Repcomm12s.html> (дата обращения: 07.03.2019).

<sup>6</sup> Проведенное экспертами РАНХиГС сравнение данных официальной статистики с результатами Всероссийской сельскохозяйственной переписи свидетельствует о завышении официальных сведений о росте производства сельскохозяйственной продукции в последние годы. Изначально Росстат оценивал рост сельхозпроизводства в 2010–2017 гг. в 1,773 трлн руб., однако после корректировки выяснилось, что показатель меньше почти на треть (30,5%) – 1,231 трлн руб. Темп прироста в период 2012–2017 гг. оказался более чем вдвое ниже ранее опубликованного значения – 8,7% против 20,4%.

с денежными доходами ниже прожиточного минимума (поскольку в основе его определения лежит стоимость минимального набора продуктов питания); объем внутренней продовольственной помощи.

В рассматриваемом случае паллиативным вариантом корректировки целевого блока Госпрограммы было бы изменение формулировки цели, радикальным и эффективным – обеспечение сформулированной цели релевантными показателями и необходимыми проектами (программами).

Цель наращивания производства добавленной стоимости в сельском хозяйстве является актуальной и принципиально достижимой (реалистичной). Однако Минсельхозом России предложены недостаточно амбициозные плановые значения соответствующего индикатора, которые дезавуируют саму цель. Программой запланирован рост объема произведенной добавленной стоимости с 3694,7 млрд руб. в 2017 г. до 5774,3 млрд руб. в 2025 г., т.е. в пределах 156%, или не более чем на 3,75% в среднегодовом исчислении. Это значение находится в пределах таргетируемого уровня инфляции и ниже ее фактического значения в последние годы, что свидетельствует о том, что планируемый объем добавленной стоимости будет расти медленнее ожидаемой инфляции, т.е., по сути, реального роста не будет.

Низкие темпы роста добавленной стоимости приведут к тому, что и другая цель – наращивание аграрного экспорта – тоже будет иметь серьезные ограничения.

Средняя цена экспортируемого из России продовольствия (в пересчете на физические единицы) в разы меньше европейской – всего 0,31 долл. против 1–2 долл./кг (для США показатель составляет 0,6 долл., Китая – 1,8 долл./кг)<sup>7</sup>. Одна из причин состоит в том, что из России вывозится преимущественно зерно, а из Европы – переработанная продукция. Ранее автор уже критиковал экспортоориентированную модель развития отечественного зернового хозяйства, и эта позиция находит растущую поддержку у ведущих российских экспертов-экономистов [Гумеров, 2017; Крылатых, Белова, 2018]; в данном случае остановимся преимущественно на технических деталях.

---

<sup>7</sup> Экспортная цена российских продуктов оказалась в разы ниже европейских. URL: <https://www.rbc.ru/business/29/01/2019/5c49e6fc9a794770c089e530> (дата обращения: 07.03.2019).

Производство и экспорт зерна по-прежнему зависят от погодных условий и могут подпадать под антикризисные регулятивные меры. Колебания валовых сборов зерновых в смежные годы могут достигать 60% (97,0 млн т и 61,0 млн т в 2009 г. и 2010 г. соответственно)<sup>8</sup>. В 2010–2011 гг. ввиду неурожая и неблагоприятной динамики внутренних цен Правительство РФ вводило эмбарго на экспорт зерна. По этим же причинам в 2004 г., 2007/2008 гг., 2014 г. устанавливались заградительные экспортные пошлины. Основные объемы российского зернового экспорта приходятся на «проблемные» страны и связаны с политическими рисками: Египет, Турция, Иран, Саудовская Аравия. При этом возможности выхода на иные рынки ограничены не только экономическими, но и политическими факторами (включая потенциальную возможность политических санкций в отношении российского экспорта).

