

А. Ю. Марецкая, В. Н. Марецкая

**АГРАРНЫЙ СЕКТОР МУРМАНСКОЙ ОБЛАСТИ:
ИСТОРИЯ РАЗВИТИЯ, СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ**



Министерство образования и науки Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное учреждение науки
Федеральный исследовательский центр
«КОЛЬСКИЙ НАУЧНЫЙ ЦЕНТР РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК»
Институт экономических проблем им. Г. П. Лузина — обособленное
подразделение Федерального государственного бюджетного учреждения науки
Федерального исследовательского центра
«Кольский научный центр Российской академии наук»

А. Ю. Марецкая, В. Н. Марецкая

**АГРАРНЫЙ СЕКТОР МУРМАНСКОЙ ОБЛАСТИ:
ИСТОРИЯ РАЗВИТИЯ, СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ**

Апатиты
2018

DOI: 10.25702/KSC.978-5-91137-389-4
УДК 338.43(470.21)
ББК 65.32
М 25

Рецензенты:

доктор экономических наук, профессор А. М. Васильев,
кандидат экономических наук А. С. Острецов

Марецкая, А. Ю.

М 25 Аграрный сектор Мурманской области: история развития, современное состояние: монография / А. Ю. Марецкая, В. Н. Марецкая. — Апатиты: ФИЦ КНЦ РАН, 2018. — 108 с.: ил.

ISBN 978-5-91137-389-4

Представлены результаты исследования проблем аграрного сектора арктического региона на материалах Мурманской области. Исследованы история развития и современное состояние сельского хозяйства. Особое внимание уделено государственному управлению и проблемам продовольственной безопасности арктического региона. Методический и аналитический материал позволил определить эффективность управления в сфере сельскохозяйственного производства, оценить эффективность использования бюджетных средств в сельском хозяйстве, провести оценку продовольственной безопасности Мурманской области.

Монография адресована научным работникам, специалистам региональных органов управления, а также широкому кругу читателей, интересующихся вопросами развития аграрного сектора региона.

УДК 338.43(470.21)
ББК 65.32

Научное издание

Редактор: Е. Н. Еремеева
Технический редактор: В. Ю. Жиганов

Подписано к печати 20.12.2018. Формат бумаги 70×108 1/16.
Усл. печ. л. 9.45. Заказ № 53. Тираж 300 экз.
Издательство ФГБУН ФИЦ КНЦ РАН
184209, г. Апатиты, Мурманская область, ул. Ферсмана, 14
www.naukaprint.ru

ISBN 978-5-91137-389-4

© Марецкая А. Ю., Марецкая В. Н., 2018
© Институт экономических проблем
им. Г. П. Лузина ФИЦ КНЦ РАН, 2018
© ФГБУН ФИЦ «Кольский научный
центр РАН», 2018

ОГЛАВЛЕНИЕ

	Стр.
ВВЕДЕНИЕ.....	7
ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ФОРМИРОВАНИЯ АГРАРНОГО СЕКТОРА МУРМАНСКОЙ ОБЛАСТИ.....	10
1.1. Из истории развития сельского хозяйства Кольского края.....	10
1.2. Основы аграрной политики государства и ее региональная составляющая.....	17
1.3. Нормативно-правовое обеспечение аграрной политики на государственном и региональном уровнях.....	36
ГЛАВА 2. ИССЛЕДОВАНИЕ ПРОБЛЕМ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В АГРАРНОМ СЕКТОРЕ МУРМАНСКОЙ ОБЛАСТИ.....	43
2.1. Организация и принципы государственного управления в аграрном секторе.....	43
2.2. Анализ сельскохозяйственного производства Мурманской области.....	49
2.3. Оценка эффективности деятельности органов управления в сфере сельскохозяйственного производства региона.....	58
2.4. Оценка эффективности использования бюджетных средств в сельском хозяйстве Мурманской области.....	66
ГЛАВА 3. ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ МУРМАНСКОЙ ОБЛАСТИ.....	75
3.1. Исследование проблем продовольственной безопасности региона.....	75
3.2. Система мониторинга продовольственной безопасности региона.....	85
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	93
ЛИТЕРАТУРА.....	98
ПРИЛОЖЕНИЕ.....	106

Ministry of Education and Science of the Russian Federation
Federal Research Centre “Kola Science Centre of RAS”
Luzin Institute for Economic Studies

A. Yu. Maretskaya, V. N. Maretskaya

**THE AGRICULTURAL SECTOR OF THE MURMANSK
REGION: HISTORY AND CURRENT STATE**

Apatity
2018

DOI: 10.25702/KSC.978-5-91137-389-4
UDC 338.43(470.21)
BBC 65.32

Reviewers:

A. M. Vasiliev, Dr. Sc. (Economics),
A. S. Ostretsov, PhD (Economics)

Maretskaya A. Yu., Maretskaya V. N.

The agricultural sector of the Murmansk region: history and current state.
Apatity, KSC RAS, 2018, 108 p. (In Russ.).

ISBN 978-5-91137-389-4

The monograph presents the study of the Arctic region agricultural sector problems, a case study of the Murmansk region. The agricultural development and current state are described. Particular attention is paid to the public administration and food security in the Arctic region. Methodical and analytical data allowed to determine the management effectiveness in the field of agricultural production, assess the effectiveness of using the agricultural budgetary funds and estimate food security of the Murmansk region.

The monograph will be of interest to scientists, regional authority experts, as well as to a wide range of readers interested in the development of agricultural sector of the region.

ISBN 978-5-91137-389-4

© Maretskaya A. Yu., Maretskaya V. N., 2018
© Luzin Institute for Economic Studies of FRC
KSC RAS, 2018
© Federal Research Centre “Kola Science
Centre of RAS”, 2018

CONTENTS

	Page
INTRODUCTION.....	7
1. THEORETICAL BASES OF FORMATION OF THE MURMANSK REGION AGRICULTURAL SECTOR.....	10
1.1. From the history of the Kola region agriculture.....	10
1.2. Fundamentals of the state agricultural policy and its regional component.....	17
1.3. Regulatory and legal support of agricultural policy at the state and regional levels.....	36
2. THE STUDY OF PUBLIC ADMINISTRATION PROBLEMS IN THE MURMANSK REGION AGRICULTURAL SECTOR.....	43
2.1. Organization and principles of state management in the agricultural sector	43
2.2. Analysis of agricultural production in the Murmansk region.....	49
2.3. Evaluation of effectiveness of the regional agricultural production management.....	58
2.4. Assessment of efficiency of budgetary funds using in the Murmansk region agriculture.....	66
3. THE PROBLEMS OF FOOD SECURITY IN THE MURMANSK REGION	75
3.1. Study of the issues of the regional food security.....	75
3.2. Monitoring system of the regional food security	85
CONCLUSION.....	93
REFERENCES.....	98
SUPPLEMENTS.....	106

ВВЕДЕНИЕ

Аграрный сектор занимает стратегическое положение в национальной экономике, выступая в качестве основной производственной системы, которая обеспечивает бесперебойное снабжение населения продуктами питания и товарами первой необходимости, а предприятия пищевой и легкой промышленности сырьем. Эффективное функционирование аграрного сектора обеспечивает устойчивое развитие сельских территорий, при котором происходит развитие сельской экономики, включающее воспроизводство человеческих ресурсов, повышение уровня и качества жизни в сельских поселениях, повышение качества трудовых ресурсов, полную и продуктивную занятость трудоспособного населения, рациональное использование и воспроизводство природно-ресурсного потенциала села, развитие инфраструктуры. Все это является основой для улучшения демографической ситуации, снижения безработицы и социальной напряженности, сохранения исторического и культурного потенциала села. Таким образом, состояние аграрного сектора во многом определяет экономическую и политическую, социальную устойчивость, а также уровень продовольственной безопасности страны и ее регионов.

Рыночные преобразования начала 1990-х гг., наряду с воздействием неблагоприятных макроэкономических факторов, нестабильной политической обстановкой, трансформацией форм собственности и общественного уклада, привели к значительным структурным изменениям в аграрном секторе экономики России, к которым он не был готов. Падение реальных доходов населения и, как следствие, сокращение спроса на продовольствие, наряду с ростом диспаритета цен на сельскохозяйственную продукцию, неразвита рыночная инфраструктура, отсутствие доступного кредита, — все это привело к спаду производства, который продолжался практически до конца 1990-х гг. В результате чего значительно сократились посевные площади, поголовье скота, численность работников сельского хозяйства, произошла деградация производственного потенциала — земельного, материально-технического, кадрового.

За годы восстановительного роста аграрному сектору России удалось определить свои конкурентные преимущества на внутреннем и внешнем рынках, стать частью мирового рынка в качестве одного из крупнейших экспортеров зерна, постепенно увеличить объемы собственного производства, снизить зависимость страны от импорта продовольствия. Однако, наряду с сохраняющимися негативными тенденциями в агропроизводстве, возникают новые глобальные вызовы и проблемы, которые требуют выработки действенных инструментов и методов решения этих проблем, адаптации к современным условиям, в которых функционирует аграрный сектор страны и ее регионов. Этим инструментом выступает аграрная политика, эффективная реализация которой позволяет четко определить целевые среднесрочные и долгосрочные ориентиры, разработать пути их реализации и достижения, что позволит обеспечить дальнейшее развитие аграрного сектора.

Особым объектом в регулировании вопросов аграрного производства являются регионы Арктической зоны Российской Федерации (АЗРФ), которые

в 2014 г. указом президента РФ¹ были выделены в особый объект государственной политики, стратегического планирования и статистического наблюдения. Выработка научно-обоснованной аграрной политики применительно к условиям Севера требует учета региональных особенностей воспроизводственного процесса в сельском хозяйстве. Его специализация сформировалась под влиянием природных условий, географического положения, исторических и социально-экономических факторов. Сельскохозяйственное производство специализируется на малотранспортабельной и скоропортящейся продукции и продукции традиционных отраслей, которые обеспечивают стабильные темпы роста производства, повышение его эффективности и социальное развитие села [40].

Несмотря на кажущуюся изученность вопросов социально-экономического развития АЗРФ, существует необходимость дополнительных теоретических разработок и исследований по обоснованию приоритетных направлений развития в данной отрасли с учетом северной специфики на основе использования естественнонаучных методов.

Целью монографии является исследование особенностей и проблем функционирования аграрного сектора в условиях Севера в различные временные периоды. В качестве объекта исследования выступает Мурманская область, всей своей территорией входящая в АЗРФ и являющаяся наиболее социально и экономически развитым субъектом Арктики, а также имеющая реальные возможности для производства сельскохозяйственной продукции.

К основным задачам, которые ставят перед собой авторы монографии, относятся: 1) выделение тенденций и особенностей развития сельского хозяйства на Кольском полуострове на различных исторических этапах; 2) определение основ аграрной политики государства, ее региональной составляющей и нормативно-правового обеспечения; 3) анализ современного состояния и выявление проблем сельскохозяйственного производства в Мурманской области; 4) исследование проблем государственного управления аграрным сектором Мурманской области; 5) оценка региональной продовольственной безопасности.

В монографии освещаются ключевые исследования ученых: в области истории развития северного земледелия — Дашковой А., Киселева А. А., Ушакова И. Ф., Шашкова В. Я.; аграрной политики, исследования проблем управления в аграрном секторе — Беспехотного Г. В., Иванова В. А., Малоземова С. И., Милосердова В. В., Можая Е. Е., Назаренко В. И., Советова П. М., Трейси М., Ушачева И. Г., Эльдиевой Т. М.; продовольственной безопасности — Никифоровой И. В., Оловянникова Д. Г., Парамоновой С. В., Паршиной Л. Л., Тиуновой Ю. Ю. и др.

Используются методические разработки и рекомендации Всемирной торговой организации (ВТО), Всероссийского института экономики, труда и управления в сельском хозяйстве (ВНИЭТУСХ), Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР).

В качестве источника информации использованы материалы и исследования Института экономических проблем им. Г. П. Лузина, Полярной опытной станции Всесоюзного института растениеводства (ПОСВИР), данные

¹ Указ Президента РФ от 02.05.2014 № 296 «О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации».

Министерства сельского хозяйства Российской Федерации, Министерства рыбного и сельского хозяйства Мурманской области, Федеральной службы государственной статистики Российской Федерации, Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Мурманской области, Комитета по агропромышленному комплексу и продовольственному рынку Мурманской области, материалы периодической печати, электронные ресурсы, законодательные и нормативно-правовые документы органов государственной власти Российской Федерации и др.

Монография выполнена на основе тематики научно-исследовательских работ, проводившихся авторами в Институте экономических проблем им. Г. П. Лузина Кольского научного центра РАН.

Практическая значимость исследования заключается в научном обосновании проблем аграрного сектора арктического региона, продовольственной безопасности и механизмов регулирования процессов ее обеспечения. Используемые в исследовании методики, в том числе авторская методика оценки региональной продовольственной безопасности, отличаются универсальностью и могут применяться в качестве инструментов для своевременного выявления и предотвращения кризисных ситуаций в аграрном секторе региона. Результаты исследования могут быть использованы для принятия на региональном уровне социальных, экономических, организационных, нормативно-правовых мер по формированию стратегических приоритетов развития агропромышленного комплекса арктического региона.

ГЛАВА 1

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ФОРМИРОВАНИЯ АГРАРНОГО СЕКТОРА МУРМАНСКОЙ ОБЛАСТИ

1.1. Из истории развития сельского хозяйства Кольского края

Кольский полуостров был одной из самых отсталых окраин царской России. Если не считать нескольких небольших лесозаводов, принадлежавших русским и иностранным капиталистам, здесь не было фабрично-заводской промышленности, не было (да и не могло быть) полноценного сельского хозяйства. На огромной территории, превышающей площадь многих европейских государств, были разбросаны редкие поселения, где до первой мировой войны проживало 13–15 тыс. человек. Русские, саамы, коми, ненцы, карелы, финны, норвежцы занимались морскими и лесными промыслами, охотой, оленеводством, жили они бедно, изолированно друг от друга [30].

Из истории освоения Мурманской области известно, что первые колонисты предпринимали попытки развития сельскохозяйственного производства в прибрежных посёлках Терского берега в конце XIX — начале XX вв., также такие попытки осуществляли и спецпереселенцы, высланные в Хибинскую тундру в процессе раскулачивания, уже в центральных промышленных районах Кольского полуострова (1930–1941 гг.), те же попытки осуществлялись в 1960–1970-е гг. Некоторые из этих начинаний получали довольно успешное развитие [13].

О пахотном земледелии жителей Терского берега, которое существовало только в Умбской волости говорится в «Ведомости об экономическом состоянии» села Умбы, составленной самими жителями в 1785 г. Урожай ржи и ячменя в хорошие годы составлял самтретей (т. е. собирали зерна втрое больше, чем тратили на посев). Это было единственное в России пахотное земледелие за полярным кругом. Возникло оно, по-видимому, еще в XV в., так как в переписной книге 1585 г. сказано, что жители Умбы «те огородишка пашут исстари» [94].

Первые почвенно-ботанические исследования Кольского полуострова были проведены в 1920–1921 гг. почвенно-ботаническим отрядом Академии наук СССР под общим руководством профессора Н. И. Прохорова, участником этой экспедиции был И. Г. Эйхвельд.

И. Г. Эйхвельд является отцом сельскохозяйственного земледелия и растениеводства в Заполярье. На основе его научной и практической деятельности на Кольском полуострове возникло и развилось сельскохозяйственное производство как новая отрасль экономики в Мурманском округе. В 1923 г. под его руководством в Хибинах была основана Опытная сельскохозяйственная станция, целью которой было доказать, что за полярным кругом можно развивать сельское хозяйство. В 1932 г. И. Г. Эйхвельд окончил Ленинградский сельскохозяйственный институт и по своей инициативе приехал в Хибинскую тундру, где на протяжении многих лет вел научную и практическую работу по развитию земледелия за полярным кругом [30].

Природные ресурсы Кольского полуострова обеспечили пристальное внимание к нему Центра, что позволило привлечь значительные трудовые

ресурсы на малообжитый и малопригодный для жизни Крайний Север. Эта проблема решалась зачастую не путем установления материальных льгот для желающих работать на Крайнем Севере, а путем принудительной отправки заключенных и раскулаченных крестьян из южных районов страны. Именно они составляли большинство населения Хибиногорска, Нивастроля, совхоза «Индустрия» и ряда других. Даже среди переселившихся добровольно значительную часть составляли те, кто переселялся на Север вынужденно: многие крестьянские семьи уезжали из своих деревень на Север, опасаясь репрессий коллективизации. Приезжали также завербованные в средней полосе рабочие (из Вологодской, Псковской, Пензенской, Владимирской и других областей) и специалисты (по разнарядке или добровольно) из Ленинграда, Москвы, Архангельска и других городов. Вокруг промышленных предприятий возникали рабочие поселки и города. Вслед за индустриализацией была проведена коллективизация рыболовецких и оленеводческих хозяйств Кольского Севера [28].

В 1929 г. на побережье Мурмана началась массовая, а вслед за ней и сплошная коллективизация, в результате которой к 1936 г. было создано более 30 рыболовецких хозяйств. Одновременно с коллективизацией рыболовецких хозяйств в Мурманском округе стали создаваться оленеводческие колхозы и совхозы. Первые оленеводческие колхозы возникли в марте 1929 г. в погосте Каменка и селе Ловозеро. Весной 1930 г. было создано 14 артелей, объединявших почти всех оленеводов восточной части полуострова (Понойский район) и половину населения центральной Лапландии (Ловозерский район). Наиболее крупными колхозами были «Тундра» в селе Ловозеро и «Север» в селе Поной. К концу 1930-х гг. оленеводческие колхозы и совхозы стали постепенно крепнуть: росли стада и доходы, наряду с оленеводством в селах стали заниматься рыболовством, земледелием, разводить овец и свиней, менялся быт оленеводов, переходивших на оседлый образ жизни. Появились целые колхозные поселки [27].

Первым многоотраслевым сельскохозяйственным предприятием на Кольском полуострове стал совхоз «Индустрия», возникший в окрестностях строительства горно-химического комбината «Апатит» в 1930 г. На базе совхоза был получен обоснованный опыт ведения северного сельского хозяйства, развилось и окрепло современное сельскохозяйственное производство Мурманской области.

С первых дней существования совхоз «Индустрия» развивался как молочно-овощное хозяйство. Главная задача, которая стояла перед коллективом совхоза, заключалась в том, чтобы на протяжении круглого года обеспечивать жителей города Хибиногорска и его поселков молочными и мясными продуктами, свежими овощами и картофелем. Помимо разведения крупного рогатого скота и свиней в совхозе было широко развито огородничество, земледелие и парниковое хозяйство. На полях и в парниках совхоза выращивали овес, репу, ячмень, свеклу, картофель, морковь, капусту, лук, огурцы, помидоры и даже клубнику. Используя местные минеральные удобрения, коллектив совхоза из года в год повышал урожайность сельскохозяйственных культур. Успехи тружеников совхоза «Индустрия» в развитии сельскохозяйственного производства опровергли представления о Кольской земле как о земле бесплодной. Четвертая окружная партийная конференция, состоявшаяся в январе 1932 г., дала высокую оценку достигнутым результатам совхоза, отметив, что: «Опыт совхоза «Индустрия» свидетельствует о возможности развития

огородничества в округе». Конференция предлагала расширить этот опыт и передать его на территорию всего округа, привлекая к этому делу колхозы (рыболовецкие) и потребительские кооперации. В 1933 г. в Мурманском округе было уже пять сельскохозяйственных предприятий, но самым крупным был совхоз «Индустрия» [102].

В 1932 г. в Росте Кольско-Лопарского² района создан совхоз «Арктика», который в 1935 г. переселили во вновь организованный поселок Молочный на берегу р. Кола. В основном жители района занимались оленеводством, заготовлением леса, рыбной ловлей в Мотовском заливе и в нижнем течении р. Тулома, промышляли треску в Кольском заливе. В это же время образовались и колхозы «Ударник» в Минькино, «Тармо» («Энергия») в Ура-Губе. Оленеводы села Пяйве-ярви объединились для совместного труда в колхоз «Тулома» [29].

В 1933 г. был организован Кольский зверосовхоз, молоко и овощи населению, наряду с совхозом «Индустрия», давали совхозы «Арктика» и «Мурманск».

В предвоенные годы в колхозы были объединены почти все сельские жители. Одной из главных отраслей сельского хозяйства во время войны становилось животноводство, не прекращали лов рыбы колхозники рыболовецких колхозов. Для выполнения заказов фронта выпуск продукции необходимо было увеличивать.

В 1940 г. в области насчитывалось 70,3 тыс. голов оленей, к 1945 г. поголовье сократилось до 42,9 тысяч (приложение 1). В период второй мировой войны часть оленей была мобилизована в военно-транспортные подразделения Карельского фронта, часть забита для снабжения армии и флота. Оленеводческие колхозы предоставляли для фронта оленей, нарты, регулярно поставляли мясо и рыбу. В условиях войны велся рыбный промысел. Несколько эшелонов с рыбой были направлены в блокадный Ленинград. В послевоенный период более десяти лет потребовалось оленеводам, чтобы достигнуть довоенного поголовья, но тут началась кампания по укреплению оленеводческих колхозов и по превращению их в совхозы. Было решено собрать всех жителей тундры в крупные населенные пункты, отказавшись от так называемых «бесперспективных» деревень и погостов, что внесло заметную дезорганизацию не только в жизнь и быт оленеводов, но и в производственный процесс [27].

Главной целью первых послевоенных лет в Мурманской области было восстановление разрушенного войной хозяйства и достижение уровня довоенного производства. Наиболее быстро шло восстановление рыбной промышленности, которая уже в 1947 г. превзошла наивысшие довоенные достижения. Более сложной задачей являлось восстановление тяжелой промышленности, но и здесь к концу 1940-х и началу 1950-х гг. крупнейшие комбинаты «Апатит» и «Североникель» достигли довоенного уровня производства. Рост экономики обеспечивался не только восстановлением имеющихся предприятий, но и введением в действие новых: в 1946 г. пущена

² Кольский район образован в составе Мурманского округа Ленинградской области постановлением ВЦИК от 1 августа 1927 г. Первоначальное наименование было Кольско-Лопарский район; 1 июня 1936 г. часть территории района была выделена в другие административно-территориальные единицы и Кольско-Лопарский район переименован в Кольский район.

в эксплуатацию первая очередь восстановленного комбината «Печенганикель»; завершилось строительство, начатое ещё до войны, и введены в эксплуатацию Нива ГЭС-3 и Кандакшский алюминиевый завод; в 1951 г. вступил в строй Ловозерский горно-обогатительный комбинат; к концу 1952 г. введена в эксплуатацию последняя гидроэлектростанция Нивского каскада (Нива ГЭС-1); в 1955 г. дала первый ток Князегубская ГЭС и вступил в строй Оленегорский горно-обогатительный комбинат [50].