В Госпрограмме поставлена амбициозная цель увеличения экспорта сельскохозяйственной продукции к 2025 г. в 2,1 раза (210,6%) по сравнению с 2017 г. Экспортируя зерно, Россия теряет большие потенциальные доходы, которые могли бы быть получены в результате его переработки и экспорта продукции с более высокой добавленной стоимостью. По оценкам Международного совета по зерну, в сезоне 2017-2018гг. на долю России пришлось лишь 1,6% (726 млн т) мирового рынка муки (17 млн т), на долю Турции, занимающей первое место на рынке – более 32% (5,45 млн т), на долю Казахстана – почти 20% (3,35 млн т). Даже Украина по поставкам муки на мировой рынок превосходит Россию более чем вдвое<sup>9</sup>. При этом Турция стабильно выступает вторым по величине импортёром российской пшеницы после Египта – 2,5–3 млн т в год. Россия для Турции – устойчивый основной поставщик пшеницы, обеспечивающий 60–70% ее импорта муки<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> Данные Росстата. URL: [http://www.gks.ru/free\\_doc/new\\_site/business/sx/val\\_1.xls](http://www.gks.ru/free_doc/new_site/business/sx/val_1.xls) (дата обращения: 07.03.2019).

<sup>9</sup> На мировом рынке муки произведена корректировка. Россия наращивает производство // URL: <https://www.agroxxi.ru/mirovye-agronovosti/na-mirovom-rynke-muki-proizvedena-korrektirovka-rossija-naraschivaet-proizvodstvo.html> (дата обращения: 10.03.2019).

<sup>10</sup> Какие страны Россия кормит зерном? (Пшеница) // URL: <http://новости-россии.ru-an.info/новости/какие-страны-россия-кормит-зерном-пшеница/> (дата обращения: 10.03.2019).

С учетом необходимости диверсификации товарной структуры российского аграрного экспорта в федеральном проекте «Экспорт продукции АПК» (входит в национальный проект «Международная кооперация и экспорт») поставлена задача «Создание новой товарной массы продукции АПК, в том числе продукции с высокой добавленной стоимостью путем технологического перевооружения отрасли и иных обеспечивающих мероприятий». Однако следует отметить, что экспортные ограничения имеют комплексный характер, они обусловлены не только собственно технологическими факторами, но и особой конфигурацией рынков сельскохозяйственной продукции, которая сложилась вопреки национальным интересам России и консервирует технологические ограничения.

В свое время Россия поставила себя в заведомо невыгодное положение на мировых продовольственных рынках, отказавшись от права использовать экспортные субсидии при присоединении к Соглашению по сельскому хозяйству ВТО. До недавнего времени такие субсидии использовали практически все страны ОЭСР (включая Австралию, Евросоюз, Канаду, Новую Зеландию, Норвегию, США, Швейцарию, Бразилию, Израиль, Мексику, Турцию), что дало ощутимые преимущества национальным экспортерам и позволило им завоевывать наиболее привлекательные рынки. После Найробийского решения<sup>11</sup>, отменившего использование экспортных пошлин, остаются некоторые окна возможностей для их применения до 2020 г., что также может быть использовано конкурентами для закрепления на старых и освоения новых рынков.

Некоторые специфические риски увеличения производства аграрной продукции с высокой добавленной стоимостью рассмотрены ниже.

Пятая цель Госпрограммы «достижение объема располагаемых ресурсов домашних хозяйств... в размере 21870 руб./чел. в мес.» относится к актуальной проблематике социального развития села. Однако целевой индикатор недостаточно информативен, поскольку не дает представления о росте *реальных доходов* сельского населения. Во-первых, из контекста понятно, что речь идет

---

<sup>11</sup> Export Competition. Ministerial Decision of 19 December 2015: WT/MIN(15)/45–WT/L/980//URL: [https://www.wto.org/english/thewto\\_e/minist\\_e/mc10\\_e/1980\\_e.htm](https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc10_e/1980_e.htm) (дата обращения: 10.03.2019).



о номинальных доходах, не учитывающих динамику инфляции. Как и в случае с ростом добавленной стоимости, планируемый темп прироста доходов будет заметно ниже таргетируемого уровня инфляции (примерно 2,25 и 4% соответственно). Во-вторых, действительной проблемой, требующей первоочередного разрешения, являются *относительно* низкие доходы сельского населения в сравнении с доходами в других отраслях и в экономике в целом, поэтому цель должна формулироваться более конкретно и направленно.