Пятидесятые годы отмечены большим подъемом во всех областях жизни Кольского полуострова. По данным Всесоюзной переписи населения 1959 г., в Мурманской области проживало 567 тыс. человек, почти в два раза больше, чем до Великой Отечественной войны, 92 % населения жило в городах, 8 % в сельской местности. В области насчитывалось 13 сельскохозяйственных артелей. Помощь государства сельскому хозяйству быстро окупалась. Выросло поголовье крупного рогатого скота, повысилась урожайность полевых культур, увеличилась продуктивность животноводства [30].

В 1960-е, и особенно в 1970-е гг., возросло внимание к сельскому хозяйству Мурманской области. На территории полуострова возникли крупные подсобные хозяйства, несколько десятков совхозов. Прибыльными и рентабельными оказались птицеводство и звероводство, молочное животноводство [27].

Выполнение решений XXVI съезда КПСС и задач, поставленных им перед работниками сельского хозяйства Крайнего Севера, решение конкретных задач Продовольственной программы СССР на период до 1990 г. применительно к условиям Мурманской области, а также рост численности населения (к 1979 г. в Мурманской области проживало 978,0 тыс. человек, на 18,1 % больше, чем в 1970 г., в 1989 г. — 1164, 6 тыс. человек [51]), диктуют необходимость интенсификации сельскохозяйственного производства и развития прочной продовольственной базы с тем расчетом, чтобы значительно сократить, а то и полностью прекратить завоз на Кольский полуостров некоторых продуктов из других областей страны [83].

В начале 1990-х гг. в области имелось 24 совхоза, 7 рыболовецких колхозов и 85 подсобных хозяйств, среднегодовая численность занятых в сельскохозяйственном производстве — 9,3 тыс. человек. Интенсивно развивается животноводство [102]. По данным статистики, наиболее высокий уровень основных показателей сельскохозяйственного производства приходится на 1990 г.: посевные площади сельскохозяйственных культур занимают 24,8 тыс. га, в том числе под кормовые культуры — 24 тыс. га, поголовье крупного рогатого скота составляет 43,9 тыс. голов, поголовье свиней — 139,1 тыс. голов, поголовье птицы — 2669,2 тыс. голов. В производстве продукции животноводства в этот период получены следующие показатели: производство мяса — 24,6 тыс. т, молока — 81,9 тыс. т, яиц — 283,7 млн шт. в год, продуктивность молока на 1 корову достигает 4869 кг (приложение 1).

В 1991 г. завершился советский период истории Мурманска, имевший большую значимость для его развития. Из малолюдного окраинного региона, не имевшего промышленности, Мурманская область превратилась в один из значительнейших и важнейших индустриальных центров страны. Кроме того, Кольский край стал надежным обеспечением оборонно-стратегических задач Российской Федерации, которые выполняет на его территории Северный флот [27].

В 2000 г. сельскохозяйственное производство представлено организациями различных форм собственности, основными производителями

сельскохозяйственной продукции являются крупные сельскохозяйственные предприятия: свиноводческий комплекс, две птицефабрики, два звероводческих хозяйства, тепличный комбинат, два сельскохозяйственных кооператива занимаются оленеводством, функционирует ряд агросервисных организаций и два научных подразделения Россельхозакадемии — Мурманская государственная сельскохозяйственная опытная станция и филиал государственного научного центра ВНИИР имени Н. И. Вавилова «Полярная опытная станция».

В 2000 г. на 28 сельскохозяйственных предприятиях задействовано 7,4 тыс. человек, предприятия производят 26,9 тыс. т молока, 6,5 тыс. т мяса всех видов, 172,3 млн шт. куриных яиц, 4,3 тыс. т овощей, объем продукции сельского хозяйства составляет 1078,5 млн руб. (приложение 2).

Основные отрасли сельского хозяйства в этот период — молочное животноводство, свиноводство, птицеводство, северное оленеводство, пушное звероводство, кормопроизводство и овощеводство.

Приоритетное значение в регионе в этот период уделяется молочному животноводству. Разведением крупного рогатого скота холмогорской и айрширской пород занимаются 15 предприятий, из них 4 племенных репродуктора. Основными производителями молока являются: ГОУСП «Тулома», ОАО «Агрофирма «Индустрия», СХПК «Полярная звезда», МУСП «Агрокомплекс «Ковдорский». В результате проводимой работы по скрещиванию коров с быками-производителями голштино-фризской породы выведен новый тип скота с высоким генетическим потенциалом молочной продуктивности. На протяжении многих лет Мурманская область занимает лидирующие позиции в России по молочной продуктивности на 1 корову в год. Дойное стадо СХПК «Полярная звезда» одно из самых высокопродуктивных в России, хозяйством достигнута продуктивность более 10 тыс. кг молока от одной коровы в год.³ В течение нескольких десятков лет хозяйство является базой для научных исследований по кормлению высокопродуктивных коров, проводимых Российской сельскохозяйственной академией [81].

Самое крупное свиноводческое предприятие в области — ООО «Свинокомплекс «Пригородный», которое входит в состав ООО «Мурманский Агрохолдинг» наряду с такими предприятиями, как птицефабрика «Мурманская» и ООО «Деликат». Агрохолдинг является уникальным мясоперерабатывающим предприятием полного цикла: от производства высококачественного сырья до прямых продаж в фирменных магазинах «Деликат».

Производителями яиц и мяса птицы в области заняты сельскохозяйственные предприятия ООО «Птицефабрика «Мурманская», ОАО «Агрофирма «Индустрия», СХПК «Полярная звезда», ГОУСП «Тулома», два крестьянских (фермерских) хозяйства выращивают перепелов, получая ежегодно около 3,0 млн шт. перепелиных яиц.

В 2000 г. производство куриных яиц составляет 172, 3 млн шт., к 2013 г., в связи с плановым переходом птицефабрики «Мурманская» с яичного

³ 2013 год был отмечен рекордом в заполярном молочном животноводстве — животноводками «Полярной звезды» получен максимальный удой от коровы голштинской породы — 16195 кг молока за год, предыдущий рекорд — 15925 кг за год принадлежал корове холмогорской породы из агрокомплекса «Ковдорский».

производства на бройлерное и закрытием производства яиц и мяса птицы в ОАО «Агрофирма «Индустрия»», производство яиц сократилось до 24,6 млн шт. [49].

К отрасли, исторически сложившейся в регионе, относится северное оленеводство. Общее поголовье оленей в 2000 г. составляет 61,3 тыс. голов и сосредоточено в двух сельскохозяйственных производственных кооперативах («Оленевод» и «Тундра»), которые являются племенными репродукторами по разведению оленей ненецкой породы.

До 1990 г. звероводческие хозяйства области (совхозы «Кольский», «Мурманск» и «Тулома») занимаются выращиванием голубого, ваулевого и серебристого песца, норки, черно-бурой лисицы (серебристо-голубой песец являлся брендом Мурманской области). Поголовье пушных зверей в 1990 г. составляет 41, 8 тыс. голов, на начало 2013 г. — 1,3 тыс. голов, их разведением занимается агрокомплекс «Пушной», бывшее звероводческое хозяйство «Мурманск», здесь разводят серебристо-голубого песца, рыжих и черно-бурых лисиц (приложение 1).

При характеристике общего положения сельскохозяйственного производства в Мурманской области с 1990 г. до начала реализации национального проекта «Развитие АПК» (2006 г.) и принятия в 2007 г. Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008–2012 гг., следует отметить утрату производственных возможностей аграрного сектора по многим позициям и ослабление его ресурсного потенциала.

С 1990 по 2006 гг. наблюдается снижение объемов производства животноводческой продукции: производство мяса сократилось почти в 6 раз (с 24,6 до 4,2 тыс. т), молока в 3 раза (с 82 до 26,8 тыс. т), яиц в 1,5 раза (с 283,7 до 189,3 млн шт.). Главная причина спада производства — сокращение поголовья сельскохозяйственных животных и птицы. Так, поголовье крупного рогатого скота сократилось в 5 раз (с 43,9 до 8,5 тыс. голов), свиней в 3 раза (с 139,1 до 44,9 тыс. голов), птицы в 3 раза (с 2669,2 до 831,1 тыс. голов) [81] (приложение 1).

Начиная с 2006 г. благодаря реализации масштабных федеральных программ, направленных на стабилизацию положения в аграрной сфере, удалось остановить ряд негативных тенденций в сельском хозяйстве региона и, в первую очередь, падение объемов производства животноводческой продукции, за исключением производства яиц, что связано с плановым переходом птицеводства яичного направления на бройлерное.

С начала реализации национального проекта «Развитие АПК» ежегодно на условиях софинансирования из федерального и регионального бюджетов увеличивается общий объем господдержки сельскохозяйственного производства. Если в 1990 г. господдержка составляла 102 млн руб., то в 2006 г. — 307 млн руб., в 2012 г. — 564 млн руб. Основная часть господдержки из бюджетов всех уровней приходится на продукцию животноводства и возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам [38].

В этот период для наращивания животноводческой продукции и повышения ее конкурентоспособности осуществляется модернизация и реконструкция животноводческих комплексов, ферм, внедряются новые технологии.

В совхозе «Тулома» запущен пилотный проект «Русский фидлот», основой для разработки которого послужили технологии производства говядины на севере США и в Канаде. Животные круглый год содержатся на улице в специальных больших загонах (фидлотах), используются грубые корма и комбикормы. Все процессы по

откорму механизированы. Себестоимость производимого мяса значительно снижается из-за минимальных затрат на электроэнергию и отопление (подогрев воды зимой в поилках, включение специальных ламп при осмотре животных ветеринаром). При распространении туломского опыта развития мясного животноводства должен был встать вопрос о дополнительных площадях для выращивания кормовых культур: в области 12 тыс. га мелиорированных земель могли быть возвращены в хозяйственный оборот.

Модернизируется птицефабрика «Мурманская», которая с 2007 г. входит в состав одноименного агрохолдинга. В планах предприятия — увеличение объемов производства мяса бройлера, 19 птичников работают на бройлерное производство, еще 5 предстоит реконструировать. Оборудование убойного цеха обновляется и модернизируется, к 2014 г. предстояло завершить полную реконструкцию производственных мощностей птицефабрики.

Чтобы вернуть на мурманские прилавки местное яйцо, в планах возрождение птицефабрики «Снежная», поголовье несушек в которой доходило до 450 тысяч.

В 2009 г. началась реконструкция свиного комплекса «Пригородный», полная реконструкция к 2013 г. дает возможность с 40 тыс. голов, предусмотренных на «Пригородном» советским проектом строительства, довести до 100 тыс. голов. Современное оснащение и значительное увеличение численности поголовья на тех же площадях позволят наращивать объемы получаемой продукции, снижая при этом ее себестоимость. Для северян развитие свиноводческого хозяйства — это возможность питаться охлажденным, качественным мясом.

В сельскохозяйственном производстве стоит вопрос об использовании отходов для выработки тепловой энергии, электроэнергии и биотоплива. Опыт по выработке биогаза из органического сырья опробован в середине 1990-х гг. на агрокомплексе «Ковдорский», где была построена первая на северо-западе установка по выработке биогаза из навозной массы. То количество сырья, которым располагал агрокомплекс, могло бы вырабатывать столько энергии, что ее хватило бы не только предприятию. Однако биогазовая установка была законсервирована из-за нерентабельности.

На ООО «Птицефабрика «Мурманская»» планируется внедрить специальную установку для переработки отходов, которая самоокупается за счет реализации пиролизного и углеродно-минерального продукта — продукции, полученной в результате переработки отходов. Использование подобной установки является экономически выгодным и экологически верным решением.

В области также проработаны варианты использования отходов сельскохозяйственного производства для выработки тепловой и электроэнергии, биотоплива. Наиболее эффективным вариантом является объединение сырьевых потоков исследуемых предприятий с размещением производственной базы на территории свиного комплекса «Пригородный» для производства биомазута и углеродно-минерального продукта. Результат проекта — утилизация отходов сельскохозяйственных производств с получением биотоплива с высокой энергетической плотностью, повышение удельной производительности пиролизного устройства и отсутствие токсичных выбросов в окружающую среду.

Поддержка и обеспечение процесса внедрения и освоения современных ресурсосберегающих, экономически высокоэффективных технологий, комплекса машин, техники и новой продукции в сельском хозяйстве области и в дальнейшем

планировались пойти на реконструкцию, модернизацию, строительство животноводческих комплексов, строительство биогазовых установок на животноводческих фермах, свинокомплексах и птицефабриках, а также на развитие перерабатывающего производства [38].

С 2013 г. и по настоящее время развитие сельского хозяйства Мурманской области характеризуется как подъемом производства, так и его спадом.

В 2015 г. основные производители мяса свиней и птицы в регионе признаны банкротами — ООО «Птицефабрика «Мурманская»», ООО «Свинокомплекс «Пригородный»». Нехватка собственных оборотных средств у сельскохозяйственных предприятий и их «закредитованность» приводят практически к обрушению основной отрасли сельского хозяйства — животноводства.

Современное состояние аграрного сектора региона характеризуется как неустойчивое в связи с банкротством ряда сельхозпредприятий, сокращением производства продукции животноводства.

Сельское хозяйство Севера развивалось вместе с освоением территории. Его специализация сформировалась под влиянием природных условий, географического положения, исторических и социально-экономических факторов на производстве малотранспортабельной и скоропортящейся продукции, а также продукции традиционных отраслей. В истории развития сельского хозяйства северных территорий наиболее благоприятными оказались годы, предшествующие предреформенному периоду. В данный период уровень рентабельности сельхозпредприятий соответствовал оптимальной норме (40–50 %), что позволяло осуществлять процесс расширенного воспроизводства. В 1960–1980-е гг. было создано промышленное производство яиц, мяса птицы, свиней, овощей закрытого грунта, внедрялись индустриальные технологии в молочном скотоводстве. Переход к рынку крайне негативно отразился на аграрном секторе северного региона: произошла деградация производственного потенциала — земельного, материально-технического, кадрового. Сократились посевные площади, поголовье скота, численность работников сельского хозяйства, значительно уменьшилось производство продукции животноводства.

Для преодоления кризисного состояния и перехода сельского хозяйства на динамичное развитие предстоит сформировать аграрную политику, направленную на технико-технологическую модернизацию аграрного производства, формирование многоукладного и многофункционального хозяйства на селе, усиление государственной поддержки [24].

1.2. Основы аграрной политики государства и ее региональная составляющая

Аграрная политика — комплекс мероприятий государственной власти, направленный на укрепление сельскохозяйственного производства, совершенствование социально-экономических отношений на селе и обеспечение на этой основе роста благосостояния народа, всего общественного процесса в стране [2].

В экономической литературе утвердился многоаспектный подход к трактовке сущности аграрной политики. С одной стороны, аграрная политика — это составная часть общей экономической политики государства, которая функционально тесно связана с ее другими составляющими — внешнеторговой,

промышленной, экологической и социальной политикой. Наряду с этим, к аграрной политике относят и политику развития аграрного сектора как стратегию макроэкономического управления; продовольственную политику, ориентированную на социальные вопросы в части потребления продуктов питания; агропромышленную политику, которая решает совокупность проблем по функциональному взаимодействию сельского хозяйства с такими сферами, как торговля, переработка, производство средств производства, финансы и кредит; внешнеторговую аграрную политику и целый ряд других вопросов [89].

В своих работах отечественные ученые дают следующее определение сущности аграрной политики:

- академик И. Г. Ушачёв сущность аграрной политики видит в «рациональной организации сельского расселения с одновременным формированием конкурентоспособного агропромышленного производства»; «восстановлении производства на всех пригодных для этого угодьях»; «поддержке формирования материально-технической базы агропромышленного производства»; «обеспечении условий для значительного повышения доходности сельского хозяйства»; «формировании условий для создания высокопрофессионального и образованного кадрового потенциала отрасли» [96];

- академик А. А. Шутьков считает, что аграрная политика должна быть направлена: на выработку стратегии и создание эффективной системы управления, имеющих антикризисную направленность; «разностороннее развитие отраслей АПК, увеличение объемов производства продовольственных товаров, повышение эффективности инноваций и инвестиций» [103];

- академик В. В. Милосердов считает, что аграрная политика — это «совокупность идей, целей, средств и методов формирования и регулирования отношений между городом и деревней и в самой деревне, а главное — решение продовольственного вопроса» [43];

- академик В. И. Назаренко в своих трудах считает, что «аграрная политика, при всей ее специфичности, составляет часть общей экономической политики и, плохо это или хорошо, часто и политической идеологии» [53].

По мнению основателя французской школы аграрной политики Пьера Кулона, аграрная политика — это институциональный компромисс, организованный вокруг трех «соглашений»: «территориального», имеющего в основе систему социального контроля со стороны государства, поддерживающего ту или иную форму организации сельскохозяйственного производства; «бюджетного», определяемого системой доходов и расходов на сельское хозяйство; «политического» как формы сотрудничества государства и профессиональных организаций [75].

В 2006 г. принят Федеральный закон РФ «О развитии сельского хозяйства», в котором закреплено нормативное определение государственной аграрной политики и представлены ее базовые цели и принципы. Согласно данного документа «государственная аграрная политика — это составная часть государственной социально-экономической политики, которая направлена на устойчивое развитие сельского хозяйства и сельских территорий» [99].

Выделение аграрной политики, как относительно самостоятельной области в общей экономической политике государства, обусловлено особенностями сельскохозяйственного производства, спецификой регулирования

аграрных отношений, при этом экономическое регулирование АПК представляет собой сочетание государственного экономического регулирования агропромышленного производства, продовольственного рынка, социальной сферы села совместно с механизмами рыночного саморегулирования [87].

Основные этапы становления аграрной политики, по мнению ученых, следующие.

Первый этап — 1991 г., в связи со сменой парадигм в экономике, когда аграрная политика была направлена на реорганизацию аграрных отношений, а экономика претерпевала трансформацию к рыночным отношениям. Этот период запомнился разрушением системы государственного распределения сельхозпродукции, снижением общей доходности населения и хозяйствующих субъектов всех отраслей народного хозяйства и усилением диспаритета цен⁴ на сельскохозяйственную и промышленную продукцию [6].

Первый этап продлился до 1998 г., после которого начался виток аграрных отношений, направленный на их относительную стабилизацию и введение нового курса аграрной политики. Данный период характеризовался принятием ряда основополагающих нормативных документов, которые внесли ясность в дальнейшее развитие сельскохозяйственной отрасли (Земельный кодекс РФ, Федеральная целевая программа «Социальное развитие села до 2010 г.», Основные направления агропродовольственной политики Правительства Российской Федерации на 2001–2010 гг.).

Начало третьего этапа — 2006 г., и связан он с реализацией приоритетных национальных проектов в стране. Одним из них был «Развитие АПК» на 2006–2008 гг., в котором определялись направления развития АПК и необходимые для этого ресурсы. Национальный проект дал мощный толчок к развитию сельского хозяйства. Дальнейшее становление аграрной политики определяет Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008–2012 годы [11], с 2013 г. — Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 гг. [12].

⁴Диспаритет — неравенство, нарушение принципа эквивалентности, равной выгоды в финансовых, экономических взаимоотношениях: валютный диспаритет, ценовой. Ценовой диспаритет — нарушение равного соотношения цены на различные товары, не соответствующего действительному соотношению затрат общественно-необходимого труда. По имеющимся расчетам и оценкам в 1990 г. на продукцию сельскохозяйственных и промышленных отраслей АПК существенного ценового диспаритета не наблюдалось. В последующем происходило так называемое расширение «ножниц» цен не в пользу сельского хозяйства. За 1990–2000 гг. цены на сельскохозяйственную продукцию выросли в 2,6 тыс. раз, в то время как на промышленную продукцию и услуги сельских товаропроизводителей — в 13,1 тыс. раз. Диспаритет цен в АПК явился основной причиной снижения рентабельности и роста убыточности сельского хозяйства, неплатежеспособности большинства предприятий, банкротства многих из них. Если в 1990 г. рентабельность отрасли составляла 37 %, то в 2000 г. только 7,4 %, что поставило сельскохозяйственных товаропроизводителей в сложные экономические условия воспроизводства. Преодоление диспаритета цен в АПК — важная задача стабилизации и дальнейшего подъема сельского хозяйства [104].

Четвертый этап, по мнению ряда ученых, — август 2014 г. Это период введения санкций странами — членами ЕС и США против России, а с 7 августа 2014 г. введение Россией ответных мер — эмбарго — в соответствии с перечнем зарубежных сельскохозяйственных товаров, на которые вводятся российские санкции. С этого момента начинается интенсивное наращивание производственных мощностей сельскохозяйственной отрасли для обеспечения населения отечественным продовольствием. Правительством РФ разработана программа импортозамещения [67], которая дает возможность масштабного финансирования деятельности сельского хозяйства, включает таможенно-тарифное и нетарифное регулирование [17].

Научное обоснование, формирование и проведение аграрной политики базируется на объективных закономерностях развития аграрной сферы экономики.

При разработке аграрной политики необходимо учитывать:

- отношения, возникающие по поводу владения, распоряжения и пользования землей и другими факторами сельскохозяйственного производства;
- спрос и предложение на материально-технические ресурсы, сельскохозяйственную продукцию, сырье и продовольствие;
- состояние инфраструктуры рынка;
- соотношение цен на продукцию сельского хозяйства и промышленности;
- соотношение доходов сельскохозяйственных товаропроизводителей и других групп населения;
- развитие производственной и социальной инфраструктуры на селе;
- необходимость обеспечения физической и экономической доступности продовольствия для основных социально-демографических и территориальных групп населения [1].

Необходимо рассматривать предмет и методы аграрной политики.

Предмет аграрной политики — это те стороны социально-экономических отношений в АПК, которые не могут быть отрегулированы механизмами рыночной экономики и требуют для своего решения участия государства.

Методы аграрной политики — это приемы (инструменты) государственного регулирования экономики АПК. При этом к задачам государственного регулирования АПК относятся: стабилизация и развитие агропромышленного производства; обеспечение продовольственной безопасности страны; формирование и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия; улучшение продовольственного обеспечения населения; поддержание экономического паритета между сельским хозяйством и другими отраслями экономики; сближение уровней доходов работников сельского хозяйства и других отраслей экономики; защита отечественных товаропроизводителей [17].

Содержание аграрной политики определяется ее целями, задачами, направлениями и мерами реализации. Цели, принципы и направления государственной аграрной политики, а также меры по ее реализации определены статьей 5 Федерального закона «О развитии сельского хозяйства» [99], Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 гг. определяет цели, задачи и направления развития сельского хозяйства, финансовое

обеспечение и механизмы реализации предусмотренных мероприятий, показатели их результативности.