Скажем, более релевантным индикатором представляется показатель Стратегии устойчивого развития сельских территорий РФ на период до 2030 года, который предусматривает рост отношения заработной платы в сельском хозяйстве к среднему значению по экономике до 80% (здесь возможна корректировка планового значения в сторону увеличения). Помимо всего прочего, такая корректировка будет соответствовать нормативным требованиям в части гармонизации индикаторов государственных программ Российской Федерации с индикаторами документов стратегического планирования, разрабатываемых на федеральном уровне в рамках целеполагания.

### **Ранжирование проектов и ВЦП с учетом достижения целей Госпрограммы**

Ранжирование является обязательной процедурой разработки пилотных государственных программ Российской Федерации и заключается в приоритизации проектов (программ) и ведомственных целевых программ (ВЦП), которая позволяет определить их значимость относительно друг друга, а также их вклад в достижение программных целей. Модель ранжирования проектов и ВЦП утверждена Приказом Министерства сельского хозяйства РФ<sup>12</sup>. Ранжирование осуществляется на основе применения критериев ценности и реализуемости с учетом оценки финансовых затрат на реализацию проекта или ведомственной

---

<sup>12</sup> Приказ Министерства сельского хозяйства РФ от 21 марта 2018 г. № 119 «Об утверждении модели ранжирования проектов (программ) и ведомственных целевых программ с учетом оценки достижения целей Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы». URL: <http://agroportal2.garant.ru:81/SESSION/PILOT/main.htm> (дата обращения: 10.03.2019).

целевой программы. При выставлении баллов по критериям ценности используется балльная шкала от 0 (не влияет) до 100 баллов (максимальное влияние) на одну цель (1 балл соответствует 1% вклада в достижение цели). Один проект или ВЦП может оцениваться по нескольким целям одновременно. При выставлении оценок по критериям реализуемости используется балльная шкала от 0 (не влияет) до пяти баллов (максимальный вес). Балльную оценку проектов и ВЦП осуществляет экспертная группа, сформированная в Минсельхозе России.

По каждому критерию определен вес, отражающий их значимость относительно друг друга в соответствующей группе критериев. Утвержденная модель пилотной Госпрограммы предполагает следующие веса критериев ценности для каждой из ее целей (табл. 2).

Таблица 2. Критерии ценности и их весовые значения<sup>13</sup>

Цель	Критерий ценности	Вес критерия
1	Обеспечение продовольственной безопасности РФ с учетом экономической и территориальной доступности продукции АПК (индекс производства продукции сельского хозяйства в хозяйствах всех категорий)	10
2	Достижение значения произведенной добавленной стоимости, создаваемой в сельском хозяйстве, в 2020 г. в объеме 3890–4050 млрд руб.	7
3	Темп роста экспорта продукции АПК в 2020 г. составит 132–133,3% к 2015 г.	8
4	Индекс физического объема инвестиций в основной капитал сельского хозяйства в 2020 г. составит 111,3–113,1% к 2015 г.	9
5	Достижение объема располагаемых ресурсов домашних хозяйств (в среднем на 1 члена в месяц) в сельской местности в 2020 г. в размере 17900–18300 руб.	5

Наибольший вес имеет Цель 1 – «обеспечение продовольственной безопасности РФ...». С этим можно согласиться, однако следует иметь в виду, что фактически данная цель не обеспечивается релевантными индикаторами и необходимыми проектами (программами), поэтому все корреспондирующие оценки имеют формальный характер. В Госпрограмму не включены проекты (программы), конкретно направленные на обеспечение физической и экономической доступности продовольствия, в первую очередь программы внутренней продовольственной помощи, подкрепленные соответствующим финансированием.

<sup>13</sup> В утвержденной модели ранжирования приведены формулировки целей в редакции Постановления Правительства РФ от 13 декабря 2017 года № 1544.

Численность населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума в целом по Российской Федерации составляла в первом квартале 2018 г. 20,8 млн человек. Эту официальную оценку можно считать минимальной, нижней границей численности граждан, испытывающих потребность в продовольственной помощи. Действительное число нуждающихся, как мы видели, определяется не просто возможностью купить минимально необходимый продуктовый набор, но и возможностью приобрести без ущерба иным потребностям современного человека. Как показали результаты социологического опроса, проведенного ВЦИОМ в 2017 г., у каждого десятого опрошенного россиянина не хватает денег на продукты питания, у 29% опрошенных есть деньги на еду, но нет средств на покупку одежды, 41% не способен накопить на бытовую технику, электронику и мебель<sup>14</sup>.