Согласно статье 5 Федерального закона «О развитии сельского хозяйства» основными целями государственной аграрной политики являются [99]:

1) повышение конкурентоспособности российской сельскохозяйственной продукции и российских сельскохозяйственных товаропроизводителей, обеспечение качества российских продовольственных товаров;

2) обеспечение устойчивого развития сельских территорий, занятости сельского населения, повышения уровня его жизни, в том числе оплаты труда работников, занятых в сельском хозяйстве;

3) сохранение и воспроизводство используемых для нужд сельскохозяйственного производства природных ресурсов;

4) формирование эффективно функционирующего рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, обеспечивающего повышение доходности сельскохозяйственных товаропроизводителей и развитие инфраструктуры этого рынка;

5) создание благоприятного инвестиционного климата и повышение объема инвестиций в сфере сельского хозяйства;

6) наблюдение за индексом цен на сельскохозяйственную продукцию, сырье и индексом цен (тарифов) на промышленную продукцию (услуги), используемую сельскохозяйственными товаропроизводителями, и поддержание паритета индексов таких цен (тарифов).

Государственная аграрная политика основывается на следующих принципах:

1) доступность и адресность государственной поддержки сельскохозяйственных товаропроизводителей, а также организаций и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих первичную и (или) последующую (промышленную) переработку сельскохозяйственной продукции, научных организаций, профессиональных образовательных организаций, образовательных организаций высшего образования, которые в процессе научной, научно-технической и (или) образовательной деятельности осуществляют производство сельскохозяйственной продукции, ее первичную и последующую (промышленную) переработку в соответствии с перечнем, указанным в части 1 статьи 3 настоящего Федерального закона;

2) доступность информации о состоянии государственной аграрной политики;

3) единство рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия и обеспечение равных условий конкуренции на этом рынке;

4) последовательность осуществления мер государственной аграрной политики и ее устойчивое развитие;

5) участие союзов (ассоциаций) сельскохозяйственных товаропроизводителей в формировании и реализации государственной аграрной политики.

Основные направления государственной аграрной политики:

1) поддержание стабильности обеспечения населения российскими продовольственными товарами;

2) формирование и регулирование рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, развитие его инфраструктуры;

3) государственная поддержка сельскохозяйственных товаропроизводителей, а также организаций и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих первичную и (или) последующую (промышленную) переработку сельскохозяйственной продукции, научных организаций, профессиональных образовательных организаций, образовательных организаций высшего образования, которые в процессе научной, научно-технической и (или) образовательной деятельности осуществляют производство сельскохозяйственной продукции, ее первичную и последующую (промышленную) переработку в соответствии с перечнем, указанным в части 1 статьи 3 настоящего Федерального закона;

4) защита экономических интересов российских сельскохозяйственных товаропроизводителей на внутреннем и внешнем рынках;

5) развитие науки и инновационной деятельности в сфере агропромышленного комплекса;

6) устойчивое развитие сельских территорий;

7) совершенствование системы подготовки и дополнительного профессионального образования кадров для сельского хозяйства.

Для реализации государственной аграрной политики могут применяться следующие меры:

1) предоставление бюджетных средств сельскохозяйственным товаропроизводителям, научным организациям, профессиональным образовательным организациям, образовательным организациям высшего образования, которые в процессе научной, научно-технической и (или) образовательной деятельности осуществляют производство сельскохозяйственной продукции, ее первичную и последующую (промышленную) переработку в соответствии с перечнем, указанным в части 1 статьи 3 настоящего Федерального закона, в соответствии с законодательством Российской Федерации;

2) применение особых налоговых режимов в отношении сельскохозяйственных товаропроизводителей;

3) осуществление закупки, хранения, переработки и поставок сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных и муниципальных нужд;

4) регулирование рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, в том числе таможенно-тарифное и нетарифное регулирование;

5) информационное обеспечение сельскохозяйственных товаропроизводителей и других участников рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, а также предоставление им консультационной помощи;

6) антимонопольное регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия;

7) участие общественных организаций в формировании и реализации государственной аграрной политики;

8) проведение закупочных интервенций, товарных интервенций на рынке сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, а также залоговых операций;

9) другие меры, предусмотренные законодательством Российской Федерации.

Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и

продовольствия на 2013–2020 годы, разработанная в соответствии со статьей 8 Федерального закона от 29 декабря 2006 г. № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства», предусматривает комплексное развитие всех отраслей и подотраслей, а также сфер деятельности агропромышленного комплекса с учетом вступления России в ВТО. Новизна и институциональные преимущества государственной программы развития сельского хозяйства состоят в том, что она представляет собой системный документ, объединяющий в одно целое довольно широкий набор разнообразных мер аграрной политики. При изложении каждого комплекса мер использован так называемый программный метод с использованием следующей логической цепочки: цель и задачи — количественно измеряемые целевые индикаторы — состав участников — выделяемые финансовые ресурсы — механизм реализации, включая условия получения сельхозпроизводителями. Это делает программу прозрачной и упрощает определение эффекта от предлагаемых мер [31].

В госпрограмме определены основные приоритеты развития агропромышленного комплекса [12]:

- в сфере производства — скотоводство (производство молока и мяса) как системообразующая подотрасль, использующая конкурентные преимущества страны, в первую очередь наличие значительных площадей сельскохозяйственных угодий;
- в экономической сфере — повышение доходов сельскохозяйственных товаропроизводителей;
- в социальной сфере — устойчивое развитие сельских территорий в качестве неперемного условия сохранения трудовых ресурсов и территориальной целостности страны, создание условий для обеспечения экономической и физической доступности питания на основе рациональных норм потребления пищевых продуктов для уязвимых слоев населения;
- в сфере развития производственного потенциала — мелиорация земель сельскохозяйственного назначения, введение в оборот неиспользуемой пашни и других категорий сельскохозяйственных угодий;
- в институциональной сфере — развитие интеграционных связей в агропромышленном комплексе и формирование продуктовых подкомплексов, а также территориальных кластеров;
- в научной и кадровой сферах — обеспечение формирования инновационного агропромышленного комплекса;
- развитие импортозамещающих подотраслей сельского хозяйства;
- экологическая безопасность сельскохозяйственной продукции и продовольствия;
- наращивание экспорта сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия по мере насыщения ими внутреннего рынка;
- минимизация логистических издержек и оптимизация других факторов, определяющих конкурентоспособность продукции с учетом рационального размещения и специализации сельскохозяйственного производства и пищевой промышленности по зонам и регионам страны в рамках вступления в ВТО.

Среди основных направлений адаптации российского аграрного сектора к условиям ВТО можно выделить [76]:

- принятие и реализацию Государственной программы развития сельского хозяйства на 2013–2020 гг.;
- своевременный мониторинг рынков для вычисления объемов и стоимостных показателей производства, импорта сельскохозяйственной продукции и продовольствия;
- совершенствование законодательства в области регулирования сельского хозяйства;
- принятие мер по модернизации и развитию АПК;
- реализация задач, поставленных в Доктрине продовольственной безопасности РФ.

Ряд мер для гармонизации процесса адаптации российского сельского хозяйства к условиям ВТО, реализованных начиная с 2013 г.: внесены изменения в Федеральный закон «О развитии сельского хозяйства» [99]. Часть 1 статьи 7 закона дополнена пунктом 12 следующего содержания: «Поддержка сельскохозяйственных товаропроизводителей, осуществляющих производство сельскохозяйственной продукции на неблагоприятных для такого производства территориях. Неблагоприятными для производства сельскохозяйственной продукции территориями, в целях настоящего Федерального закона, признаются территории субъектов Российской Федерации, на которых вследствие природно-климатических условий, состояния почвы, а также социально-экономических факторов уровень доходов сельскохозяйственных товаропроизводителей ниже, чем в среднем по сельскому хозяйству, но производство сельскохозяйственной продукции должно осуществляться для обеспечения занятости сельского населения, повышения уровня его доходов, сохранения местных традиций. Порядок и критерии отнесения территорий к неблагоприятным для производства сельскохозяйственной продукции территориям устанавливаются Правительством Российской Федерации».

Правила отнесения территорий к неблагоприятным для производства сельскохозяйственной продукции территориям утверждены Постановлением Правительства РФ от 27 января 2015 г. № 51 [70]. Перечень субъектов РФ, территории которых относятся к неблагоприятным для производства сельскохозяйственной продукции территориям, утвержден Распоряжением Правительства РФ от 26.01.2017 г. № 104-р [79]. В него включено 29 субъектов Российской Федерации.

Внесены поправки в Налоговый кодекс РФ [54].

1. Статья 284 Налогового кодекса дополнена пунктом 1.3 следующего содержания: «Для сельскохозяйственных товаропроизводителей, отвечающих критериям, предусмотренным пунктом 2 статьи 346.2 настоящего Кодекса, налоговая ставка по деятельности, связанной с реализацией произведенной ими сельскохозяйственной продукции, а также с реализацией произведенной и переработанной данными налогоплательщиками собственной сельскохозяйственной продукции, устанавливается в размере 0 процентов».

2. С 1 января 2013 г. по 31 декабря 2017 г. устанавливается льготная ставка НДС в размере 10 процентов при ввозе на территорию России и реализации на ее территории племенного скота, а также семенного материала и эмбрионов отдельных видов племенного скота (пункт 2 статьи 164 Налогового кодекса РФ); с 1 октября 2016 г. утрачивает силу пункт 2 статьи 164 Налогового кодекса РФ

и в соответствии с изменениями, внесенными Федеральным законом от 23 июня 2016 г. № 187-ФЗ [98] в статьи 149 и 150 Налогового кодекса РФ [54], с 1 октября 2016 г. по 31 декабря 2020 г. ввоз и реализация на территории Российской Федерации племенного крупного рогатого скота, племенных свиней, овец, коз, лошадей, птицы, яйца, а также полученных от них семени и эмбрионов освобождаются от обложения налогом на добавленную стоимость.

3. От налога на доходы физических лиц освобождаются гранты и субсидии, полученные после 1 января 2012 г. на создание, развитие и поддержку крестьянского (фермерского) хозяйства, получаемые из бюджетов разных уровней (пункт 14 статьи 217 Налогового кодекса РФ) [54].

Работа над законопроектами, нивелирующими последствия от присоединения России к ВТО, будет продолжена. В частности, это касается компенсации из федерального бюджета до 35 % затрат на приобретение сельхозтехники и оборудования [71], необходимые для перехода на современные энергосберегающие технологии и обеспечивающие устойчивый рост урожайности, продуктивности животных и сохранение природной среды.

Вместе с тем для решения задачи повышения конкурентоспособности российского агропромышленного комплекса до окончания переходного периода и вступления в силу всех обязательств в рамках ВТО необходимо создать условия для скорейшего перевода отрасли на новую технологическую основу, повышения ее конкурентоспособности, что будет возможно только при обеспечении полноценного финансирования Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 гг.

Стратегическое развитие сельского хозяйства такой огромной и разноплановой в природном и социально-экономическом отношении страны, как Российская Федерация, не может быть обеспечено без эффективной региональной аграрной политики.

Региональную аграрную политику следует считать неотъемлемой частью экономической политики государства, реализуемую в аграрном секторе экономики и направленную на создание условий для получения относительно равных по регионам страны доходов, уровня и качества жизни занятых в сельском хозяйстве и максимально возможное приближение их к уровню доходов городских жителей соответствующего региона.

Приоритетной задачей федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке государственной политики в части региональной аграрной политики, должно быть обеспечение размещения и территориальной специализации сельскохозяйственного производства в соответствии с региональными условиями и особенностями ведения сельского хозяйства с целью получения максимального экономического и социального эффекта от этих мер. Необходимо создать такие условия для размещения и специализации в аграрном секторе, которые бы сглаживали межрегиональные различия в возможностях получения доходов товаропроизводителями, а также способствовали бы сглаживанию уровня жизни сельского населения, делали бы комфортным и привлекательным занятие сельским хозяйством во всех регионах страны.

Также задачей федерального центра в сфере региональной аграрной политики является обеспечение эффективного и справедливого межрегионального обмена сельскохозяйственной продукцией, сырьем и

продовольствием, не ущемляющего экономические интересы и социальные права жителей страны как в районах производства, так и в районах их потребления.

Перед федеральным центром стоит задача создания предпосылок для выхода из состояния кризиса депрессивных сельских территорий, имеющих особую значимость для экономики страны, перехода их к стадии экономического роста посредством минимизации влияния негативных факторов, которые предопределены их неблагоприятным местоположением. Это возможно посредством использования механизма территориальной дифференциации различных мер бюджетной поддержки (субсидий, тарифов, налоговых режимов и др.) и учетом потенциала той или иной территории, с помощью поддержки и стимулирования развития малого и среднего бизнеса во всех сферах сельской экономики [105].

Выработка научно обоснованной аграрной политики применительно к условиям регионов Севера требует учета региональных особенностей воспроизводственного процесса в сельском хозяйстве. Его специализация сформировалась под влиянием природных условий, географического положения, исторических и социально-экономических факторов на производстве малотранспортабельной и скоропортящейся продукции и продукции традиционных отраслей во всем агробизнесе, который обеспечивает стабильные темпы роста производства, повышение его эффективности и социальное развитие села [40].

Учитывая экстремальность природных условий, а также социальную значимость агропроизводства, в северном регионе наиболее приемлема модель организации рыночных отношений в сельском хозяйстве, основанная на создании максимально защищенного государством рыночного хозяйства, когда отрасли функционируют на основе постоянных субсидий и государственного протекционизма. При этом структура и объемы производства зависят от государственной политики, которая первоочередное внимание уделяет стабильности развития отраслей, а социальные цели становятся приоритетными.

Первоочередные меры регулирования сводятся к поддержанию общего уровня доходности отраслей посредством дотирования производителей продукции на законодательно зафиксированном процентном уровне от расходной части регионального бюджета, а также участия в программах софинансирования для получения средств из федерального бюджета.

При ограниченных возможностях регионального бюджета средства, выделяемые на сельское хозяйство, целесообразно сконцентрировать по следующим основным направлениям: 1) отраслевом, базирующемся на определении продуктовых приоритетов, исходя из расчета потребности в той или иной социальной продукции; 2) производственном, на конкурсной основе определяются базовые предприятия, способные наиболее эффективно реализовать определенные отраслевые приоритеты; 3) программно-целевом, на основе федеральных и региональных программ развития производства.

Развитие агропромышленного комплекса Мурманской области в настоящее время происходит в сложных условиях. Наряду с комплексом нерешенных проблем, в ближайшие годы следует ожидать ухудшения для местных производителей рыночной конъюнктуры и обострения конкуренции с завозной продукцией. Поэтому перспективу развития отраслей во многом определяет способность предприятий комплекса адаптироваться к меняющимся условиям рынка, а также способность к преодолению внутренних экономических проблем. Это, в свою очередь, обуславливает необходимость гибкой политики

государственного регулирования и поддержки местных производителей, которая в конечном счете должна обеспечить развитие отраслей по приоритетным направлениям [40].

Региональная аграрная политика должна быть нацелена на обеспечение устойчивого динамичного развития сельскохозяйственных и перерабатывающих отраслей, реализацию конкурентных преимуществ продукции местных товаропроизводителей, бесперебойное обеспечение населения региона высококачественными продуктами питания, повышение уровня и качества жизни населения.

Для достижения этих целей необходимо реализовать ряд стратегических направлений государственной региональной политики:

- нормативно-правовые — правовое обеспечение поддержки и регулирования АПК, защиты производителей сельскохозяйственной продукции, совершенствования оборота земель сельскохозяйственного назначения, усиления защиты прав мелких землевладельцев; совершенствование систем информационно-консультационной поддержки субъектов продовольственного рынка и мониторинга продовольственной безопасности региона;

- организационно-экономические — усиление финансовой поддержки сельхозтоваропроизводителей на основе разработки и реализации целевых бюджетных продуктовых программ, совершенствование экономического механизма регулирования развития АПК, усиление межотраслевых экономических отношений; оптимизация структуры и повышение эффективности сельскохозяйственного производства;

- территориально-отраслевые — углубление производственной специализации районов с учетом природных, материально-технических и финансовых ресурсов;

- институциональные — восстановление крупнотоварного производства и предприятий с индустриальной технологией, создание механизма государственной поддержки развития процесса взаимодействия различных форм хозяйствования в АПК, стимулирование создания региональных и межрегиональных интегрированных формирований во всех сферах продовольственной системы, развитие товаропроводящей сети, доступной для всех сельхозтоваропроизводителей;

- инновационные — разработка и внедрение инноваций; создание условий и мотивации для разработки, внедрения и освоения инноваций; формирование и реализация региональных инновационных программ по повышению научно-технического уровня АПК и кадрового обеспечения;

- инвестиционные — приоритетное финансирование технического и технологического перевооружения сельскохозяйственного производства и перерабатывающих отраслей современным энерго- и ресурсосберегающим оборудованием;

- финансовые — совершенствование системы льготного налогообложения, ценообразования, обеспечение доступности и качества финансово-кредитных ресурсов, создание условий для участия в приоритетных проектах различных агроструктур;

- экологические — разработка программ по природосбережению, содействие внедрению экологически безопасных технологий и средств защиты,

экологических аспектов производства продукции, проведение природоохранных мероприятий;

- социальные — усиление социальной направленности региональной политики за счет усовершенствования системы государственных гарантий продовольственного обеспечения социально-незащищенных слоев населения, создания новых рабочих мест для трудоспособного населения сельской местности, развития малых форм хозяйствования в АПК, развития социально-культурной инфраструктуры села [88].

Приоритетами современной аграрной политики являются: обеспечение продовольственной безопасности, развитие и внедрение инноваций, сохранение агропродовольственного потенциала, импортозамещение, устойчивое развитие сельских территорий.

Проблема продовольственной безопасности достаточно сложная и многоаспектная, ее можно рассматривать как по отношению к отдельно взятому государству, так и на международном уровне, она затрагивает каждого человека и интересы государства в целом. Для экономики России проблема продовольственной безопасности по-прежнему одна из важнейших и в политической, и в социально-экономической жизни страны.

Особую актуальность обеспечение продовольственной безопасности приобретает в связи с вступлением России в ВТО, в условиях введения санкций против России и введения ответных мер — эмбарго.

В Доктрине продовольственной безопасности Российской Федерации продовольственная безопасность определена как «состояние экономики страны, при котором обеспечивается продовольственная независимость Российской Федерации, 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» [16].

В России продовольственная безопасность складывается и осуществляется на федеральном и региональном уровнях. Это связано с большой территорией страны, регионы которой имеют значительную дифференциацию по условиям производства и доставки продовольствия, развитию рыночной инфраструктуры, социальному и экономическому развитию, зонально-отраслевому территориальному разделению труда в агропродовольственном комплексе России. Эти различия диктуют необходимость регулирования в сфере обеспечения продовольственной безопасности, исходя из специфических условий и возможностей каждого отдельного региона.

Продовольственная безопасность региона — это состояние экономики региона, обеспеченное ресурсным, финансовым, научно-исследовательским, технологическим, производственным и кадровым потенциалом отраслей АПК, пищевой промышленности и торговли, связанных с продовольственным обеспечением населения, гарантирующее вне зависимости от внутренних и внешних угроз доступность для всего населения региона продуктов питания в объеме, качестве и ассортименте, достаточных для успешного развития каждого человека в обычных условиях и минимально необходимых для поддержания здоровья и работоспособности в чрезвычайных ситуациях.

Определяющими факторами при решении проблемы обеспечения продовольственной безопасности страны являются [46]:

- разностороннее развитие отраслей АПК, обеспечение комплексного подхода функционирования всех типов хозяйствования — государственных, кооперативных, частных предприятий, фермерских и личных подсобных хозяйств, сочетание государственного и рыночного методов регулирования аграрного сектора экономики;
- сокращение импорта продовольствия, разработка мер по преодолению высокой продовольственной зависимости от импорта на основе Федеральной программы импортозамещения сельскохозяйственной продукции;
- повышение качества отечественной сельскохозяйственной продукции, отвечающей высоким мировым стандартам;
- разработка и принятие документов (законов, программ, постановлений), направленных на защиту интересов производителей, модернизацию агропромышленного производства, повышение конкурентоспособности отрасли, формирование механизма обеспечения продовольственной независимости страны в целом.

Функции государства при обеспечении продовольственной безопасности должны сводиться к регулированию процессов продовольственного обеспечения, в том числе к созданию условий для развития рыночного механизма хозяйствования, контролю за использованием ресурсов в сельском хозяйстве, поддержке и защите экономических интересов сельских производителей; созданию запасов продовольствия на случай чрезвычайных ситуаций. Кроме того, следует учитывать, что обеспечение продовольственной безопасности состоит не только в регулировании и контроле снабжения населения продовольственными товарами. В сферу обеспечения продовольственной безопасности входят: оптимизация соотношения продукции собственного производства и импортной; развитие сети предприятий по переработке сельскохозяйственного сырья и торговле продовольствием; формирование доступных основной массе населения цен на продовольствие и т. д. Следовательно, сфера обеспечения продовольственной безопасности, по существу, охватывает весь агропромышленный комплекс [36].

Инновационное развитие сельского хозяйства связано с внедрением инноваций, ориентированных на повышение продуктивности в животноводстве и урожайности в растениеводстве, что предполагает использование новейших ресурсо- и энергосберегающих технологий, экологизацию сельскохозяйственного производства, обновление парка сельскохозяйственной техники и оборудования, развитие консалтинга и научно-исследовательской деятельности в агропромышленном комплексе, улучшение качества профессиональной подготовки и переподготовки специалистов сельского хозяйства. При этом инновации должны внедряться во все сферы сельскохозяйственной и связанной с ее организацией деятельности.

В регионе при ограниченности финансовых ресурсов имеющиеся инвестиции концентрируются на создании и освоении ограниченного числа инноваций, обеспечивающих максимальный эффект от вложения средств. Инвестиционные проекты реализуются и планируются в молочном животноводстве, мясном скотоводстве, свиноводстве и птицеводстве на

промышленной основе, производстве кормов для животноводства, а также в производстве овощей и картофеля.

К приоритетным направлениям инновационного развития в животноводстве региона следует отнести:

- повышение продуктивности животных на основе использования современных методов селекционно-племенной работы и совершенствования системы производства, заготовки и использования кормов;
- техническое и технологическое перевооружение существующих животноводческих ферм современным энерго- и ресурсосберегающим оборудованием;
- совершенствование организации производства животноводческой продукции на предприятиях всех форм собственности, научно обоснованная концентрация, специализация и размещение подотраслей животноводства;
- разработка и внедрение программ зоотехнического, химического и биологического контроля за качеством и питательной ценностью кормов и продуктов животноводства;
- внедрение современных методов научных исследований с целью совершенствования существующих и разработки новых инновационных технологий;
- повышение доли производства животноводческой продукции на промышленной основе за счет реконструкции существующих и строительства новых животноводческих комплексов и птицефабрик;
- улучшение качества профессиональной подготовки и переподготовки специалистов сельского хозяйства в соответствии с требованиями инновационного развития отрасли.