Задача формирования механизмов оказания адресной помощи группам населения, уровень доходов которых не позволяет им обеспечить полноценное питание, поставлена в Доктрине продовольственной безопасности Российской Федерации. Утверждены Концепция и план мероприятий по развитию внутренней продовольственной помощи<sup>15</sup>.

Меры по развитию производства и товаропроводящей инфраструктуры системы социального питания и продовольственной помощи включались в ранние редакции Госпрограммы на 2013–2020 годы, но затем были изъяты. В настоящее время функции по разработке и реализации механизмов продовольственной помощи перераспределены и возложены не на Минсельхоз, а на Минпромторг России. Это ведомство периодически докладывает о готовности «запустить систему», однако ее механизмы до сих пор не задействованы.

Согласно последним опубликованным предложениям Минпромторга, ежегодные расходы по программе продовольственной помощи могут составить 335 млрд руб., однако в федеральном

---

<sup>14</sup> Каждый десятый россиянин посетовал на нехватку денег на продукты // URL: <https://news.mail.ru/society/30227870/> (дата обращения: 07.03.2019).

<sup>15</sup> Распоряжением Правительства РФ от 3 июля 2014 г. № 1215-р была утверждена Концепция развития внутренней продовольственной помощи в РФ, распоряжением Правительства РФ от 11 октября 2014 года № 2028-р – План мероприятий по реализации Концепции развития внутренней продовольственной помощи в РФ.

бюджете на плановый период до 2021 г. средства на эти цели не предусмотрены<sup>16</sup>.

Одной из причин, наряду с отсутствием финансирования, я бы назвал отсутствие должного межотраслевого и межведомственного взаимодействия. По своей сути, создание системы внутренней продовольственной помощи является межпрограммным проектом, мероприятия которого должны осуществляться несколькими ведомствами в рамках нескольких государственных программ. На уровне Минсельхоза России должны быть разработаны мероприятия по организации централизованных закупок отечественной продукции для этих нужд (закупки именно отечественной продукции, на мой взгляд, должны быть обязательным условием), на уровне Минпромторга России – мероприятия по ее организации и распределению. В конце концов, одним из мотивов перехода на проектные методы управления была потребность в эффективном решении подобного рода межотраслевых, межведомственных задач.

Наименьший вес имеет Цель 5 – «достижение объема располагаемых ресурсов... в 2020 г. в размере 17900–18300 руб./чел. в мес.». Это единственная цель, относящаяся к социальной сфере, и присвоение ей низкого веса фактически означает признание недостаточного внимания к проблематике развития сельских территорий. Ведь если взять ту же цель увеличения экспорта продукции АПК, то ее конечным результатом должно стать повышение уровня жизни сельского населения, а не какие-то абстрактные конкурентные преимущества на внешних рынках. Считаем, что безотносительно к весам других проектов вес этой цели должен быть повышен.

## **О рисках реализации Госпрограммы**

В соответствии с принятой методикой, риски реализации Госпрограммы учитываются при ранжировании приоритетных и ведомственных проектов не прямо, а опосредованно – через так называемые критерии реализуемости. При этом круг оцениваемых кризогенных параметров весьма ограничен, а диапазон балльных оценок критериев реализуемости несоразмерно мал

---

<sup>16</sup> Денег нет: когда в России введут карточки на продукты // URL: <https://www.gazeta.ru/business/2018/11/27/12073771.shtml?updated> (дата обращения: 07.03.2019).

в сравнении с аналогичной шкалой критериев ценности (0–5 и 0–100 соответственно). Более детальный анализ отраслевых рисков содержится в дополнительных и обосновывающих материалах к Госпрограмме, однако, проанализированные там риски не привязаны к конкретным проектам как носителям конкретных целевых установок и к определенным реальным действиям, ситуациям, обстоятельствам. По существу, оцениваются некие общие риски сельскохозяйственного производства, а не реализуемость того или иного проекта, проходящего оценку. В результате отраслевые риски слабо учитываются либо совсем не учитываются при ранжировании проектов и программ, включенных в Госпрограмму.