Объединяющими же направлениями всех инноваций в агропромышленном комплексе являются энерго- и ресурсосбережение и экономическая эффективность с учетом социальной составляющей продовольственного обеспечения населения как отдельно взятого региона, так и страны в целом [38].

Особенно велико значение инновационного развития для выхода аграрной экономики из кризисного состояния, устойчивого развития сельскохозяйственного производства, обеспечения конкурентоспособности сельскохозяйственной продукции и продуктов ее переработки, решения проблем продовольственной безопасности страны [24].

Рациональное использование агропродовольственного потенциала. Одним из направлений решения ключевых проблем развития сельского хозяйства и в целом агропромышленного комплекса региона являются восстановление и рациональное использование агропродовольственного потенциала, повышение эффективности функционирования отраслей, дальнейшее их развитие с учетом региональной специфики. При этом потенциал необходимо рассматривать как совокупность средств и возможностей, необходимых для достижения (реализации) целей деятельности, как материальное условие для расширенного воспроизводства ресурсов и как совокупность сбалансированных факторов, обеспечивающих эффективное функционирование разнообразных организационно-правовых форм хозяйствования с вовлечением в производственный процесс элементов окружающей природной среды (природно-ресурсный потенциал), потребительной стоимости, созданных в процессе производства и материализованных в том числе в форме имущества

(экономический потенциал), знаний, квалификации, физических возможностей населения, накопленной информации, духовных, культурных и иных нематериальных ценностей, обеспечивающих процесс производства (социальный потенциал) [40].

Формирование структуры и динамики агропродовольственного потенциала определяет система факторов, которая в совокупности определяет его эффективность.

Факторы природно-ресурсного потенциала. Несмотря на множество факторов региональной специфики, на ресурсный потенциал сельского хозяйства в условиях Севера определяющее воздействие оказывают природные особенности территорий, в первую очередь климатические, которые являются основным лимитирующим фактором развития на Севере России, прежде всего, растениеводческих отраслей. Что же касается животноводческих отраслей, то влияние климатических факторов на их размещение неодинаково и проявляется как в прямой, так и опосредованной формах. Например, в молочном скотоводстве используется преимущественно местная кормовая база, в оленеводстве — естественные корма. Поэтому развиваются данные отрасли в привязке к кормовой базе, которая, в свою очередь, формируется в соответствии с зональными климатическими условиями. В свиноводстве и птицеводстве основу рациона составляют концентрированные корма, следовательно, их размещение в меньшей мере зависит от природных условий региона.

Почвы в регионах Севера также не благоприятны для развития и урожайности культурных растений и нуждаются в коренном улучшении. Основными специфическими особенностями почв являются: холодность, наличие в отдельных районах вечной мерзлоты, периодическая засушливость, высокая кислотность, бесструктурность, незначительная мощность гумусового слоя, низкая биологическая активность, замедленность химических процессов, бедность питательных веществ.

Значительная широтная дифференциация природного потенциала определила районирование страны по условиям ведения сельскохозяйственного производства на три группы: 1) с выраженной сельскохозяйственной структурой производства, лучшими условиями ведения сельского хозяйства; 2) со средними условиями ведения сельскохозяйственного производства; 3) сельскохозяйственное производство либо отсутствует вообще, либо развито незначительно.

Мурманская область входит в третью группу территорий и относится к регионам Крайнего Севера, которые, в свою очередь, также неоднородны по условиям формирования ресурсного потенциала для ведения аграрного предпринимательства, что выражается в значительной степени дифференциации по степени и направлениям развития соответствующих хозяйственных комплексов [40].

Факторы экономического потенциала. Экономические факторы региональной специфики сводятся, прежде всего, к удорожающим факторам, которые обусловлены повышенными затратами на энергоносители, воспроизводство трудовых ресурсов, транспортную составляющую в связи с удаленностью от поставщиков материальных ресурсов.

На эффективность экономического потенциала сельского хозяйства непосредственное влияние оказывают следующие основные факторы:

- интенсификация сельского хозяйства на базе достижений научно-технического прогресса, внедрения интенсивных технологий и рациональных форм организации производства;
- развитие специализации и концентрации на базе сельскохозяйственной кооперации и агропромышленной интеграции;
- совершенствование экономических отношений и условий работы в сельском хозяйстве;
- совершенствование взаимоотношений между сельскохозяйственными, промышленными и заготовительными предприятиями всех отраслей, входящих в состав АПК, повышение их взаимной заинтересованности в увеличении выхода конечной продукции и снижению затрат на ее производство;
- соблюдение режима экономии, снижение себестоимости продукции, повышение ее качества;
- рост продуктивности животных и урожайности сельскохозяйственных культур при экономном расходовании материально-денежных средств;
- постоянный рост производительности труда и др.

В современных условиях к особой группе факторов следует отнести рыночные и, прежде всего, конкурентоспособность, которая может быть определена как реальная и потенциальная способность субъектов экономики, в существующих условиях производить и сбывать по ценовым и неценовым характеристикам продукцию, более привлекательную для потребителей, чем у конкурентов. При этом следует заметить, что конкурентные преимущества складываются из двух составляющих — конкурентоспособности собственно предприятий и благоприятной среды для них на региональном уровне.

Важным фактором регионального развития является экономико-географическое положение региона относительно как транспортных путей, так и рынков сбыта.

Факторы социального потенциала характеризуют качество жизни сельского населения, затрагивая общественные, социальные, трудовые, экономические, демографические, этнографические, экологические, правовые, психологические и культурные аспекты существования человека.

К региональным особенностям в социальной сфере следует отнести различия в формировании сельского уклада и условий воспроизводства трудовых ресурсов на Крайнем Севере и в более южных районах Европейского Севера [23]. Исторически в среде северного крестьянства сформировалась собственная культура хозяйствования с характерными традициями общности и артельности в укладе жизнедеятельности, неразвитостью отношений частной собственности на землю. Сложившийся под влиянием, главным образом, суровых природных условий и других естественно-исторических факторов коллективистский менталитет северного крестьянства и сегодня во многом объясняет его приверженность общественным формам хозяйствования. Так, например, в средней и южной части Архангельской области, южных районах республик Карелии и Коми в основном преобладает деревенский тип поселений с индивидуальной жилищной застройкой, личным подсобным хозяйством с отводом земельных угодий. Такие условия формируют соответствующие социальные и культурные основы крестьянского быта, своеобразный сельский уклад, отношение к сельскохозяйственному труду, которые складывались

столетиями. В условиях Мурманской области большинство существующих в настоящее время сельскохозяйственных предприятий носит пригородный характер и тесно связано с городской инфраструктурой, а трудовые ресурсы в основном формируются за счет городского населения. Удаленные же от городов хозяйства формировали социально-производственные объекты в виде агрогородков с жилищным фондом из многоквартирных домов со всеми удобствами, развитой социальной инфраструктурой. Таким образом, созданные условия в большинстве сельских населенных пунктов, приближенные к городским, не способствовали формированию традиционного для села крестьянского уклада. В то же время, в отличие от аграрных районов нечерноземной зоны страны, пригородное размещение хозяйств, хорошие условия производства на высокотехнологизированных комплексах и социально-бытовые условия агрогородков способствовали стабильности трудовых ресурсов, закреплению и высокой обеспеченности производства квалифицированными специалистами.

В целом факторы региональной специфики определяют следующие особенности ведения аграрного производства в регионах Севера [25]:

- сформировавшаяся под влиянием природных условий, географического положения, естественно-исторических и социально-экономических факторов специализация сельского хозяйства на производстве малотранспортабельной и скоропортящейся продукции и продукции традиционных отраслей;
- агроприродный и экономический потенциалы позволяют вести эффективное производство картофеля, овощей местного ассортимента, кормов, молока, мяса свиней и птицы, яиц, а также продукции традиционных отраслей (оленоводство, рыболовство, охотничий промысел, сбор дикорастущих грибов и ягод);
- агропредприятия и крестьянские хозяйства в силу суровых климатических условий производят в последние годы более дорогую продукцию, не способную конкурировать с аналогичной продукцией, завозимой из-за рубежа или с более южных районов России;
- большая зависимость производства животноводческой продукции от поставок и конъюнктуры рынка концентрированных, а в приарктических и арктических районах и грубых кормов;
- необходимость единовременного привлечения больших сумм кредитов банка на завоз горюче-смазочных материалов, семян, удобрений, техники, кормов, строительных материалов в места с ограниченным периодом транспортной доступности;
- ведение сельскохозяйственного производства в условиях Севера связано не только с большими затратами, но и с высокой долей риска, что не заинтересовывает частных предпринимателей инвестировать капитал в его развитие;
- производимые продукты питания вполне можно отнести к категории стратегических товаров, так как они непосредственно обеспечивают жизнедеятельность и определяют уровень продовольственной безопасности проживающего на Севере населения.

При рассмотрении факторов, определяющих условия формирования и динамику развития ресурсного потенциала, следует учитывать следующие закономерности [23].

1. Уровень развития каждого процесса определяется условиями (факторами), которыми производство располагает в минимуме. Например, в настоящее время в значительной части сельскохозяйственных предприятий в минимуме оказался фактор трудовых ресурсов. И пока не удастся решить кадровую проблему, результативность всякой другой работы, направленной на повышение эффективности производства, будет гораздо меньше возможного.

2. Возможность отдельных групп факторов взаимно компенсировать друг друга. При этом необходимо определить не только состав каждой группы и характер взаимодействия различных входящих в нее факторов, но и количественные пропорции их взаимозаменяемости. Так, кадровую проблему в сельском хозяйстве можно частично решить не только привлекая в отрасль дополнительных работников, но и повышая уровень механизации производственных процессов. Низкое содержание в почве питательных веществ компенсируется применением повышенных норм минеральных и органических удобрений.

3. Наиболее высокая эффективность производства достигается при оптимальном сочетании значений обуславливающих ее факторов. Это сочетание является своим для каждой отрасли и зависит от условий и организации производства, наличия соответствующего потенциала.

Таким образом, аграрный потенциал может быть охарактеризован, с одной стороны, как достигнутый уровень развития, с другой — с точки зрения возможностей его дальнейшего повышения, для чего необходимы определенные ресурсы и условия.

Конечным этапом формирования и определения направлений развития ресурсного потенциала аграрной сферы экономики региона является разработка политики и на ее основе стратегии с учетом инвестиционных возможностей, обеспечивающих это развитие.

Импортозамещение является одним из ключевых и наиболее актуальных приоритетов развития сельского хозяйства, которое приобрело особое значение после того, как в 2014 г. в ответ на санкции европейских стран — США, Канады, Австралии и Японии — Россия ввела ограничения по поставкам продовольствия из этих стран. Перед отечественными сельхозпроизводителями была поставлена задача наращивания производства мяса скота и птицы, молока, овощей, плодово-ягодной продукции. По прогнозам развития, достаточных для внутреннего рынка показателей производства мяса и птицы планировалось достичь через 2–3 года, молочной продукции — через 7–10 лет, полное обеспечение российских потребителей отечественными овощами и фруктами — через 3–5 лет [77].

На момент санкций импорт продовольствия в Россию составлял 43 млрд долл. США в год. В сельском хозяйстве к 2016 г. импорт продовольствия упал до 25 млрд долл. США (на 42 %), а рост сельхозпроизводства в стране за этот период составил 11 %.

Импортозамещение в сельском хозяйстве поддержано государством дополнительными вливаниями денег из госбюджета. В 2017 г. сумма господдержки превысила 242 млрд руб. (+27 % к 2014 г.): возмещается 20–35 % затрат на переоборудование или постройку молочных ферм, плодоовощных

комплексов, теплиц, складов и селекционных центров; при инвестировании в сельское хозяйство на Дальнем Востоке компенсация составляет до 35 %; субсидии для повышения продуктивности молочного производства на Дальнем Востоке, в Нечерноземье и Крыму выросли на 20 % (введён повышающий коэффициент 1,2); возмещаются затраты на плодово-ягодные сады (до 2,5 млрд руб.); мелкие сельские хозяйства получают кредит по ставке до 5 %, где доля субсидий определяется регионом; грант для открытия фермерского хозяйства, семейной животноводческой фермы, сельскохозяйственного кооператива составляет до 3–30 млн руб. в зависимости от масштаба хозяйства [90].

В Государственной программе импортозамещения сформирован комплекс долгосрочных стратегических целей. В частности, к основным подпрограммам можно отнести стимуляцию развития растениеводства, животноводства и мясного скотоводства. В каждом из этих направлений предполагается также развитие процессов переработки исходного сырья и реализации конечной продукции. То есть вновь формулируются задачи разработки более эффективных схем взаимодействия участников цепочки от непосредственного производителя до потребителя. Связано это с тем, что импортозамещению в сельском хозяйстве в немалой степени препятствует технологическая отсталость многих предприятий. В связи с этим основная программа также предусматривает начало технической и технологической модернизации с активным внедрением инновационных решений.

Достижение стратегических целей, сформулированных в государственной программе импортозамещения, возможно только при условии решения реальных задач, стоящих перед представителями отрасли. В частности, необходимо повышение объема инвестиций в сельское хозяйство, стимулирование процессов улучшения эффективности эксплуатации земельных ресурсов, мелиорация земель, преодоление стагнации в сегменте скотоводства, развитие отечественного сельскохозяйственного машиностроения и т. д. [26].

Обеспечение устойчивого развития сельских территорий является ключевым и долгосрочным приоритетом социально-экономической политики страны. Сельское хозяйство России — крупнейшая отрасль российской экономики, его доля в валовой добавленной стоимости около 4,5 % (2016 г.), в сельском хозяйстве работает 9,7 % от среднегодового числа занятых в экономике, на сельских территориях проживает 26 % населения страны (38 млн чел.). У сельских территорий мощный экономический потенциал, значение которого стремительно растет с учетом задачи по обеспечению продовольственной безопасности нашей страны [72].

Устойчивое развитие сельских территорий предусматривает социально-экономическое развитие, при котором обеспечивается эффективное функционирование сельской экономики, включающее обеспечение продовольственной безопасности, воспроизводство человеческих ресурсов, повышение качества трудовых ресурсов, полную и продуктивную занятость трудоспособного населения, повышение уровня и качества жизни в сельских поселениях, рациональное использование и воспроизводство природно-ресурсного потенциала села, развитие инфраструктуры [93].

Согласно пункту 52 Стратегии национальной безопасности Российской Федерации [91], повышение качества жизни граждан должно гарантироваться за счет качественного преобразования сельских территорий. От уровня

социального и инфраструктурного обустройства села зависит не только качество жизни сельского населения, но и решение вопросов кадрового обеспечения в отрасли сельского хозяйства и повышения инвестиционной привлекательности сельских территорий.

Успешное развитие сельских территорий Мурманской области зависит от многих факторов. Сбалансированное развитие сфер производства, социальной сферы села, развитость инфраструктуры, наличие достаточного количества рабочих мест в различных сферах производства, благоприятная окружающая среда — все это в комплексе дает стабильную основу для развития и воспроизводства сельского сообщества.

Основные системные проблемы развития сельских территорий на уровне региона — медленные темпы развития социальной и инженерной инфраструктуры, сокращение занятости сельских жителей при слабом развитии альтернативных видов деятельности, низкие темпы роста личных доходов сельского населения.

По причине обострившихся социальных проблем и низкого уровня заработной платы в сельскохозяйственном производстве, которая не превышает 60 % от уровня в целом по экономике региона, возросли темпы выбытия и сменяемости специалистов в сельскохозяйственном производстве. Отсутствие квалифицированных кадров отражается на хозяйственной деятельности как сельскохозяйственных предприятий, так и в целом на жизнедеятельности сельских территорий области.

Не могут быть признаны удовлетворительными и темпы обеспечения жильем граждан, молодых семей и молодых специалистов, признанных нуждающимися в улучшении жилищных условий, а материальное положение преобладающей части сельского населения не позволяет использовать систему ипотечного кредитования жилищного строительства.

Преобладавший на протяжении нескольких предыдущих десятилетий остаточный принцип финансирования сельской социальной сферы, проводимый курс на ликвидацию «неперспективных» деревень привели к масштабному сокращению объектов социально-бытовой сферы, снижению территориальной доступности для сельского населения образовательных, медицинских, культурных, торгово-бытовых услуг.

Основными причинами сложившейся в течение нескольких десятилетий неблагоприятной ситуации в развитии сельских территорий области являются преобладание дотационности бюджетов на уровне сельских поселений, высокий уровень затратности комплексного развития сельских территорий в связи с мелкодисперсным характером сельского расселения [39].

1.3. Нормативно-правовое обеспечение аграрной политики на государственном и региональном уровнях

Федеральное устройство Российской Федерации предполагает формирование и проведение аграрной политики на двух уровнях (общегосударственном и региональном), четкое разграничение полномочий между центральными и региональными органами власти при выработке и реализации решений. При этом федеральный центр, обладая политической инициативой при разработке целей и приоритетов государственной аграрной

политики, обеспечивает единство рыночного пространства, законодательных условий функционирования экономики в регионах и отраслях АПК. Учет интересов регионов возможен на стадии разработки соответствующих федеральных и региональных целевых программ, их ресурсного обеспечения [35].

Объективная потребность расширения и совершенствования региональной практики программно-целевого государственного управления развитием сельского хозяйства предопределяется как спецификой самого объекта (высокий риск ведения производства, находящегося под воздействием природных факторов, автономность протекающих биологических процессов в растительном и животном мире и т. д.), особенностями создаваемого продукта, его высокой социальной значимостью, так и неоднозначностью действия законов спроса и предложения на продовольственные товары. Формирование, реализация и воспроизводство производственного потенциала сельскохозяйственных предприятий не может происходить лишь на основе механизма рыночного саморегулирования. Программно-целевой подход к организации государственного регулирования агропродовольственного рынка позволит упорядочить государственное воздействие на социально-экономические процессы в аграрной сфере, противодействуя рыночной стихии в опоре на экономические рычаги и стимулы. В то же время разработка и реализация целевых комплексных программ является действенным способом решения острых проблем, требующих сосредоточения ресурсов, концентрации усилий, целевой ориентации используемых средств, согласованности действий [84].

Особенность программно-целевого подхода заключается в том, что он позволяет решать сложные задачи, стоящие на стыке ведомственных и отраслевых компетенций, полномочий и зон ответственности хозяйствующих субъектов, органов власти. Правительство Российской Федерации или Минсельхоз России, а также аналогичные органы государственной исполнительной власти принимают государственные или отраслевые целевые программы по наиболее важным и экономически значимым направлениям сельскохозяйственной деятельности.

Программно-целевой метод является одним из основных инструментов бюджета, ориентированного на результат, и наиболее ярко выражает его основные принципы: жесткая ориентация программы на достижение желаемого результата; оформление программой комплекса упорядоченных и взаимосвязанных видов деятельности и соблюдение субординации программ (как элементов программ более высокого уровня); единое управление реализацией программ без деления затрагиваемых ею объектов по ведомственной принадлежности; организация управления реализацией программы (создание специального органа, перераспределение полномочий существующих органов государственного управления, создание координационных форм управления); выделение под программы необходимых трудовых, материальных, финансовых и других ресурсов [73].

Реализация целевых программ в сельском хозяйстве страны осуществляется на условиях софинансирования из федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и иных источников.

Современная законодательная база по проблемам развития агропромышленного комплекса страны создает базовые условия для формирования единой агропродовольственной политики.

Правовые основы аграрной политики, осуществляемой на уровне государства, определены следующими нормативно-правовыми документами [45]:

- Постановление Правительства Российской Федерации «Основные направления агропродовольственной политики Правительства Российской Федерации на 2001–2010 годы» от 27 июля 2000 г.;
- Федеральный закон «О развитии сельского хозяйства» № 264-ФЗ от 29 декабря 2006 г. (в ред. федеральных законов от 2 июля 2013 № 185-ФЗ);
- Федеральный закон «О финансовом оздоровлении сельскохозяйственных товаропроизводителей» от 9 июля 2002 г. № 83-ФЗ (в ред. федеральных законов от 1 июля 2011 № 169-ФЗ);
- Доктрина продовольственной безопасности России (Указ Президента РФ от 30 января 2010 г. № 120);
- Технический регламент Таможенного союза ТР ТС 021/2011 «О безопасности пищевой продукции» (утв. Решением Комиссии Таможенного союза от 9 декабря 2011 г. № 880);
- Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы (утв. Постановлением Правительства РФ от 14 июля 2012 г. № 717);
- Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. (утв. Распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р);
- Федеральная целевая программа «Социальное развитие села до 2013 г.» (утв. Правительством РФ 3 декабря 2002 г.);
- Концепция устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2020 г. (утв. Распоряжением Правительства РФ от 30 ноября 2010 г. № 2136-р);
- Федеральная целевая программа «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014–2017 годы и на период до 2020 года» (утв. Постановлением Правительства РФ от 15 июля 2013 г. № 598);
- Стратегия развития пищевой и перерабатывающей промышленности Российской Федерации на период до 2020 г. (утв. Распоряжением Правительства РФ от 17 апреля 2012 г. № 559-р).

В регионе правовые основы аграрной политики, а также перечень направлений государственной поддержки определены следующими нормативно-правовыми документами [44]:

- Закон о развитии сельского хозяйства Мурманской области от 20 апреля 2009 г. № 1082-01-ЗМО (в ред. от 11 июля 2012 г. № 1506-01 ЗМО);
- Закон Мурманской области «О северном оленеводстве Мурманской области» от 14 января 2003 г. № 380-01-ЗМО (в ред. от 1 декабря 2011 г. № 1428-01 ЗМО);
- Постановление Правительства Мурманской области «О государственной поддержке из областного бюджета сельскохозяйственных товаропроизводителей Мурманской области в 2010–2012 годах» от 22 июля 2010 г. № 327-ПП (в ред. от 13 февраля 2012 г. № 35 ПП);

- Стратегия социально-экономического развития Мурманской области до 2020 года и на период до 2025 года (утв. Постановлением Правительства Мурманской области от 26 августа 2010 г. № 383-ПП);

- Государственная программа Мурманской области «Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия» на 2014–2020 годы (утв. Постановлением Правительства Мурманской области от 30 сентября 2013 г. № 563-ПП);

- Государственная программа Мурманской области «Развитие рыбного и сельского хозяйства, регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия» на 2017–2020 годы (утв. Постановлением Правительства Мурманской области от 11 ноября 2016 г. № 561-ПП).