К примеру, большим специфическим рыночным, геополитическим, технологическим рискам подвержен федеральный проект «Экспорт продукции АПК».

Потенциальные возможности экспорта российской муки купируются активной политикой стран-конкурентов. К примеру, до 1992 г. Казахстан ввозил до 1/3 потребляемой муки из России, однако за счет перестройки собственного зернового комплекса в настоящее время превратился в крупнейшего мирового экспортера муки, вытеснив Россию с традиционных среднеазиатских рынков сбыта. И Турция, и Казахстан проводят активную государственную поддержку экспорта муки. Казахстан в 2009 г. совместно с Китаем построил железнодорожную линию с выходом к Индийскому океану, а в 2014 г. совместно с Туркменией и Ираном – железнодорожную линию до Ирана, открыв себе в обход России прямой бесперевалочный путь в страны Среднего и Ближнего Востока, а также на север Африки. Турция проводит особую налоговую политику, обеспечивающую конкурентные ценовые преимущества собственных мукомолов на мировом рынке [Бедарев].

В связи с этим особенно важно как минимум сохранить косвенные меры поддержки российских экспортеров, которые использовались в 2018 г. – льготные тарифы на перевозку зерна и также компенсацию части затрат на транспортировку продукции АПК наземным, в том числе железнодорожным транспортом.

Другая проблема – технологическая зависимость нашего сельского хозяйства, в том числе и по экспортной продукции, от зарубежных поставок семенного материала, которая составляет около 70%, а по сахарной свекле – 90%, их ежегодно

расходуется до миллиарда долларов США<sup>17</sup>. Как правило, из-за рубежа поставляются семена гибридов F1, не подлежащие воспроизводству. В результате российские аграрии вынуждены ежегодно приобретать новые партии семян и комплекты необходимых для их использования средств механизации и химизации.

Таким образом, экспортные (как и в целом, производственные) возможности российского АПК в значительной степени зависят от поведения наших партнеров, в том числе имеющего политическую мотивацию. Если эмбарго на поставку продовольствия в Россию выглядело бы крайне негуманным актом в глазах мировой общественности, то запрет на поставку семян вполне вписывается в общую логику антироссийских санкций и может существенно повлиять на аграрное производство и его экспортную составляющую.

### **Общие выводы**

Анализ содержания и структуры Государственной программы развития сельского хозяйства выявил недостаточную связь ее целей с приоритетами социально-экономического развития страны, сформулированными в документах стратегического планирования; низкую релевантность отдельных целевых индикаторов и недостаточную обоснованность их плановых значений, формальный подход к анализу рисков реализации мероприятий Госпрограммы и отсутствие алгоритмов их раннего выявления, предупреждения и нейтрализации.

Опыт экспертной деятельности автора по заказам Минэкономразвития России свидетельствует о том, что эти недостатки характерны для большинства государственных программ Российской Федерации и имеют системную основу: отсутствие стабильности и предсказуемости законодательного, нормативно-правового и методического обеспечения разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ. Эмпирическим путем выявляется, что пересмотр «правил игр» осуществляется примерно каждые два года – притом, что горизонт планирования государственных программ охватывает не менее восьми лет. Получается, что государственные программы разрабатываются

---

<sup>17</sup> Ткачев рассказал об «ахиллесовой пяте» сельского хозяйства России // URL: [https://www.gazeta.ru/business/news/2016/03/06/n\\_8336033.shtml](https://www.gazeta.ru/business/news/2016/03/06/n_8336033.shtml) (дата обращения: 07.03.2019).

и финансируются по одним правилам, а оцениваются – по другим, вновь принятым.

Первые редакции действующих государственных программ (2012 г.) разрабатывались в отсутствие законодательного оформления системы стратегического планирования в Российской Федерации, принципы которого были сформулированы лишь с принятием федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании...». В связи с принятием постановления Правительства РФ от 15.10.2016 № 1050 «Об организации проектной деятельности...» несколько программ (в том числе анализируемая Госпрограмма развития сельского хозяйства) в пилотном режиме были переведены на механизмы проектного управления, для них были утверждены отдельные (специфические) правила разработки, реализации и оценки эффективности. Очевидно, что на проектные принципы управления и оценки должны быть переведены все государственные программы Российской Федерации, однако перспективы такого перехода (включая конкретные сроки) неясны.

Принятие Указа Президента РФ от 07.05.2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» потребовало внесения новых изменений в содержание государственных программ. В частности, была поставлена задача интеграции в государственные программы Российской Федерации национальных и приоритетных проектов (программ)<sup>18</sup>. Позднее эта задача трансформировалась в задачу интеграции в государственные программы федеральных проектов как составной части утвержденных национальных проектов. При этом вне пределов нормативно-правового регулирования остаются, например, вопросы межведомственного взаимодействия при разработке и реализации межпрограммных проектов.

В условиях такой правовой и организационной неопределенности ответственные исполнители государственных программ подходят к их разработке формально, работа «по результатам» подменяется исполнением рутинных ведомственных функций и планированием «от достигнутого», оценка эффективности

---

<sup>18</sup> Пункт 5 резолюции Д. Медведева от 22 мая 2018 г. № ДМ-П13–2858 «Об обеспечении реализации Указа Президента России «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».

реализации госпрограмм проводится формально (в буквальном смысле – максимально формализована в ущерб содержательным моментам) и не влечет за собой никаких практических последствий. К примеру, цель обеспечения физической и экономической доступности продовольствия будет считаться достигнутой, если будет достигнут запланированный темп роста валовой продукции сельского хозяйства!

Основными условиями повышения эффективности инструмента государственных программ являются стабилизация нормативно-правовой базы, повышение персональной ответственности разработчиков за постановку реальных и амбициозных целей, обоснование релевантных оценочных индикаторов, создание «встроенных» механизмов оценки и предотвращения рисков, а также устранения последствий их реализации.

## Литература

*Аганбегян А.Г., Порфирьев Б.Н.* Замещение импорта продовольствия и развитие зеленой агроэкономики как стратегические ответы на антироссийские секторальные санкции // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. 2015. № 2.

*Анохина М.Е.* Исследование процессов экономического роста АПК // Экономика сельского хозяйства России. 2017. № 1. С. 47–48.

*Белова Т.Н.* Искусство аграрной политики: протекционизм или свободная торговля? // ЭКО. 2017. № 5. С. 61–75.

*Гумеров Р.Р.* Российский зерновой экспорт: не повторять ошибок прошлого // ЭКО. 2017. № 1. С. 5–19.

*Гумеров Р.Р., Гусева Н.В.* Проблемы оценки эффективности государственного регулирования и бюджетной поддержки российской экономики // Российский экономический журнал. 2018а. № 1.

*Гумеров Р.Р., Гусева Н.В.* Об эффектах и парадоксах импортозамещения в контексте национальной продовольственной безопасности // ЭКО. 2018б. № 2. С. 90–102.

*Крылатых Э.Н., Белова Т.Н.* Экспорт российского зерна в контексте формирования региональной экономической политики // Экономика региона. 2018. Т. 14. № 3.

*Прокопьев М.* Методические вопросы формирования концепции и оценки продовольственной безопасности // Проблемы теории и практики управления. 2017. № 8. С. 20–31.

*Решетникова Е.Г.* Совершенствование институциональной составляющей обеспечения продовольственной безопасности // Аграрный научный журнал. 2018. № 4. С. 82–87.

*Селиверстова Н.И.* Оценка государственных программ РФ как компонента государственного стратегического управления // ARS ADMINISTRANDI. 2014. № 4.



Мониторинг экономической ситуации в России тенденции и вызовы социально-экономического развития № 21(82) Декабрь 2018 г. URL: <https://www.ganepa.ru/images/News/2018-12/07-12-2018-monitoring.pdf> (дата обращения: 07.03.2019).

*Бедарев А. Ф.* Экспорт муки как способ повышения эффективности зернопереработки. Выступление на XI съезде мукомольных и крупяных предприятий России // URL: <http://www.khlebpod.ru/140-news/rossijskij-soyuz-mukomolnykh-i-krupyanykh-predpriyatij/1473-eksport-muki-kak-sposob-povysheniya-effektivnosti-zernopererabotki> (дата обращения: 07.03.2019).