В регионе разработаны и реализуются отраслевые целевые программы [32]:

- Аналитическая ведомственная целевая программа «Создание условий для развития агропромышленного комплекса, регулирование рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия» на 2013–2015 годы;

- Ведомственная целевая программа (ВЦП) «Развитие агропромышленного комплекса Мурманской области» на 2012–2015 гг.;

- ВЦП «Оленеводство Мурманской области» на 2012–2015 гг.;

- ВЦП «Поддержка сельхозпроизводителей Мурманской области» на 2012–2015 гг.;

- ВЦП «Увеличение производства мяса крупного рогатого скота в Мурманской области» на 2013–2015 гг.;

- ВЦП «Развитие мелиорации сельскохозяйственных земель Мурманской области» на 2012–2015 гг.;

- Долгосрочная целевая программа «Социальное развитие села Мурманской области» на 2009–2013 гг.

Принятие экономически значимых программ является эффективным и гибким инструментом поддержки регионального агропромышленного комплекса. За счет реализации программ расширена роль субъектов в принятии решений о поддержке тех или иных направлений развития АПК, приоритетами становятся не только количественный рост основных показателей, но и повышение эффективности, внедрение ресурсосберегающих технологий, модернизация производства и переработки.

Программно-целевой метод эффективен и при решении комплексных социальных проблем, который позволяет наиболее полно и в то же время детально охватить весь объем задач, определить пути их решения с привлечением средств государственной поддержки, позволяет реально сосредоточить бюджетные средства на реализацию экономических и социально значимых проектов и программ в аграрной сфере.

Показателем результативности в комплексном социально-экономическом развитии сельских территорий являются позитивные изменения в ходе реализации программ, которые создали определенные предпосылки для укрепления производственного и инфраструктурного потенциала сельских территорий, способствовали повышению занятости и доходов сельского населения, решению вопросов улучшения их жилищных условий и социальной среды обитания.

Нормативно-правовое регулирование социально-экономического развития сельских территорий базируется на следующей законодательной базе федерального и регионального уровня [97].

- Федеральная целевая программа «Социальное развитие села до 2013 года» (утв. Постановлением Правительства РФ от 3 декабря 2002 г. № 858), которая осуществлялась в три этапа:

I этап (2003–2005 г.) — совершенствование нормативно-правовой, организационно-управленческой и научно-методической базы социального развития села и создание условий, минимально необходимых для реализации социальных гарантий, установленных законодательством РФ;

II этап (2006–2010 г.) — переход к формированию в сельской местности условий, обеспечивающих более высокий уровень и качество жизни;

III этап (2011–2013 гг.) — повышение уровня и качества жизни сельского населения, необходимых для улучшения демографической ситуации и формирования высокопрофессиональных трудовых кадров села в целях обеспечения устойчивого развития сельских территорий и выполнения мероприятий госпрограммы по наращиванию объемов сельскохозяйственного производства.

С 2010 по 2013 годы целевая программа являлась главным инструментом реализации Концепции устойчивого развития сельских территорий.

- Приоритетные национальные проекты «Развитие агропромышленного комплекса», «Образование», «Здоровье» на 2006–2008 гг. (утв. Президиумом Совета при Президенте РФ по реализации приоритетных национальных проектов, протокол № 2 от 21 декабря 2005 г.). Национальные проекты включали направление «Поддержка молодых семей и помощь молодым специалистам на селе».

- Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008–2012 гг. (утв. Постановлением Правительства РФ от 14 июля 2007 г. № 46). В рамках госпрограммы в качестве основного направления было определено устойчивое развитие сельских территорий.

- Подпрограмма «Автомобильные дороги» Федеральной целевой программы «Развитие транспортной системы России (2010–2021 годы)» (утв. Постановлением Правительства РФ от 5 декабря 2001 г. № 848 (в ред. от 20 сентября 2017 г. № 1138)). Важнейший целевой индикатор подпрограммы в том числе прирост количества сельских населенных пунктов, обеспеченных постоянной круглогодичной связью с сетью автомобильных дорог общего пользования по дорогам с твердым покрытием, который составит 0,81 тыс. единиц [69].

- Концепция устойчивого развития сельских территорий РФ на период до 2020 года (утв. Распоряжением Правительства РФ от 30 ноября 2010 г. № 2136-р). С 2014 г. реализация основных направлений Концепции устойчивого развития сельских территорий осуществляется в рамках Федеральной целевой программы «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014–2017 годы и на период до 2020 года» (утв. Постановлением Правительства РФ от 15 июля 2013 г. № 598). С 1 января 2018 г. реализация данной программы досрочно прекращена Постановлением Правительства РФ от 12 октября 2017 г. № 1243.

- Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы

(утв. Постановлением Правительства РФ от 14 июля 2012 г. № 717). С 1 января 2018 г. в данной программе реализуется Подпрограмма «Устойчивое развитие сельских территорий».

- Стратегия устойчивого развития сельских территорий РФ на период до 2030 года (утв. Распоряжением Правительства РФ от 2 февраля 2015 г. № 151-р). Стратегия разработана с учетом положений Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года (утв. Распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р), Стратегии национальной безопасности РФ до 2020 года (утв. Указом Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537), Доктрины продовольственной безопасности РФ (утв. Указом Президента РФ от 30 января 2010 г. № 120), а также параметров умеренно-оптимистичного варианта Прогноза долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2030 г., разработанного Министерством экономического развития РФ.

- План мероприятий по реализации в 2018–2020 годах Стратегии устойчивого развития сельских территорий РФ на период до 2030 года (утв. Распоряжением Правительства РФ от 30 января 2018 г. № 118-р). Планом мероприятий на ближайшие три года (2018–2020 гг.), в частности, предусмотрено: обеспечение доступности и повышение качества медицинской помощи сельскому населению; развитие мобильных форм торговли и организаций бытового обслуживания в сельской местности; развитие дорожной сети в сельской местности и улучшение транспортного обслуживания сельского населения; привлечение молодых специалистов для работы в сельской местности; оказание содействия безработным гражданам при переселении для работы в сельскую местность; создание условий для привлечения в сельскую местность соотечественников, проживающих за рубежом.

К региональным программам нормативно-правового регулирования социально-экономического развития сельских территорий относятся [44].

- Региональная целевая программа «Улучшение жилищных условий граждан, проживающих в сельской местности Мурманской области на 2008 год» (утв. Постановлением Правительства Мурманской области от 11 июня 2008 г. № 265-ПП).

- Долгосрочная целевая программа «Социальное развитие села Мурманской области» на 2009–2013 годы (утв. Постановлением Правительства Мурманской области от 10 апреля 2009 г. № 166-ПП/8).

С 2014 г. мероприятия по развитию сельских территорий региона продолжены в рамках Подпрограммы «Устойчивое развитие сельских территорий Мурманской области» на 2014–2017 годы и на период до 2020 года Государственной программы Мурманской области «Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия» (утв. Постановлением Правительства Мурманской области от 30 сентября 2013 г. № 563-ПП). В рамках Госпрограммы в 10 сельских населенных пунктах Мурманской области утверждены муниципальные программы устойчивого развития сельских территорий до 2020 г. Данные муниципальные образования примут участие в реализации мероприятия по обустройству населенных пунктов в сельской местности объектами социальной и инженерной инфраструктуры.

С 2017 г. мероприятия по развитию сельских территорий региона продолжены в рамках Подпрограммы 2 «Устойчивое развитие сельских территорий Мурманской области на 2014–2017 годы и на период до 2020 года» Государственной программы Мурманской области «Развитие рыбного и сельского хозяйства, регулирование

рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия» на 2017–2020 годы (утв. Постановлением Правительства Мурманской области от 11 ноября 2016 г. № 561-ПП). Основные мероприятия данной подпрограммы: улучшение жилищных условий граждан, проживающих в сельской местности (ввод (приобретение) жилья для граждан, проживающих в сельской местности; количество семей, улучшивших жилищные условия в рамках реализации мероприятий подпрограммы); количество реализованных проектов местных инициатив граждан, проживающих в сельской местности, получивших грантовую поддержку (обустройство населенных пунктов в сельской местности объектами социальной и инженерной инфраструктуры); прирост сельского населения, обеспеченного учреждениями культурно-досугового типа, к уровню 2016 г.; обеспечение содействия подготовке квалифицированных кадров для предприятий АПК региона (количество предприятий АПК, направивших специалистов на обучение).

В реализации государственной программы примут участие следующие муниципальные образования: с. п. Тулома Кольского района, с. п. Варзуга Терского района, Ловозерский район. В указанных муниципальных образованиях утверждены муниципальные программы устойчивого развития сельских территорий до 2020 г. Они примут участие в реализации мероприятия по обустройству населенных пунктов в сельской местности объектами социальной и инженерной инфраструктуры [9].

- Государственная программа Мурманской области «Формирование современной городской среды Мурманской области» (утв. Постановлением Правительства Мурманской области от 28 августа 2017 г. № 430-ПП), которая предусматривает: развитие и благоустройство территорий; повышение уровня вовлеченности граждан, организаций в реализацию мероприятий по благоустройству территории муниципальных образований. В перечне муниципальных образований с выделением субсидий из областного бюджета на 2018–2020 гг. на поддержку муниципальных программ вошли сельские поселения с численностью населения более 1000 человек. Органам местного самоуправления муниципальных образований рекомендовано разработать и принять муниципальные целевые программы по формированию современной городской среды, а также муниципальные программы по устойчивому развитию сельских территорий на период до 2020 г.

Выделяемые бюджетные средства различных источников финансирования могут быть использованы нерационально, поэтому государственное регулирование с использованием программно-целевого метода управления позволяет: выявить и системно структурировать проблемную ситуацию (установление слабых и сильных сторон, возможностей и угроз (рисков) их развития); научно обосновать приоритеты, цели, задачи и мероприятия, необходимые для решения проблем; определить источники и направления финансирования, исходя из значимости приоритетов, целей и задач программы [82].

ИССЛЕДОВАНИЕ ПРОБЛЕМ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В АГРАРНОМ СЕКТОРЕ МУРМАНСКОЙ ОБЛАСТИ

2.1. Организация и принципы государственного управления в аграрном секторе

Управление агропромышленным комплексом (АПК) — система управления, ориентированная на адаптацию и интеграцию всех элементов агропроизводства к новым условиям хозяйствования, а также на достижение конечных результатов как производственных, так и финансовых, позволяющих обеспечивать устойчивость всей системы сельскохозяйственного производства с целью повышения экономической и продовольственной безопасности [100].

Управление в АПК, как целенаправленный и активный трудовой процесс, призвано определять цели функционирования агропромышленного производства в соответствии с присущей ему спецификой, четкую взаимосвязь и взаимодействие между элементами управляемой системы, обеспечивать ее развитие. Следует отметить, что территориальная структура размещения производительных сил АПК и специфика ведения сельского хозяйства существенно различаются по территории страны, а конституционное устройство Российской Федерации предопределяет наличие в аграрной политике федеральной и региональной составляющих [34].

Рассмотрение вопросов государственного управления АПК отражено в многочисленных работах отечественных и зарубежных ученых.

Теорию, методологию формирования эффективных методов воздействия государства на АПК России, включая их региональные аспекты, исследовали В. Башмачников, А. Белоусов, Н. Борхунов, А. Гордеев, С. Данкверт, В. Дикарев, И. Загайтов, А. Костарев, А. Красников, Г. Кулик, С. Мнхневич, В. Семейкин, А. Семин, Е. Серова, В. Узун, А. Хагур, И. Хицков, А. Шибайкин, А. Шишкин, Е. Яковлева.

Актуальность исследуемого вопроса обусловлена тем, что в современных условиях введения санкций⁵ и ограничения ввоза на территорию Российской Федерации отдельных видов сельскохозяйственной продукции и продовольствия ЕС, США и рядом других стран для российского АПК необходимо создание благоприятных условий динамичного развития производства сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для ускоренного снижения зависимости внутреннего рынка от поставок импортной продукции и обеспечения продовольственной безопасности страны. В связи с этим необходимы научно обоснованные меры государственного управления агропромышленным комплексом, осуществляемые органами власти федерального и регионального уровней.

В Российской Федерации принята трехуровневая система управления АПК, включающая федеральные, региональные и районные звенья.

⁵ Санкции в отношении России, которые были введены в марте 2014 г.

Необходимость этого объясняется целесообразностью распределения функций по уровням: виды деятельности, которые трудно или невыгодно выполнять на районном уровне, передают на региональный; аналогичным образом функции, носящие общегосударственный характер, сосредоточивают на федеральном уровне.

Цель государственного управления сводится к созданию условий для эффективного функционирования хозяйствующих субъектов отрасли и контроля за их деятельностью. Причем органы государственного управления непосредственно в деятельность организаций и других формирований отрасли не вмешиваются. Как правило, управленческое воздействие оказывают экономическими методами с помощью таких инструментов, как цены, налоги, кредиты, субсидии. Это значит, что государство не управляет агропромышленным комплексом в прямом смысле, а выполняет регулирующую роль.

Суть контрольных функций государства сводится к соблюдению хозяйствующими субъектами требований законодательства. В большинстве случаев контрольные функции выполняют специальные инспекции: налоговая, ветеринарная, стандартизации и сертификации, по техническому, экологическому надзору и другие.

На федеральном уровне государственное управление агропромышленным комплексом осуществляет Министерство сельского хозяйства (МСХ РФ), которое является федеральным органом исполнительной власти [68].

В рамках данного ведомства происходит государственное регулирование процессов в агропромышленном производстве, формируется единая система управления составляющих структур АПК.

К функциям МСХ РФ относятся:

- формирование и обеспечение реализации в регионах РФ государственной политики в области АПК;
- подготовка проектов законодательных актов по развитию АПК;
- разработка и реализация мер по формированию инфраструктуры рынка и рыночных отношений в АПК;
- обеспечение эффективной деятельности федеральных организаций АПК и организаций с долевым участием государства (племенных, семеноводческих и др.); развитие научного и кадрового потенциала;
- содействие укреплению материальной базы АПК;
- содействие привлечению в АПК инвестиций, в том числе зарубежных;
- содействие выходу отечественных производителей сельхозпродукции, продовольствия и сельскохозяйственного сырья на мировой рынок.

Региональный аспект управления АПК предполагает, с одной стороны, осуществление государственной аграрной политики, а с другой — определение, разработку и организацию приоритетных направлений развития АПК области (края), т. е. формирование региональной политики, которая должна быть направлена на максимальное использование имеющегося потенциала с целью насыщения рынка продовольствием и сельскохозяйственным сырьем местного производства. Таким образом, к функциям государственного управления АПК на региональном уровне относят:

- управление государственной собственностью и земельными ресурсами;

- разработку и осуществление целевых государственных программ по основным направлениям аграрной и продовольственной политики, развитию отраслей АПК;

- реформирование структуры регионального агропромышленного комплекса;

- проведение инвестиционной политики, контроль за целевым использованием централизованных финансовых, кредитных, валютных и материальных ресурсов; лицензирование;

- баланс производства и использования основных видов сельскохозяйственной продукции, продовольствия и сырья;

- регулирование региональных рынков сельскохозяйственного сырья и продовольствия, создание рыночной инфраструктуры;

- осуществление мер по воспроизводству плодородия и сохранению почв, защите растений от сорняков, вредителей и охране окружающей среды.

- научное, кадровое и информационное обеспечение.

Осуществление функции государственного управления АПК на региональном уровне выполняют областные (краевые, республиканские) управления, министерства, комитеты, департаменты сельского хозяйства и продовольствия. Управления (министерства, комитеты, департаменты) имеют двойное подчинение: функциональное (технологическое) — МСХ РФ, линейное — администрации региона.

Главой управления сельского хозяйства и продовольствия региона является министр. Он назначается на должность и освобождается от нее главой администрации региона, но по согласованию с МСХ РФ. Обычно это лицо одновременно является и заместителем главы администрации региона. Деятельность областных (краевых, республиканских) управлений (министерств, комитетов, департаментов) финансируется из региональных бюджетов. Состав функций органов управления АПК субъектов Федерации во многом совпадает с функциями федеральных органов управления.

Районные управления сельского хозяйства (РУСХ) проводят государственную и региональную аграрную политику. Возглавляет РУСХ начальник управления, который одновременно является одним из заместителей главы районной администрации. В некоторых районах вместо управлений могут быть созданы отделы при районной администрации.

Основными функциями государственного управления АПК на районном уровне являются:

- организация и контроль за реализацией на территории района федеральных и региональных целевых программ;

- координация развития предприятий и организаций сельского хозяйства, перерабатывающей промышленности, агросервиса, рыночной инфраструктуры, социальной сферы;

- пропаганда и оказание практической помощи внедрению научно-технических достижений, информационно-консультативное обслуживание товаропроизводителей;

- изучение и прогноз конъюнктуры на продукцию АПК района;

- государственное инспектирование и контроль за качеством производимой и реализуемой сельскохозяйственной продукции; рациональным

использованием земельных угодий; проведением мероприятий по защите сельскохозяйственных растений и животных от болезней и вредителей; охраной окружающей среды; соблюдением требований и правил по охране труда и противопожарной безопасности;

- защита интересов сельскохозяйственных товаропроизводителей, перерабатывающих, агросервисных и других предприятий АПК района в органах управления вышестоящих уровней.

Принципы построения органов государственного управления АПК. Важное значение в формировании деятельности органов государственного управления АПК приобретает нахождение критериев оптимального сочетания отраслевого, территориального и программно-целевого принципов управления. Каждый из них имеет свои преимущества и недостатки (особенности) [92].

Отраслевой принцип способствует развитию специализации и концентрации производства, обеспечивает относительно быстрые темпы внедрения научно-технических достижений в отрасли. Вместе с тем отраслевой принцип управления порождает организационно-экономическую разобщённость отраслей, развитие узковедомственных интересов, сдерживает межотраслевое разделение труда.

Территориальный принцип управления призван обеспечивать координацию деятельности отраслей на данной территории, увязку развития производственной и социальной инфраструктур, охрану окружающей среды и т. д. Однако на практике органы государственной власти не всегда в состоянии выполнить эти функции, поскольку управление ресурсами сосредоточено в основном в отраслевых органах.

Решение проблемы рационального сочетания отраслевого и территориального управления состоит в создании интегрированной системы государственного управления АПК. В этих целях в практике многих стран, в том числе и в России, используются в основном три подхода:

- объединение родственных, близких по профилю министерств и ведомств, создание на их основе органов управления, осуществляющих единое руководство группами отраслей;

- формирование особых управленческих структур, выполняющих функции межотраслевого управления;

- переход преимущественно на программно-целевое управление.

Управление АПК в Мурманской области. В Мурманской области региональным органом управления АПК до момента реорганизации в 2016 г.⁶ являлся Комитет по агропромышленному комплексу и продовольственному рынку⁷. В таблице 2.1 на основе принятых постановлений правительства Мурманской области представлены правопреемники органов управления АПК региона с 1985 г.

⁶ Произошло слияние Комитета по агропромышленному комплексу и продовольственному рынку и Комитета рыбохозяйственного комплекса в Министерство рыбного и сельского хозяйства.

⁷ Постановление Правительства Мурманской области «О мерах по реализации Постановления Губернатора Мурманской области от 11 апреля 2016 № 51-ПГ».

Таблица 2.1

Правопреемники органов управления АПК Мурманской области (1985–2016 гг.)

Структура	Постановления правительства (губернатора) Мурманской области	Постановления администрации Мурманской области об утверждении положений
1	2	3
Агропромышленный комитет Мурманской области	На IV сессии областным Советом народных депутатов 20 декабря 1985 г.	Решение облисполкома от 16.04.1986 № 182*
Управление сельского хозяйства администрации Мурманской области	Начальник управления — Е. Б. Гольдштейн	—
Комитет сельского хозяйства и продовольствия администрации Мурманской области	От 6 января 1993 г. № 5 Председатель комитета — Л. А. Романова	От 14 апреля 1994 г. № 152**
Комитет по управлению агропромышленным комплексом, торговле, связям на межрегиональном уровне и со странами СНГ администрации области	От 20 января 1997 г. № 31	От 23 июня 1997 г. № 291
Комитет по сельскому хозяйству и продовольствию Департамента продовольствия и межрегиональных связей Мурманской области	От 9 февраля 1998 г. № 52	От 23 июня 1997 г. № 291
Комитет по сельскому хозяйству и продовольствию администрации Мурманской области	От 1 июля 1998 г. № 254	От 19 августа 1998 г. № 28-П
Комитет по сельскому хозяйству и продовольствию Мурманской области	От 23 апреля 2002 г. № 94-ПП	От 9 июля 2002 г. № 222-ПП
Департамент продовольствия, рыбного и сельского хозяйства Мурманской области	От 26 апреля 2004 г. № 122-ПП	От 4 июня 2004 г. № 188-ПП
Комитет по сельскому хозяйству и продовольствию Мурманской области	От 30 июня 2006 г. № 255-ПП Председатель комитета — А. Х. Хаитбаев	От 25 июля 2006 г. № 292-ПП

* Положение об Агропромышленном комитете Мурманской области. Мурманск, 1986 г.

** Постановление администрации Мурманской области.

Окончание таблицы 2.1

1	2	3
Комитет сельского хозяйства Мурманской области	От 15 апреля 2009 г. № 64-ПП	От 5 декабря 2008 г. № 596-ПП
Управление сельского хозяйства Мурманской области	От 25 августа 2010 г. № 100-ПП	То же
Комитет сельского хозяйства Мурманской области	От 8 ноября 2010 г. № 126-ПП	»
Комитет по агропромышленному комплексу и продовольственному рынку Мурманской области	От 10 ноября 2010 г. № 506-ПП Председатели комитета — П. П. Богушевич (2010–2011 гг.); С. В. Приданников (2012–2014 гг.); В. Н. Сидоров (декабрь 2014 г. — июнь 2015 г.); и. о. председателя комитета — М. Г. Гончарова (июнь 2015 г. — по н. в.)	От 21 декабря 2010 г. № 586-ПП
Министерство рыбного и сельского хозяйства Мурманской области	От 12 апреля 2016 г. № 155-ПП И. о. министра — А. С. Иванов с 12 мая 2016 г.	От 26 апреля 2016 г. № 193-ПП

Примечание. Источник: составлено на основе нормативно-правовых документов (постановлений, положений) справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

Смена правопреемника (комитета) происходит согласно изданного постановления правительства (ранее администрации) Мурманской области, на основании которого вновь созданному органу управления АПК передаются определенные законодательством (нормативно-правовыми документами) функции и обязательства.

Перечень функций исполнительных органов управления АПК, их права, обязанности и ответственность устанавливаются в положениях, утвержденных правительством Мурманской области (табл. 2.1). В своей деятельности органы АПК руководствуются Конституцией Российской Федерации, международными договорами Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и Министерства сельского хозяйства Российской Федерации, Уставом Мурманской области, договорами Мурманской области, законами Мурманской области, актами губернатора Мурманской области и правительства Мурманской области, нормативными правовыми актами министерств Мурманской области, иными правовыми актами, а также Положением о комитете (управлении, департаменте) по агропромышленному комплексу Мурманской области.