Статья поступила 11.03.2019.

**Для цитирования:** *Гумеров Р.Р.* Государственная программа развития сельского хозяйства: амбиции и реалии// ЭКО. 2019. № 4. С. 8-25

## Summary

**Gumerov, R.R.,** *Candidate of Sciences (Economics), Institute of Macroeconomic Studies, Moscow*

### **State Program for the Development of Agriculture: Ambitions and Realities**

**Abstract.** The article discusses the features of the new edition of the State Program for the Development of Agriculture and Regulation of Agricultural Products, Raw Materials and Food Markets, developed in a pilot format based on project management principles. The shortcomings of the current state program in terms of the target block, structure and risk assessment of its implementation are analyzed. The author argues that the system deficiencies of the state program, as well as the whole instrument of state programs of the Russian Federation, are due to frequent revisions of the regulatory framework for the development, implementation and evaluation of the effectiveness of state programs of the Russian Federation.

**Keywords:** *state program of the Russian Federation; project management methods; pilot program; target indicators*

## References

Aganbegyan, A.G., Porfir'yev, B.N. (2015). Substitution of food imports and the development of a green agricultural economy as strategic responses to anti-Russian sectoral sanctions. *Ekonomika sel'skokhozyaystvennykh i pererabatyvayushchikh predpriyatij. Economy of agricultural and processing enterprises. No. 2.* (In Russ.)

Anokhina, M.Ye. (2017). Study of the processes of economic growth of the agro-industrial complex. *Ekonomika sel'skogo khozyaystva Rossii.* No. 1. Pp. 47-48. (In Russ.).

Belova, T.N. (2017). The Art of Agrarian Policy: Protectionism or Free Trade? *ECO.* No. 5. Pp. 61-75. (In Russ.).

Gumerov, R.R. (2017). Russian grain exports: do not repeat the mistakes of the past. *ECO.* No.1. Pp. 5-19. (In Russ.).

Gumerov, R.R., Guseva, N.V. (2018). Problems of evaluating the effectiveness of government regulation and budget support for the Russian economy. *Rossiyskiy ekonomicheskij zhurnal.* No. 1. (In Russ.).

Gumerov, R.R., Guseva, N.V. (2018). On the effects and paradoxes of import substitution in the context of national food security. *ECO*. No. 2. Pp. 90-102. (In Russ.).

Krylatykh, E.N., Belova, T.N. (2018). Russian grain exports in the context of regional economic policy. *Ekonomika regiona. Economy of Region*. T. 14. No. 3. (In Russ.).

Prokop'yev, M. (2017). Methodological issues of the formation of the concept and assessment of food security. *Problemy teorii i praktiki upravleniya. Theoretical and Practical Aspects of Management*. No. 8. Pp. 20-31. (In Russ.).

Reshetnikova, Ye.G. (2018). Improving the institutional component of food security. *Agrarnyy nauchnyy zhurnal. The Agrarian Scientific Journal*. No. 4. Pp. 82-87. (In Russ.).

Seliverstova, N. I. (2014). Evaluation of state programs of the Russian Federation as a component of state strategic management. *ARS ADMINISTRANDI*. No.4. (In Russ.).

Bedarev, A.F. Экспорт мукі как способ povыsheniya effektivnosti zernopererabotki. Available at: <http://www.khlebpod.ru/140-news/rossijskij-soyuz-mukomolnykh-i-krupyanykh-predpriyatij/1473-eksport-muki-kak-sposob-povysheniya-effektivnosti-zernopererabotki> (accessed 07.3.2019). (In Russ.).

Monitoring ekonomicheskoy situatsii v Rossii tendentsii i vyzovy sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya No. 21(82) Dekabr' 2018 g. Available at: <https://www.ranepa.ru/images/News/2018-12/07-12-2018-monitoring.pdf> (accessed 07.03.2019). (In Russ.).

**For citation:** Gumerov, R.R. (2019). State Program for the Development of Agriculture: Ambitions and Realities. *ECO*. No. 4. Pp. 8-25. (In Russ.).