За анализируемый период с 2010 г. Комитет по агропромышленному комплексу и продовольственному рынку Мурманской области (далее —

Комитет), являясь исполнительным органом государственной власти Мурманской области, осуществлял функции по реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере АПК, включая сельское хозяйство, пищевую и перерабатывающую промышленность, регулирование рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, функции по контролю в пределах своей компетенции в указанной сфере деятельности, а также функции по оказанию государственных услуг. Структура комитета представлена на рис. 2.1 [3].

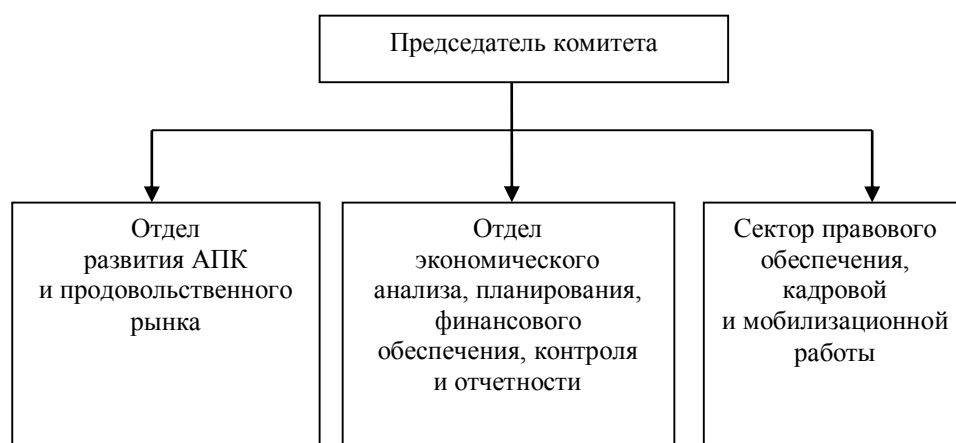


Рис. 2.1. Структура комитета АПК Мурманской области

Состав комитета в рассматриваемый период состоял из 19 специалистов, в том числе отдел развития АПК и продовольственного рынка из 7 специалистов; отдел экономического анализа, планирования, финансового обеспечения, контроля и отчетности из 7 специалистов, в состав сектора правового обеспечения, кадровой и мобилизационной работы входит 3 специалиста. Председатель комитета одновременно возглавляет Отдел развития АПК и продовольственного рынка, в подчинении которого находится секретарь комитета [3].

2.2. Анализ сельскохозяйственного производства Мурманской области

Мурманская область, являясь арктическим регионом России, обладает низким агроклиматическим потенциалом и относится к высоко урбанизированным регионам, что ограничивает возможности развития аграрного сектора. Однако имеющиеся на территории региона предприятия АПК являются источником обеспечения населения региона высококачественными продуктами питания, позволяют стабилизировать цены на отдельные продовольственные товары, определяя при этом социальную значимость отрасли.

При характеристике ситуации, сложившейся в аграрном секторе Мурманской области в период с 2012–2016 гг., следует отметить значительное снижение влияния сельскохозяйственного производства на региональный продовольственный рынок.

Мурманская область относится к регионам с низким уровнем самообеспечения продовольствием. Ресурсы продовольствия в основном формируются за счет завоза из других субъектов РФ, стран ближнего и дальнего зарубежья (за исключением рыбы и рыбопродуктов). По данным балансов продовольственных ресурсов, в 2016 г. уровень самообеспечения продовольствием в регионе продолжил снижаться по следующим категориям: мясо и мясные продукты — 11,0 % (2012 г. — 21,0 %); молоко и молочные продукты — 8,6 % (2012 г. — 13,1 %); яйцо — 4,2 % (2012 г. — 21,6 %).

В процессе производства сельскохозяйственной продукции на территории области в 2016 г. наибольший удельный вес занимают сельскохозяйственные организации — 61,2 % (2012 г. — 76,4 %), хозяйства населения — 35,2 % (2012 г. — 21,6%), крестьянские (фермерские) хозяйства — 3,6 % (2012 г. — 2,0 %) от общего объема продукции сельского хозяйства [48].

Анализ состояния сельскохозяйственного производства Мурманской области с начала реализации Стратегии социально-экономического развития Мурманской области до 2020 года и на период до 2025 года и Государственной программы Мурманской области «Развитие сельского хозяйства, регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия» на 2014–2017 гг. и на период до 2020 г. показал снижение как основных показателей сельского хозяйства (табл. 2.2), так и показателей, заложенных в стратегии и госпрограмме (табл. 2.3).

Таблица 2.2

Основные показатели развития сельского хозяйства Мурманской области
(в хозяйствах всех категорий) [48, 80]

Показатель	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2016/ 2012,%
1	2	3	4	5	6	7
Число крупных и средних сельскохозяйственных организаций, ед.	9	9	9	9	8	–
Объем сельскохозяйственной продукции, млн руб.	3672,7	3098,2	2638,7	2166,2	1726,2	47,0
В том числе:						
растениеводство	853,5	747,5	666,4	644,4	661,7	77,5
животноводство	2819,2	2350,7	1972,3	1521,8	1064,5	37,8
Индекс производства продукции, % к предыдущему году	99,9	81,9	83,1	75,6	78,9	–
В том числе:						
растениеводство	89,5	78,5	93,7	92,7	108,6	–
животноводство	103,1	83,1	79,3	69,5	63,9	–
Посевная площадь, тыс. га	7,3	7,3	7,3	7,7	7,2	98,6
Структура посевных площадей, %						
картофель и овощебахчевые культуры	13,6	13,7	13,5	12,6		
кормовые культуры	86,4	86,3	86,5	87,4		

Окончание таблицы 2.2

1	2	3	4	5	6	7
Поголовье скота и птицы (на конец года), тыс. голов						
крупный рогатый скот	7,8	7,6	7,5	7,3	7,1	91,0
в том числе:						
коровы	3,9	4,0	3,7	3,6	3,6	92,3
свиньи	48,2	40,8	34,8	9,5	8,2	17,0
северные олени	54,9	54,9	54,4	56,2	56,8	103,5
птица	711,4	431,3	412,1	50,1	48,7	6,8
овцы и козы	0,8	0,7	0,8	0,8	Н/д	—
Производство продукции, тыс. т						
скот и птица на убой (в убойном весе)	12,5	10,2	7,2	4,7	1,2	9,6
молоко	27,9	27,2	22,0	18,8	15,4	55,2
яйца, млн шт.	38,9	24,6	9,5	6,6	10,7	27,5
картофель	8,4	9,4	8,5	7,7	9,5	113,1
овощи	0,3	0,5	0,38	0,4	0,4	133,3
Продуктивность скота и птицы в сельско-хозяйственных организациях						
надой молока на одну корову, кг	7423	7182	5938	5284	4394	59,2
средняя яйценоскость кур- несушек, шт/год	281	252	247	278	302	107,4

Примечание. Н/д — нет данных.

Таблица 2.3

Целевые показатели Стратегии социально-экономического развития Мурманской области до 2020 года и на период до 2025 года и Государственной программы Мурманской области «Развитие сельского хозяйства, регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия» на 2014–2017 гг. и на период до 2020 г. [10, 86]

Целевые показатели	Фактический результат		Планируемый результат		
	2012 г.	2016 г.	Увеличение (↑), уменьшение (↓)	2020 г.	2025 г.
1	2	3	4	5	6
<i>Стратегия социально-экономического развития Мурманской области до 2020 г. и на период до 2025 г.</i>					
Производство продукции сельского хозяйства в хозяйствах всех категорий (в сопоставимых ценах), млн руб.	3672,7	1726,2	(↑)	На 4,8	На 19,5
Доля молока, производимого хозяйствующими субъектами области (доля собственного производства), в общем объеме потребления, %	13,1 %	8,6 %	(↑)	—	15,3

1	2	3	4	5	6
<i>Государственная программа Мурманской области «Развитие сельского хозяйства, регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия» на 2014–2017 гг. и на период до 2020 г.</i>					
Индекс производства продукции сельского хозяйства в хозяйствах всех категорий (в сопоставимых ценах), %	99,0	78,9	(↑)	101,0	–
Доля молока, производимого хозяйствующими субъектами области (доля собственного производства), в общем объеме потребления, %	13,6	8,6	(↑)	11,5	–
<i>Подпрограмма «Развитие агропромышленного комплекса» на 2014–2017 гг. и на период до 2020 г.</i>					
Среднемесячная заработная плата в сельском хозяйстве (по сельскохозяйственным организациям, не относящимся к субъектам малого предпринимательства), тыс. руб.	21,3	28,8	(↑)	28,9	–
Индекс производства продукции растениеводства (в сопоставимых ценах), %	83,3	108,6	(↑)	100,0	–
Индекс производства сельскохозяйственной продукции животноводства (в сопоставимых ценах), %	104,4	63,9	(↑)	101,0	–
Индекс физического объема инвестиций в основной капитал, %	96,0	101,3 (план)	(↑)	102,0	–
Индекс производства сельскохозяйственной продукции в крестьянских (фермерских) хозяйствах (в сопоставимых ценах), %	84,3	84,8	(↑)	101,0	–
<i>Подпрограмма «Устойчивое развитие сельских территорий Мурманской области» на 2014–2017 гг. и на период до 2020 г.</i>					
Прирост (+), сокращение (-) числа семей, проживающих в сельской местности, нуждающихся в улучшении жилищных условий (к базовому году), %	X	-1,4 (план)	(↓)	-2,0	–
Прирост сельского населения, обеспеченного фельдшерско-акушерскими пунктами (нарастающим итогом к базовому году), тыс. чел.	0	–	(↑)	–	–
Прирост сельского населения, обеспеченного учреждениями культурно-досугового типа (нарастающим итогом), тыс. чел.	0	0	(↑)	2,4	–
Уровень обеспеченности сельского населения питьевой водой, %	91,6	93,0 (план)	(↑)	95,0	–

Сельское хозяйство Мурманской области в 2016 г. обеспечило объем производства продукции на сумму в 1,7 млрд руб. (2012 г. — 3,7 млрд руб.), что на 53 % меньше, чем в 2012 г. и на 20,0 % меньше, чем в 2015 г. (табл. 2.2).

В 2016 г. объем производства продукции растениеводства составил 661,7 млн руб., что на 22,5 % меньше, чем в 2012 г.

Объем продукции животноводства снизился в 2016 г. по сравнению с 2012 г. на 62,2 %. Это объясняется прекращением производства продукции животноводства в ряде сельскохозяйственных предприятий и банкротством основных производителей сельскохозяйственной продукции в свиноводстве и птицеводстве.

По данным Экспертно-аналитического центра агробизнеса, в 2015 г. доля региона в общей стоимости всей произведенной в РФ сельскохозяйственной продукции составила 0,04 %. По объему произведенной продукции сельского хозяйства в стоимостном выражении область находится на 79-м месте среди регионов РФ. Производство сельскохозяйственной продукции на душу населения в Мурманской области в 2015 г. составляет 3,0 тыс. руб. (в среднем по России — 34,4 тыс. руб.). Среди регионов России по данному показателю область находится на 80-м месте [105].

Основные показатели производства продукции животноводства в 2016 г., по сравнению с 2012 г., снизились, в том числе скота и птицы на убой на 90,4 %, молока на 44,8 %, яйца на 72,5 %.

Резкое сокращение производства скота и птицы на убой связано с прекращением производства продукции птицеводства в 2014 г. ОАО «Агрофирма «Индустрия»» из-за экономических трудностей и банкротством в 2015 г. основных производителей мяса и птицы в области: ООО «Птицефабрика «Мурманская»», ООО «Свинокомплекс «Пригородный»».

В целом структура производства мяса (по данным за 2015 г.) представлена следующим образом: из общего объема производства мяса всех видов в убойном весе (4,7 тыс. т.) на свинину пришлось 53,3 %, мясо птицы — 33,7 %, говядину — 8,7 %, баранину и козлятину — 0,1 %, на другие виды мяса — 4,2 % [105].

В молочном животноводстве низкая продуктивность (уменьшение надоев от одной коровы) привела к снижению производства молока в 2016 г. на 44,8 %. Надой молока на одну корову в 2016 г. составил 4394 кг и, по сравнению с 2012 г., снизился на 40,8 %. Причиной этому послужило снижение рациона кормов сельхозпредприятиями молочного животноводства ООО «Полярная звезда» и ОАО «Агрофирма «Индустрия»» в связи с нехваткой собственных оборотных средств на приобретение кормов и отсутствие регионального субсидирования на продукцию животноводства. ОАО «Агрофирма «Индустрия»» не смогла получить субсидирование из-за ухудшения финансового положения: задолженность по заработной плате и налоговым платежам. Сельхозпредприятие ООО «Полярная звезда» с апреля 2015 г. было зарегистрировано за пределами Мурманской области (на территории Чеченской Республики, в г. Гудермес) и по закону не могло претендовать на получение субсидии, выделяемой региональным правительством, не закупался в достаточном количестве корм для коров, надой молока снизился почти втрое. В июле 2016 г. ООО «Полярная звезда» юридически вернулось в Мурманскую область. На сельскохозяйственном предприятии ООО «Зверокомплекс «Пушной»» по решению собственника в 2015 г. сокращение поголовья дойного стада произошло более чем на 50 %, что

способствовало снижению объемов производства молока в 2016 г. как по предприятию, так и по региону в целом.

Отмечается резкое сокращение производства яйца в регионе начиная с 2011 г.: в 2009 г. выпуск яйца составлял 179 млн шт., в 2011 г. — 82,4 млн шт., в 2012 г. — 38,9 млн шт.; к 2015 г. производство снизилось до 6,6 млн шт. (приложение 1). В 2016 г. по сравнению с 2015 г. производство яйца увеличилось на 62 % в связи началом восстановления поголовья птицы (с сентября 2015 г.) на птицеферме ковдорского отделения ГОУСП «Тулома»⁸. Два крестьянских (фермерских) хозяйства — ООО «Северное сияние», ИП Вельмякин И. А. — занимаются производством перепелиного яйца.

Что касается поголовья скота и птицы, то наибольшее снижение наблюдается по поголовью свиней и птицы. По сравнению с 2012 г. поголовье птицы сократилось на 93,2 %, поголовье свиней на 83,0 % по причине банкротства предприятий, занимающихся птицеводством и свиноводством.

Поголовье северных оленей в Мурманской области во всех категориях хозяйств по состоянию на конец 2016 г. составило 56,8 тыс., что на 3,5 % больше, чем в 2012 г. Основная масса поголовья (88 %) сосредоточена в двух сельскохозяйственных производственных кооперативах СХПК ОПХ МНС «Оленевод» и СХПК «Тундра», которые являются племенными репродукторами по разведению оленей ненецкой породы, в том числе 6–7 тыс. голов оленей содержатся в саамских общинах и хозяйствах. Доля Мурманской области в общем по стране поголовье северных оленей в России (по итогам 2015 г.) составила 3,5 % [105].

Такое положение в аграрном секторе региона специалисты связывают в том числе с низкой эффективностью управления аграрным сектором как в целом, так и по причине некачественного менеджмента отдельных сельскохозяйственных предприятий, что привело практически к обрушению отрасли животноводства в 2015 г.

Отмеченное снижение производства является основной причиной недостижения значений плановых индексов производства сельхозпродукции. Индекс — относительный показатель, характеризующий изменение масштабов производств в целом и продуктов растениеводства и животноводства в сравниваемых периодах. Индекс производства продукции сельского хозяйства в хозяйствах всех категорий (% к предыдущему году) в 2016 г. составил 78,9 (2012 г. — 99,9), индекс производства продукции животноводства — 63,9 % (2012 г. — 103,1 %), индекс производства продукции растениеводства 108,6 % (2012 г. — 89,5 %) (табл. 2.2).

Индекс производства сельскохозяйственной продукции крестьянских (фермерских) хозяйств (КФХ) составил 84,8 % (2012 г. — 84,3 %). Основной причиной недостижения индекса производства продукции КФХ в 2016 г. является сокращение производства мяса в связи с проблемой реализации продукции мелкими производителями (неконкурентная по цене продукция в сравнении с привозной продукцией крупных производителей). Также у КФХ существуют проблемы с реализацией сырого коровьего молока в связи с отсутствием ветлабораторий.

⁸ В феврале 2016 г. в продаже появились яйца, произведенные в Мурманской области от первых 30 тыс. суточных цыплят, принадлежащих к высокопродуктивному яичному кроссу «хайсекс браун».

По статистическим данным за 2015 г., индекс физического объема инвестиций в основной капитал соответствует 62,2 % (2012 г. — 96 %).

Обладая высокой фондоемкостью, сельское хозяйство функционирует в условиях низкой материально-технической оснащенности, что обостряет проблему финансового обеспечения инвестиционных процессов в отрасли и обеспечения ее экономического роста. В регионе остаются нерешенными системные проблемы, в числе которых следует выделить: низкую инвестиционную привлекательность сельского хозяйства в совокупности с высокой кредиторской задолженностью предприятий, которая, по данным финансовой отчетности, равна стоимости произведенной продукции; технико-технологическое отставание отрасли из-за недостаточного уровня собственных и привлеченных финансовых средств предприятий для модернизации производства и обновления сельхозтехники.

По официальным данным, основной технический фонд АПК должен обновляться на 20 % ежегодно, фактически среднегодовой показатель по основным видам техники в регионе находится в диапазоне 4,6–7,8 %. Ситуация с оборудованием ферм и технологическим оборудованием по первичной переработке сельхозпродукции обстоит несколько лучше — в пределах сроков эксплуатации находится порядка 51 % фонда. Для исправления ситуации требуются значительные финансовые вложения, объем привлеченных на эти цели средств ежегодно увеличивается. В структуре закупаемой техники увеличивается доля высокопроизводительных и ресурсосберегающих машин, разработанных на основе высоких технологий, так как в современных условиях конкурентной среды главным критерием устойчивого функционирования сельхозпредприятий является необходимость перевода сельского хозяйства на инновационный путь развития, мобилизации ресурсов в наукоемкие производства и перспективные технологические направления [37].

Динамика и структура площади земель сельскохозяйственных угодий за рассматриваемый период (2012–2016 гг.) остается практически неизменной.

По состоянию на 1 января 2016 г. площадь сельскохозяйственных угодий составляет 27,2 тыс. га. В структуре сельскохозяйственных угодий на долю пашни приходится 21 тыс. га (77,2 %), природные кормовые угодья (сенокосы и пастбища) занимают 3,1 тыс. га (11,4 %), многолетние насаждения — 3,1 тыс. га (11,4 %). Доля обрабатываемой пашни в общей площади пашни соответствует 35 % и составляет 7,3 тыс. га, в том числе под кормовыми культурами занято 6,3 тыс. га, картофелем — 0,9 тыс. га, овощами — 0,1 тыс. га [14]. С целью рационального использования имеющихся ресурсов и в перспективе ввода новых земель стоит задача их восстановления в связи с потребностью в кормовых угодьях для обеспечения животноводства кормами собственного производства.

Проведенный анализ современного состояния сельскохозяйственного производства Мурманской области показывает, что государственная поддержка данной отрасли — неотъемлемый механизм обеспечения эффективного функционирования сельского хозяйства региона. Необходимость государственной поддержки сельского хозяйства обусловлена отраслевыми особенностями и его низкой эффективностью по сравнению с другими отраслями экономики.

Удельный вес общего объема расходов бюджета Мурманской области на государственную поддержку сельского хозяйства в 2012 г. — 1,40 %, в 2013 г. — 1,29 %, в 2014 г. — 0,93 %, в 2015 г. — 0,63 %, в 2016 г. — 0,89 % [20].

В целом из бюджетов всех уровней объем государственной поддержки в рассматриваемый период составил (млн руб.): в 2012 г. — 651,0, в 2013 г. — 615,0, в 2014 г. — 501,1, в 2015 г. — 337,7. В 2016 г. на реализацию госпрограммы было запланировано 510,9 млн руб. господдержки, в том числе из областного бюджета 446,6 млн руб. и из федерального бюджета 45,9 млн руб., внебюджетных средств — 18,4 млн руб. Фактически в рамках госпрограммы выплачено 480,3 млн руб. (94 %) [15].

В сравнении с другими регионами России, Мурманская область входит в первую десятку регионов с наиболее высоким уровнем бюджетной поддержки сельского хозяйства. Основной проблемой государственной поддержки в 2015 г. является низкий процент освоения выделенных бюджетных средств (44,9 %) по Региональной государственной программе «Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия».

В целях стабилизации ситуации в сельском хозяйстве начиная с 2015 г. в правилах выплаты субсидий практически по всем направлениям государственной поддержки предусмотрена возможность предоставления субсидий сельскохозяйственным товаропроизводителям, в отношении которых введены процедуры финансового оздоровления и наблюдения в соответствии с Федеральным законом от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)».

Для своевременной подготовки сельскохозяйственных товаропроизводителей к весенне-полевым работам начиная с 2015 г. правилами предоставления субсидии на оказание несвязанной поддержки в области растениеводства предусмотрено авансирование средств в размере 80 % от расчетной суммы субсидии.

С 2016 г. в рамках реализации мероприятий по поддержке малых форм хозяйствования по итогам конкурсного отбора из средств областного бюджета выплачиваются гранты на создание и развитие семейных животноводческих ферм. Предложенные к конкурсному отбору проекты направлены на развитие животноводства, общий объем финансирования в 2016 г. составил 7,5 млн руб. из областного бюджета [33]. С 2013 г. начинающим фермерам выделяется государственная поддержка из областного и федерального бюджетов в виде грантов. За этот период выделено восемь грантов на общую сумму 15,5 млн руб.

Большое влияние на развитие сельскохозяйственного производства оказывает состояние социальной сферы села. Устойчивое развитие сельских территорий является основой сохранения историко-культурного потенциала, улучшения демографической ситуации, снижения безработицы и социальной напряженности, повышения уровня и качества жизни населения, проживающего в сельской местности.

Несмотря на принятые меры в рамках федеральных и региональных программ, социальные проблемы села в регионе на сегодняшний день остаются нерешенными: существующая сеть услуг, сельская дорожно-транспортная сеть не соответствуют современным требованиям, остается острым вопрос закрепления кадров на селе. Социальные задачи — улучшение здоровья сельских жителей, привлечение и закрепление в сельской местности молодых семей и специалистов

— решаются медленно. Еще сложнее идет процесс расширения рынка труда и повышения престижности постоянного проживания в сельской местности.

Реализация мероприятий Подпрограммы «Устойчивое развитие сельских территорий Мурманской области» на 2014–2017 гг. и на период до 2020 г. (табл. 2.3) позволит сократить число семей, проживающих в сельской местности, нуждающихся в улучшении жилищных условий; увеличить численность сельского населения, обеспеченного фельдшерско-акушерскими пунктами на 3,3 тыс. чел, учреждениями культурно-досугового типа — на 2,4 тыс. чел; довести уровень обеспеченности сельского населения питьевой водой до 95 %. По итогам 2016 г. показатели, заложенные по данной подпрограмме, достигаются медленными темпами: жилищные условия в 2016 г. улучшили три сельские семьи (с. Ловозеро), общая площадь введенного (приобретенного) жилья — 143,6 м². Сумма субсидии, полученной гражданами по улучшению жилья из областного бюджета, составила 1,1 млн руб. Уровень обеспеченности сельского населения питьевой водой составляет 93 % [10].

Один из показателей, отражающих уровень и качество жизни работников сельского хозяйства, — среднемесячная заработная плата, которая (по сельскохозяйственным предприятиям Мурманской области, не относящимся к субъектам малого предпринимательства) в 2016 г. — 28,8 тыс. руб., что соответствует 59 % от средней заработной платы по экономике области (в 2012 г. — 21,3 тыс. руб., или 54 %)⁹. За рассматриваемый период заработная плата в сельском хозяйстве увеличилась на 35 %. В целом по экономике области заработная плата увеличилась на 23 %, с 39,7 тыс. руб. (2012 г.) до 48,7 тыс. руб. (2016 г.) [48].

Достижение показателей, заложенных в стратегии и госпрограмме (табл. 2.3), осложняется продолжающейся стагнацией в сельском хозяйстве региона в связи с длительным периодом восстановления сектора животноводства. Резкое сокращение объемов производства продукции в сельском хозяйстве ведет к ослаблению накопленного ресурсного потенциала отрасли, усилению процессов его разрушения, влекущих за собой долговременные отрицательные последствия для экономики региона, продовольственного обеспечения, социальной обстановки на селе.

Сельское хозяйство по своей природе, обусловленной его биологическим характером, является относительно инертной отраслью и не может немедленно перестроить структуру и технологию производства. Существует значительный разрыв во времени, например, между существенным ростом спроса или цен и адекватной реакцией сельского хозяйства. Так, в животноводстве для приспособления к новому, более высокому уровню цен или спросу требуется более пяти лет, в растениеводстве — не менее трех лет. Таким образом, длительность производственного цикла в большинстве сельскохозяйственных отраслей означает, что независимо от рыночной ситуации объем предложений не может быть сокращен или увеличен за короткий период времени.

Для восстановления сельского хозяйства в регионе на ближайшую перспективу необходимо направить усилия на сохранение имеющихся сельскохозяйственных предприятий, повышение их доходности. Необходимо увеличивать количество предприятий с полным циклом производства и переработки сырья с возможностью повышения самостоятельного доступа к конечному потребителю на внутреннем и внешнем рынках.

⁹ Достаточный уровень данного показателя не ниже 70 %.

Важным направлением в развитии растениеводства на перспективу определено развитие кормовой базы и обеспечение животноводства кормами собственного производства.

В кормопроизводстве предстоит освоить современные технологии, базирующиеся на новом поколении тракторов и сельскохозяйственных машин, увеличить объемы внесения минеральных удобрений, максимально применять в посевах семена перспективных высокоурожайных сортов и гибридов.

Программные мероприятия по технической и технологической модернизации производства в агропромышленном комплексе в прогнозируемом периоде позволят снизить трудо- и ресурсоемкость производства продукции, повысить ее качество, улучшить условия и удлинить сроки ее хранения, расширить ассортимент. Тем самым будут достигнуты конкурентный уровень издержек и цены реализации, высокий уровень рентабельности и получение прибыли в объемах, позволяющих вести безубыточное производство.

Несмотря на существующие в настоящее время риски в сельском хозяйстве (макроэкономические, технологические), в сочетании со сложными условиями ведения производства на территории Севера у сельскохозяйственных предприятий региона есть все предпосылки для восстановления производства.

К первоочередным мерам региональной аграрной политики, учитывая, что в ближайшие годы на первое место должны выдвигаться факторы и условия, способствующие максимальной активизации самостоятельной деятельности сельскохозяйственных предприятий, относятся:

- совершенствование нормативно-правового регулирования в направлении создания более благоприятных условий для инвестиционной, инновационной, производственной и иной деятельности предприятий;
- стимулирование эффективного использования земель сельскохозяйственного назначения;
- ускорение технического и технологического обновления и модернизации производства продукции с использованием современных достижений в технике и технологиях;
- совершенствование земельных отношений и отношений собственности;
- развитие социальной и инженерной инфраструктуры села;
- привлечение квалифицированных кадров во все сферы деятельности и отрасли АПК;
- повышение квалификации и мотивации работников управления агропромышленным комплексом региона.

2.3 Оценка эффективности деятельности органов управления в сфере сельскохозяйственного производства региона

Эффективность управления — это относительная характеристика результатов деятельности конкретной управляющей системы, отражающаяся в различных показателях как объекта, так и субъекта управления [66]. В исследовании данного вопроса в качестве субъекта управления выступает управленческая деятельность органов государственной власти в сфере агропромышленного комплекса Мурманской области, объектом является сельскохозяйственное производство региона.

Эффективной является система управления, при которой создаются благоприятные условия, обеспечивающие достижение поставленных целей в оптимальные сроки при оптимальных количественных и качественных показателях и необходимых затратах ресурсов.

Поскольку основной целью управления в сфере сельскохозяйственного производства является его эффективное функционирование и развитие, то оценка эффективности управления должна осуществляться по степени достижения этой цели: по конечным результатам производственной деятельности, по качеству планирования, по эффективности вложений, по увеличению скорости оборачиваемости капитала, по показателю уровня прибыли и так далее. Одним из главных показателей эффективности государственного управления в АПК является эффективность использования бюджетных средств.

Профессор И. Г. Ушачев в своих исследованиях делит показатели эффективности управления на локальные, частные и общие. К локальным он относит оперативность, надежность и оптимальность системы управления, к частным — результативность управленческого труда и экономичность системы управления [95].

Также следует отметить методику оценки эффективности работы региональных органов управления АПК Е. Е. Можаяева, в которой он предлагает использовать следующие технико-экономические показатели, параметры и характеристики:

- эффективность производства в АПК: производство продукции, себестоимость, прибыль, рентабельность, производительность труда, окупаемость затрат;
- социальная эффективность: увеличение потребления продуктов питания, уровень жизни, доходы сельских жителей;
- инвестиционная привлекательность: инновационный уровень, конкурентоспособность;
- рост вклада АПК в решение задач удвоения ВВП [47].

Таким образом, показатели и подходы к оценке эффективности управления АПК разнообразны. Но всех их объединяет общий критерий — достижение объектом управления поставленных целей при наименьших затратах.

Необходимость оценки эффективности управления в сфере сельскохозяйственного производства продиктована современными условиями, в которых функционирует АПК [80]. Кроме того, в результате анализа сельскохозяйственного производства Мурманской области был сделан вывод о том, что причиной кризисного состояния сельского хозяйства в регионе является в том числе низкая эффективность управления в сфере АПК. Такое положение может являться последствием отсутствия рационально выстроенной взаимосвязи внутри самих организаций, а также между участниками рынка АПК и органами власти, что и определяет актуальность рассматриваемого вопроса.

Регионы Российской Федерации имеют значительную дифференциацию по условиям сельскохозяйственного производства, агроклиматическому потенциалу, развитию рыночной инфраструктуры, социальному и экономическому развитию, зонально-отраслевому территориальному разделению труда в агропродовольственном комплексе страны. Это подразумевает необходимость разработки показателей оценки, которые будут отражать специфику конкретного региона. Однако оценка эффективности управления АПК

проводится на основе общепринятых методик. До 2013 г. расчет эффективности управления осуществлялся на основе показателей, которые утверждены Указом Президента РФ № 825 от 28 июня 2007 г., Постановлением Правительства РФ № 322 от 15 апреля 2009 г., а с 2013 г. в соответствии с Указом Президента РФ № 1199 от 21 августа 2012 г., Постановлением № 1142 от 3 ноября 2012 г. Такой подход дает возможность унифицировать методику исследования и позволяет сопоставлять показатели в межрегиональном отношении.

К показателям оценки относятся:

- отношение среднемесячной номинальной начисленной заработной платы работников, занятых в сфере сельского хозяйства региона, к среднемесячной заработной плате работников, занятых в сфере экономики региона;
- удельный вес прибыльных крупных и средних сельскохозяйственных организаций в их общем числе;
- расходы консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации на сельское хозяйство в расчёте на один рубль произведённой сельскохозяйственной продукции;
- индекс физического объёма инвестиций в основной капитал в сельское хозяйство;
- уровень занятости сельского населения трудоспособного возраста;
- доля обрабатываемой пашни в общей площади пашни.

В целом за 2010–2015 гг. наблюдается повышение заработной платы работников сельского хозяйства Мурманской области в 1,46 раза (табл. 2.4). Однако ее уровень по отношению к среднемесячной заработной плате занятых в сфере экономики Мурманской области начиная с 2012 г. снизился с 65 до 59 % в 2015 г. и составил 26 800 руб. При этом достаточный уровень этого показателя — не ниже 70 %. Такое положение связано со сложным финансовым состоянием предприятий отрасли, при котором нет возможности повышать заработную плату работникам.

Таблица 2.4

Динамика среднемесячной заработной платы
в сельском хозяйстве Мурманской области [85]

Показатель	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2015/ 2010, %
Заработная плата работающих в сельском хозяйстве, руб.	18311,9	21189,4	24141,8	24714,4	26357,2	26800	146
Средняя заработная плата по области, руб.	31674,7	34521,6	37197,9	39834,2	43378,2	45591,6	143
Заработная плата работающих в сельском хозяйстве по отношению к средней заработной плате по экономике области, %	58	61	65	62	61	59	—

Согласно данным Министерства сельского хозяйства РФ, доля убыточных организаций в общем числе сельскохозяйственных организаций Мурманской области за рассматриваемый период существенно увеличилась — с 9,3 % в 2010 г. до 60 % в 2015 г. (рис. 2.2). В сельскохозяйственных организациях в целом по России в 2015 г. доля убыточных организаций составила 12,4 % против 19,6 в 2014 г.

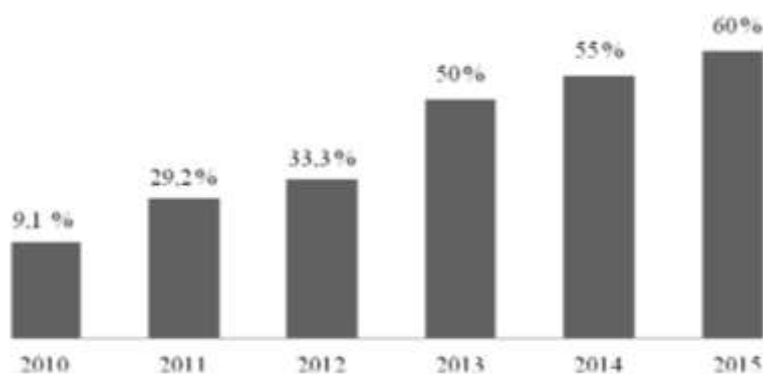


Рис. 2.2. Удельный вес убыточных организаций в общем числе сельскохозяйственных организаций Мурманской области, % [55]

Убыточность сельхозпредприятий Мурманской области является следствием того, что выручка от реализации сельскохозяйственной продукции не компенсирует издержки на ее производство. Кроме того, выход на безубыточное состояние затруднен высокой закредитованностью сельхозпроизводителей. Так, выручка от продажи сельскохозяйственной продукции в 2015 г. составила более 650 млн руб., себестоимость проданной продукции более 750 млн руб., а кредиторская задолженность на 1 января 2016 г. составила более 600 млн руб. Закредитованность хозяйств приводит к хроническому дефициту собственных оборотных средств на развитие сельхозпроизводства, сокращению выручки от реализации продукции и, как следствие, к росту убытков хозяйственной деятельности.

Государство предоставляет субсидии сельскохозяйственным предприятиям, однако даже с их учетом уровень рентабельности сельскохозяйственных предприятий Мурманской области остается отрицательным или равен нулю (табл. 2.5), т. е. с каждого рубля, затраченного на производство и реализацию продукции, предприятия несут убытки.

Таблица 2.5

Уровень рентабельности сельскохозяйственных предприятий Мурманской области, % [4, 85]

Показатель	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.
Рентабельность предприятий (с учетом субсидий)	5,7	3,7	-2,9	-11,1	0,01
Рентабельность предприятий (без учета субсидий)	-19,3	-19,1	-24,3	-30,9	-31,7

В России в 2015 г. уровень рентабельности сельскохозяйственных организаций (с учетом субсидий) составил 22,3 %, без учета субсидий — 10,9 % (против 6,3 % в 2014 г.) [55].

Индекс инвестиций в основной капитал в 2012–2014 гг. находится на одном уровне, но имеет отклонение от планируемого значения показателя в среднем на 7 %. В 2015 г. наблюдается резкое снижение индекса на 37 % по отношению к 2014 г. и на 39 % отклонение от планируемого значения. Причиной снижения является дефицит собственных оборотных средств и высокие процентные ставки по кредитам, которые тормозят инвестиционную деятельность организаций АПК Мурманской области (рис. 2.3).

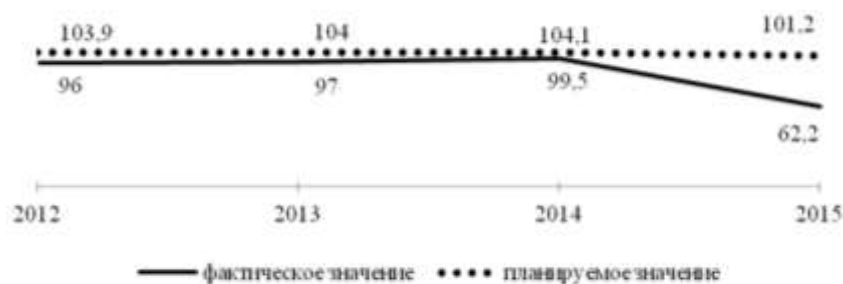


Рис. 2.3. Индекс физического объема инвестиций в основной капитал сельскохозяйственных предприятий Мурманской области, % [10]

Численность работников сельского хозяйства в 2014 г. сократилось на 100 человек по сравнению с предыдущим годом, на 300 человек по отношению к 2010 г. и составила 1,2 тыс. человек, т. е. всего 0,3 % от общей численности занятых в экономике области (табл. 2.6).

Таблица 2.6

Уровень занятости в сельском хозяйстве Мурманской области

Показатель	Год					2014/2010, %
	2010	2011	2012	2013	2014	
Доля населения, занятого в сельском хозяйстве в общей численности занятых в экономике области, %	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	—
Численность работников сельского хозяйства, тыс. чел.	1,5	1,3	1,3	1,3	1,2	80
Численность занятых в экономике области, тыс. чел.	446,4	430,7	434,6	423,5	408,6	92

Примечание. Источник: рассчитано по данным Мурманскстата.

Это является следствием закрытия ряда сельскохозяйственных предприятий в связи с их банкротством. Тенденция снижения численности занятых наблюдается и в целом по экономике региона — сокращение в 0,9 раз в 2014 г. по отношению к 2010 г.

Мурманская область является промышленно ориентированным регионом РФ, климатические условия неблагоприятны для ведения сельского хозяйства, поэтому наблюдается высокая урбанизация населения. Мурманская область находится на втором месте в России по уровню урбанизации с долей городского населения 93%, уступая только Магаданской области.

Уровень занятости сельского населения области остается крайне низким. В качестве примера можно рассмотреть один из наиболее крупных сельскохозяйственных районов Мурманской области — Ловозерский, в состав которого входят 10 поселений с численность сельского населения по состоянию на начало 2015 г. 3285 человек, в том числе трудоспособного — 2226 человек. Из них доля занятых в сельском хозяйстве — 12,7 %, т. е. 282 человека, преимущественно это работающие в оленеводческих хозяйствах «Тундра», «Оленевод». Однако необеспеченными работой остаются 958 человек — 44 % трудоспособного населения.

Еще одним показателем, используемым для оценки эффективности управления АПК, является размер бюджетной поддержки. Так, расходы консолидированного бюджета Мурманской области на сельское хозяйство в расчете на рубль произведенной сельскохозяйственной продукции составили в 2015 г. 15 коп/руб. (в 2010 — 18 коп/руб.) (табл. 2.7).

Таблица 2.7

Расходы бюджета Мурманской области на сельское хозяйство

	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.
Расходы областного бюджета, всего, млн руб.	37907,5	44629,8	46591	47780,9	53827,1	54771,5
Общий объем господдержки сельского хозяйства, млн руб.	535,5	591,6	651,0	615,0	501,1	337,7
Удельный вес общего объема расходов бюджета области на господдержку сельского хозяйства, %	1,41	1,33	1,40	1,29	0,93	0,63
Объем продукции сельского хозяйства (в хозяйствах всех категорий), млн руб.	2938,8	3245,3	3672,7	3098,2	2638,7	2261,5
Расходы консолидированного бюджета Мурманской обл. на сельское хозяйство в расчете на рубль произведенной сельскохозяйственной продукции, руб/руб.	0,18	0,18	0,18	0,20	0,19	0,15

Примечание. Источник: рассчитано на основе [19, 21, 49, 62].

Если сравнивать уровень господдержки сельского хозяйства на рубль валовой продукции Мурманской области с субъектами РФ за период 2006–2012 гг., где он колеблется в очень широком диапазоне: от 1,68 коп. (в Республике Алаания) до 95 коп. (в Чукотском АО), то в первую десятку субъектов РФ с наиболее высоким уровнем поддержки входит и Мурманская область, наряду с такими северными территориями, как: Якутия, Камчатский край, Магаданская и

Архангельская области, а также две республики Северокавказского федерального округа (республики Чечня и Ингушетия), Республика Татарстан (входит в первую тройку крупнейших производителей сельхозпродукции в стране, занимает первое место по абсолютным размерам господдержки) и Брянская область. Самые низкие уровни государственной поддержки сложились в Южном федеральном округе (3,62 коп. на руб. валовой продукции при 6,7 коп. в среднем по стране и 11,9 в Дальневосточном ФО). Самый крупный производитель сельхозпродукции — Краснодарский край — занимает одно из последних мест по этому показателю (76-е место). Анализ данных позволяет сделать вывод: наибольший уровень поддержки на единицу продукции имеют сельхозпроизводители, находящиеся преимущественно в регионах с неблагоприятными природно-климатическими условиями и низким уровнем развития сельского хозяйства, а наименьший — в регионах с благоприятными условиями и высоким уровнем развития сельского хозяйства, т. е. там, где отдача господдержки наименьшая. Одной из главных причин такого положения является рассогласованность федеральной и региональных аграрных политик [101].

При сложившемся удельном весе общего объема расходов бюджета области на государственную поддержку сельского хозяйства в среднем до 2013 г. 1,35 %, в 2015 г. наблюдается резкое снижение данного показателя в 2 раза (0,63%). Общий объем поддержки в 2015 г. составляет 63 % от 2010 г. (табл. 2.7). Это объясняется снижением востребованности мер государственной поддержки сельскохозяйственными товаропроизводителями региона. По причине банкротства крупнейших производителей мяса птицы и свинины произошло резкое сокращение производства данной продукции, а субсидии выделялись на реализованную продукцию животноводства.

В структуре земельного фонда Мурманской области на долю земель сельскохозяйственного назначения на 1 января 2015 г. приходится 19,72 %.

Основную часть земель сельскохозяйственного назначения (97,6 %) составляют земли, предоставленные сельскохозяйственным кооперативам для ведения северного оленеводства. Данные земли представлены различными видами угодий, в большей части это древесно-кустарниковая растительность и болота. Площадь земель сельскохозяйственного назначения в целом не изменилась и составляет 2857,1 тыс. га.

По состоянию на 1 января 2016 г. площадь сельскохозяйственных угодий составляет 27,2 тыс. га. В структуре сельскохозяйственных угодий на долю пашни приходится 21 тыс. га (77,2 %), природные кормовые угодья (сенокосы и пастбища) занимают 3,1 тыс. га (11,4 %), многолетние насаждения — 3,1 тыс. га (11,4 %). Динамика и структура площади земель сельскохозяйственных угодий в Мурманской области за 2010–2015 гг. остается неизменной [14].

Доля обрабатываемой пашни в общей площади пашни соответствует 35 % и составляет 7,3 тыс. га, в том числе под кормовыми культурами занято 6,3 тыс. га, картофелем — 0,9 тыс. га, овощами — 0,1 тыс. га [14]. Третья часть земель пашни используется по назначению, остальные земли заброшены, поэтому стоит задача их восстановления. В современных условиях и в перспективе необходимость ввода новых земель обусловлена потребностью в кормовых угодьях для обеспечения животноводства кормами собственного производства.

Анализ динамики вышеперечисленных показателей за период с 2010 по 2015 гг. позволяет утверждать, что эффективность управления

сельскохозяйственным производством в регионе снизилась, об этом свидетельствуют следующие системные проблемы развития сельскохозяйственного производства:

- высокая кредиторская задолженность сельскохозяйственных предприятий, которая, по данным финансовой отчетности, равна стоимости произведенной сельскохозяйственной продукции;
- недостаточность собственных и привлеченных финансовых средств для модернизации сельскохозяйственного производства и обновления сельхозтехники;
- существующая структура распределения дохода от реализации сельскохозяйственной продукции по цепочке «производитель — переработчик — продавец», складывающаяся не в пользу сельскохозяйственных производителей;
- низкий уровень заработной платы труда занятых в сельском хозяйстве работников и нехватка квалифицированных кадров;
- неэффективное использование земель сельскохозяйственного назначения;
- макроэкономические риски (высокие процентные ставки, изменение валютного курса и др.).

В связи с этим на региональном уровне необходима выработка механизма действенных управленческих решений, а также выработка мер реализации направлений воздействия непосредственно на предприятия в целях получения результатов по эффективному производству сельскохозяйственной продукции и продовольствия.

В системе управления АПК на региональном уровне происходит более предметное разграничение функций государственного и хозяйственного управления, причем последнее в условиях рынка отличается более активной ролью в непосредственном влиянии на производство, поэтому у региональных органов управления должны быть выработаны инструменты, которые позволяли бы влиять на принятие решений собственниками предприятий, в том числе в отношении использования (или неиспользования) основных средств производства (земли, зданий, сооружений, продуктивного и рабочего скота, мелиоративных объектов и др.).

Государственное регулирование и управление АПК региона должно осуществляться не за счет административного воздействия на хозяйственную деятельность товаропроизводителей, а путем создания условий, необходимых для эффективного функционирования предприятий в современных условиях.

Повышению результативности менеджмента в АПК региона будет способствовать формирование современных информационно-консультативных служб, оказывающих услуги по аудиту, разработке и реализации проектов модернизации производства, а также совершенствование структуры управления, внедрение комплексных автоматизированных систем управления и связи, повышение квалификации и мотивации работников управления.

Важно подчеркнуть, что в сфере совершенствования управления региональным АПК переплетаются проблемы функционирования регионального агропродовольственного рынка, реализации социально-экономической политики и др. Решение данных проблем должно рассматриваться как стратегическое направление развития региональной экономики, нацеленное на повышение эффективности использования совокупных ресурсов и укрепление позиций региона на агропродовольственных рынках страны.

2.4. Оценка эффективности использования бюджетных средств в сельском хозяйстве Мурманской области

Вопросы, связанные с эффективным использованием бюджетных средств, выделяемых на поддержку сельского хозяйства [4, 10, 56], как в целом по стране, так и на уровне регионов, становятся актуальными, так как реализуемые мероприятия государственной поддержки не являются столь действенными и эффективными. Применяемый метод распределения государственной поддержки не учитывает важнейшего принципа рациональности — степени окупаемости вкладываемых средств [8].

В результате реализации направлений государственной программы [12] путем использования финансово-экономических инструментов, рентабельность в целом по сельскохозяйственным организациям Мурманской области в 2013 г. с учетом субсидий составила -11,1 % (без учета субсидий — -30,9), доля убыточных сельскохозяйственных организаций — 50 %. По итогам за 2014 г. рентабельность сельскохозяйственных организаций с учетом субсидий остается крайне низкой — 0,01 %, удельный вес убыточных сельскохозяйственных организаций на уровне 2013 г. [4].

Существуют различные методики определения экономической эффективности государственной поддержки сельскохозяйственных организаций, использующие методы количественной и качественной оценки.

К количественным методикам оценки государственной поддержки сельского хозяйства, или к методикам оценки уровня (допустимого или необходимого), относится методики ВТО и ОЭСР¹⁰ (табл. 2.8) [7].

¹⁰ ОЭСР проводит оценку и мониторинг мер государственной поддержки аграрного производства в странах — членах и нечленах этой организации с 1987 г. Обобщающий показатель, рассчитываемый по методике ОЭСР, учитывает: 1) поддержку индивидуальных производителей — общую сумму трансфертов от потребителей и налогоплательщиков сельхозпроизводителям независимо от причин и целей их введения и влияния на уровень производства или доход производителей; 2) поддержку общих услуг для сельского хозяйства — расходы на исследования для повышения эффективности сельскохозяйственного производства, образование и подготовку кадров, контроль за качеством и безопасностью продовольствия, сельскохозяйственных ресурсов и окружающей среды, развитие инфраструктуры, маркетинг, содержание общественных складов сельскохозяйственной продукции и прочие общие услуги; 3) поддержку потребителей сельскохозяйственной продукции — трансферты потребителям от налогоплательщиков, связанные с поддержкой рыночных цен на сельскохозяйственную продукцию; трансферты первым потребителям сельскохозяйственной продукции (например, платежи переработчикам, которые закупают продукцию по гарантированным ценам у сельхозпроизводителя, а также субсидии потребителям, продовольственная помощь, основанная на распределении запасов продовольствия, сформированных в результате рыночных интервенций, и пр.).

Таблица 2.8

Основные показатели оценки уровня государственной поддержки

Методика ВТО		Методика ОЭСР	
показатель	порядок расчета	показатель	порядок расчета
Агрегированная мера поддержки (AMS)	$AMS = (P_d - P_b)Q - T$, где P_d — внутренняя цена производителя; P_b — мировая цена; Q — объем реализации продукции; S — субсидии, относящиеся к «желтой корзине»; T — налоги	Оценка поддержки производителей	$PSE = Q(P_r - P_d) + PP$, где Q — объем выпуска; P_r — внутренняя цена производителя; P_d — мировая цена на границе; PP — сумма платежей из бюджета сельхозпроизводителям

Принципиальное различие этих методик заключается в целях расчета. Для ОЭСР является важным определить уровень поддержки, а для ВТО — допустимый размер поддержки в рамках «янтарной корзины»¹¹, на который могут рассчитывать страны, вступившие в данную организацию.

Согласно требованиям ВТО, агрегированная мера поддержки (AMS) представляет собой обязательства по сокращению поддержки и определяется как среднегодовая величина фактических расходов как федерального, так и регионального бюджетов на поддержку за три года базового периода.

Авторскую методику определения экономической эффективности работы сельскохозяйственных организаций с учетом использования государственной поддержки на основе анализа двух выше описанных методик предложили С. Ю. Петрова и О. А. Фролова [65]. Для расчета коэффициента эффективности авторы предлагают использовать два показателя — агрегированный показатель государственной поддержки сельского хозяйства и годовую прибыль от продукции сельского хозяйства.

В общем виде эффективность представлена так:

Эффективность = Результат/Использованные ресурсы.

В качестве результата выбран показатель P_t — общая прибыль от продукции сельского хозяйства за текущий год, ведь именно прибыль — результат деятельности каждой организации.

В качестве ресурсов взят показатель АПП — агрегированный показатель государственной поддержки сельского хозяйства.

Для определения порядка расчета АПП авторы преобразовали в сторону упрощения для получения обобщенного значения главный показатель методики ВТО — AMS (рис. 2.4).

¹¹ Все меры внутренней поддержки классифицируются на основе главного критерия: оказывают ли они «искажающее» воздействие на торговлю и производство. Меры (субсидии, критерии) «янтарной корзины» — меры по внутренней поддержке, оказывающие негативное (искажающее) воздействие на торговлю (списание долгов, кредитование сельского хозяйства, регулирование рынков сельхозпродукции, страхование урожая, дотации для производственных нужд, инвестиционные субсидии государства сельскому хозяйству, дотации на производство сельскохозяйственной продукции) [63].

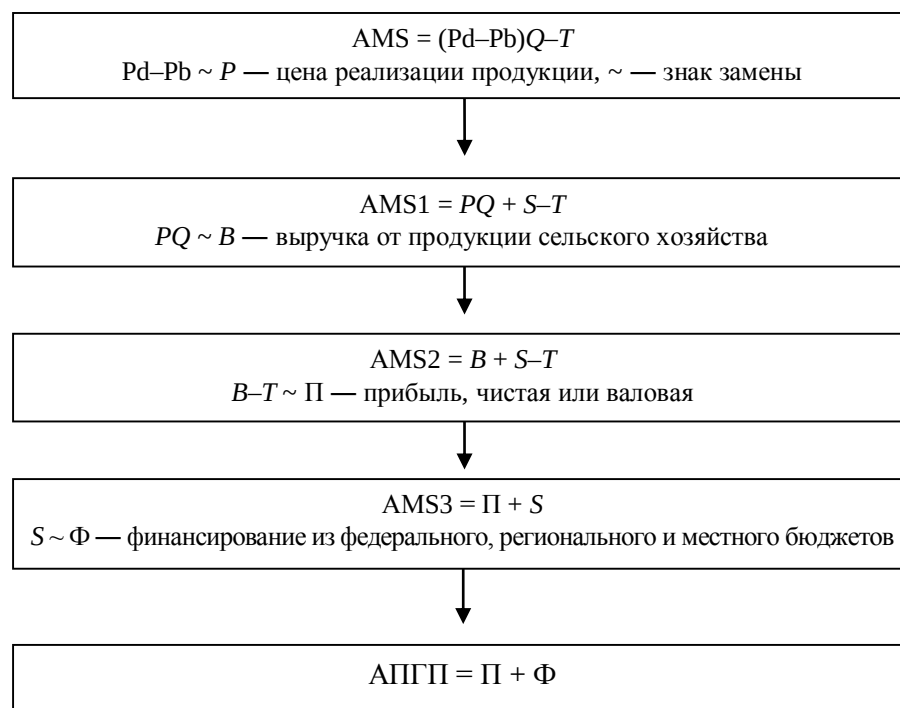


Рис. 2.4. Преобразование агрегированной меры поддержки сельского хозяйства (AMS) в агрегированный показатель государственной поддержки сельского хозяйства (АПГП)

Агрегированный показатель государственной поддержки сельского хозяйства (АПГП) рассчитывается как сумма общей прибыли от сельхозпродукции, полученной за прошлый год (Пп), и суммы ассигнований из бюджетов всех уровней, предназначенных для текущего года (Фт). Если учитывать только субсидии в рамках «желтой корзины», то АПГП будет рассчитываться как сумма соответствующих субсидий и прибыли, полученной от субсидируемой продукции. В первом случае полученная сумма будет являться допустимым уровнем общей государственной поддержки сельского хозяйства на текущий год, во втором — допустимым уровнем государственной поддержки в рамках «желтой корзины» на текущий год.

Авторы данной методики приводят формулы (1, 2) для расчета коэффициента эффективности работы сельскохозяйственных организаций с учетом использования государственной поддержки:

$$\text{Кэр} = \text{Пт} / \text{АПГП} \quad (1)$$

или

$$\text{Кэр} = \text{Пт} / (\text{Пп} + \text{Фт}). \quad (2)$$

Система оценки эффективности в зависимости от значения коэффициента эффективности работы сельскохозяйственных организаций предлагается следующая:

$\text{Кэр} \leq 0,3$ — неэффективная работа сельскохозяйственных организаций;

$0,3 < K_{\text{Эр}} \leq 0,6$ — малоэффективная работа сельскохозяйственных организаций;

$0,6 < K_{\text{Эр}} \leq 0,9$ — средняя эффективность работы сельскохозяйственных организаций;

$K_{\text{Эр}} > 0,9$ — высокая эффективность работы сельскохозяйственных организаций.

Эффективность по данной методике можно определять для отдельной продукции сельского хозяйства, отдельно для растениеводства и животноводства, для сельского хозяйства в целом в стране, в регионе или в отдельном хозяйстве, используя соответствующие показатели. Анализируемый период может быть любым.

Данная методика в комплексе содержит и количественную оценку, позволяющую определить допустимый уровень государственной поддержки в год (АПП), и качественную оценку (вычисление $K_{\text{Эр}}$) эффективности использования государственной поддержки в сельском хозяйстве, причем методика основана на преобразовании главного показателя методики ВТО, что учитывает членство России в данной организации. Предложенная методика является универсальной и позволяет вести более эффективный контроль и мониторинг за деятельностью сельскохозяйственных организаций.

Всероссийским научно-исследовательским институтом экономики, труда и управления в сельском хозяйстве (ВНИЭТУСХ) разработана методика оценки эффективности использования бюджетных средств в сельском хозяйстве, которая позволяет оценить эффективность совокупной прямой поддержки сельскохозяйственных организаций из федерального и регионального бюджетов на основе соотношения объема совокупной поддержки и её финансового результата [42].

Финансовый результат поддержки (ФРП) определяется на основе показателей выхода продукции (товарной или валовой) на рубль затрат по её производству и объёму её совокупной поддержки (формула 3). Такая теория основана на одинаковом использовании в производстве вложенного собственного и бюджетного рубля:

$$\text{ФРП} = \text{ВП (ТП) ОП} / \text{ЗВП (ЗТП)}, \quad (3)$$

где ВП — валовая продукция; ТП — товарная продукция; ЗВП — затраты на производство валовой продукции; ЗТП — затраты на производство и реализацию товарной продукции; ОП — объем поддержки.

Исходя из этого, эффективность поддержки ЭП рассчитывается как:

$$\text{ЭП} = \text{ФРП} / \text{ОП}. \quad (4)$$

Показатели эффективности поддержки по данной методике можно определять по всей сельскохозяйственной продукции, а также по растениеводству, животноводству, в разрезе хозяйств, районов, природно-климатических зон.

На основе данной методики можно определить отдачу вложенных и имеющихся средств, при этом учитывается результативность использования средств как получателями, так и распорядителями бюджетной поддержки. Каждый выделенный рубль будет работать на ожидаемый результат, что повысит ответственность за нерациональное и нецелевое использование бюджетных средств.

В наших исследованиях на основе результатов финансово-хозяйственной деятельности сельскохозяйственных предприятий Мурманской области сделаны

расчеты по методике ВНИЭТУСХ (формула 3, 4). Исходной информацией для проведения анализа эффективного использования государственной поддержки в сельскохозяйственных предприятиях Мурманской области по данной методике являются данные годовой бухгалтерской отчетности за 2008–2009 гг., 2011–2013 гг. в целом по сельскому хозяйству области, в разрезе хозяйств, а также по отдельным видам реализуемой товарной продукции.

Проведенный анализ эффективности совокупной поддержки на региональном уровне по объему товарной продукции показывает, что в рассматриваемом периоде в целом по отрасли наблюдается существенная дифференциация показателей (табл. 2.9). В 2009 г. показатель эффективности соответствует 1,04 руб/руб., т. е. имеется незначительный эффект от вложенного рубля государственной поддержки, в 2008, 2011–2013 гг. эффективности от вложенного рубля нет.

Таблица 2.9

Расчет эффективности совокупной поддержки сельского хозяйства
Мурманской области

Год	Объем поддержки, млн руб. (ОП)	Затраты на производство продукции, млн руб. (ЗП)	Объем товарной продукции, млн руб. (ТП)	Прирост продукции от господдержки, млн руб. (ГП)	Эффективность поддержки, руб/руб. (ЭП)
1	2	3	4	5(гр4*гр2/гр3)	6(гр5/гр2)
2008	370,144	1462,594	1211,368	306,565	0,83
2009	532,600	1482,682	1536,058	551,773	1,04
2011	516,485	1949,161	1880,545	498,303	0,96
2012	493,380	2036,412	1792,704	434,335	0,88
2013	500,514	2140,896	1633,463	381,883	0,76

Примечание. Источник: рассчитано на основе методики [42].

Также по данной методике на основе финансово-хозяйственной отчетности рассмотрена эффективность господдержки в разрезе предприятий за 2011–2013 гг. (табл. 2.10). По данным 2011 г. из двенадцати сельскохозяйственных предприятий эффективность господдержки в расчете на рубль вложенных средств показали пять предприятий. Эффект от вложенных средств по товарной продукции от 1,02 до 1,27 руб/руб. В разрезе данных предприятий эффект господдержки показала следующая товарная продукция — молоко (от 1,02 до 1,12 руб/руб.), свинина — 1,05 руб/руб., яйцо — 1,19 руб/руб., мясо птицы — 1,29 руб/руб., оленина — 1,99 руб/руб.

В 2012 г. два сельхозпредприятия из десяти показали эффективность от вложенного рубля, эффект соответствует 1,06 и 1,07 руб/руб. по следующей товарной продукции: молоко — 1,04 руб/руб., мясо птицы — 1,09 руб/руб., оленина — 1,49 руб/руб.

В 2013 г. одно сельхозпредприятие показало эффективность товарной продукции от вложенной господдержки, эффект в целом соответствует 1,03 руб/руб., товарная продукция, по которой получен эффект от господдержки, — оленина (1,27 руб/руб.).

Таблица 2.10

Расчет эффективности господдержки сельскохозяйственных предприятий Мурманской области (руб/руб.)

Предприятия	2011 г.	2012 г.	2013 г.
1	0,84	0,74	0,75
2	0,86	0,86	0,80
3	0,80 (1,12 — молоко)	0,32	—
4	0,84	0,79	0,71
5	1,11 (1,08 — молоко, 1,99 — оленина)	1,06 (1,04 — молоко, 1,49 — оленина)	1,03 (1,27 — оленина)
6	0,36	0,47	0,69
7	0,79	0,77	0,59
8	0,48	0,44	0,38
9	1,05 (1,05 — свинина)	0,88	0,68
10	1,27 (1,19 — яйцо, 1,29 — мясо птицы)	1,07 (1,09 — мясо птицы)	0,90
11	0,52	—	—
12	1,02 (1,02 — молоко, 1,29 — мясо птицы)	—	—

Примечание. Источник: рассчитано на основе методики [42].

Если смотреть эффективность господдержки по итогам 2011–2013 гг. по отдельным видам товарной продукции в целом по сельскохозяйственным предприятиям, то эффект от вложенного рубля в 2011–2012 гг. получен только по одному виду продукции — мясу птицы, который составил 1,21 руб/руб. в 2011 г. и 1,07 руб/руб. в 2012 г. (табл. 2.11).

Таблица 2.11

Расчет эффективности господдержки по товарной продукции сельскохозяйственного производства Мурманской области (руб/руб.)

Продукция	2011 г.	2012 г.	2013 г.
Молоко	0,93	0,87	0,82
Мясо			
крупного рогатого скота	0,0	0,43	0,42
свиней	0,98	0,87	0,71
оленей	0,81	0,77	0,97
птицы	1,21	1,07	0,90
Яйцо	0,93	0,73	0,66
В целом по товарной продукции	0,96	0,88	0,76

Примечание. Источник: рассчитано на основе методики [42].

Также проведены расчеты по определению эффективности работы сельскохозяйственных предприятий Мурманской области с использованием методики С. Ю. Петровой, О. А. Фроловой (формулы 1, 2).

В соответствии с данной методикой за 2009 г., 2012–2013 гг. был рассмотрен коэффициент эффективности как в целом по сельскохозяйственным предприятиям области, так и в разрезе предприятий, которые за этот период времени получили прибыль (убыток) (табл. 2.12).

Таблица 2.12

Расчет показателей и коэффициентов эффективности работы
сельскохозяйственных предприятий Мурманской области с учетом
использования государственной поддержки (в разрезе предприятий)

Предприятия	Прибыль за текущий год (Пт), млн руб.	Прибыль за прошлый год (Пп), млн руб.	Господдержка за текущий год (Фт), млн руб.	Агрегированный показатель господдержки (АПРП), млн руб.	Коэффициент эффективности работы с учетом господдержки, (Кэр)
	1	2	3	4 (2+3)	5 (1/4)
<i>2009 г.</i>					
1	65,923	22,511	102,046	124,557	0,53
2	2,520	3,281	2,894	6,175	0,41
3	30,183	42,148	67,563	109,711	0,28
4	2,700	2,264	73,213	75,477	0,04
5	6,429	-0,806	4,216	3,410	1,89
6	0,269	0,107	0,249	0,356	0,76
7	-22,299	-10,946	19,057	8,111	-2,75
8	0,805	0,056	3,460	3,516	0,23
9	-0,522	-4,499	6,645	2,146	-0,24
10	35,537	14,788	78,972	93,760	0,38
11	27,675	0,000	78,537	78,537	0,35
12	-15,357	2,481	0,694	3,175	-4,84
13	-2,680	7,081	2,339	9,420	-0,28
14	1,698	0,948	12,930	13,878	0,12
15	6,282	1,335	41,707	43,042	0,15
16	30,083	15,576	22,954	38,530	0,78
В целом по предприятиям	189,077	60,327	532,6	592,927	0,32
<i>2012 г.</i>					
1	11,538	9,478	53,579	63,057	0,18
2	2,088	0,265	39,853	40,118	0,05
3	8,7	3,001	1,594	4,595	1,89
4	0,89	1,12	3,167	4,287	0,21
5	25,454	18,074	20,252	38,326	0,66
6	0,083	6,313	161,998	168,311	0,00
7	12,283	79,096	132,817	211,913	0,06
8	11,805	7,303	2,1	7,403	1,59
В целом по предприятиям	-16,979	53,618	468,564	522,182	-0,03
<i>2013 г.</i>					
1	8,39	11,538	66,192	77,73	-0,11
2	25,185	2,088	50,936	53,024	0,47
3	4,817	8,7	2,314	11,014	0,44
4	-1,561	0,89	3,049	3,939	-0,40
5	25,25	25,454	23,859	49,313	0,51
6	-82,061	0,083	144,368	144,451	-0,57
7	-82,188	12,283	114,297	126,58	-0,65
8	Н/д	Н/д	Н/д	Н/д	Н/д
В целом по предприятиям	-273,704	-16,979	442,057	425,078	-0,64

Примечание. Источник: рассчитано на основе методики [65]. Н/д — нет данных.

По данным бухгалтерской отчетности в 2009 г. рассмотрены 16 сельскохозяйственных предприятий. В соответствии с методикой (формула 2), расчет показал, что из 12 предприятий, получивших прибыль, работа четырех малоэффективна (коэффициент эффективности меньше 0,6), у двух предприятий средняя эффективность (коэффициент эффективности соответствует 0,76), у одного предприятия высокая эффективность (коэффициент эффективности соответствует 1,89). В целом по сельскохозяйственным предприятиям коэффициент эффективности соответствует 0,32, в соответствии с методикой, работа сельхозпредприятий является малоэффективной.

В 2012 г. рассмотрены восемь сельскохозяйственных предприятий. Расчет показал, что из восьми сельскохозяйственных предприятий, получивших прибыль, работа трех эффективна: у одного предприятия средняя эффективность (коэффициент эффективности равен 0,66), у двух предприятий высокая эффективность (коэффициент эффективности равен 1,59 и 1,89). В целом по сельскохозяйственным предприятиям коэффициент эффективности отрицательный.

В 2013 г. для расчета взяты те же предприятия, что и в 2012 г., из них, по данным бухгалтерской отчетности, работа трех малоэффективна (коэффициент эффективности этих предприятий соответствует 0,47, 0,44 и 0,51). В соответствии с методикой, коэффициент эффективности меньше 0,6. В целом по сельскохозяйственным предприятиям в 2013 г. коэффициент эффективности отрицательный.

Данные расчетов сгруппированы и представлены в табл. 2.13.

Таблица 2.13

Группировка сельскохозяйственных предприятий Мурманской области по коэффициентам эффективности работы с учетом государственной поддержки

Количество предприятий	Эффективность			
	высокая $K_{\text{эр}} > 0,9$	средняя $0,6 < K_{\text{эр}} \leq 0,9$	малоэффективная $0,3 < K_{\text{эр}} \leq 0,6$	неэффективная $K_{\text{эр}} \leq 0,3$
<i>2009 г.</i>				
16	1 (1,89)	2 (0,78; 0,76)	4 (0,53–0,35)	9 От 0,28–(–4,84)
<i>2012 г.</i>				
8	2 (1,59; 1,89)	1 (0,66)	–	5 (0,21–0,0)
<i>2013 г.</i>				
7	–	–	3 (0,51–0,44)	4

Примечание. Источник: составлено автором.

Данные показатели расчетов свидетельствуют о малоэффективной работе сельскохозяйственных предприятий Мурманской области за анализируемый период. Экономический эффект государственной поддержки агропромышленного комплекса Мурманской области незначителен. Выделяемые из областного бюджета средства на государственную поддержку сельскохозяйственных производителей не оказывают прямого реального воздействия на объемы и результативность сельскохозяйственного

производства. Действующая система государственной поддержки не в полной мере направлена на создание условий для укрепления финансовой устойчивости и платежеспособности каждого товаропроизводителя с учетом разных условий ведения ими хозяйственной деятельности, уровня затрат и себестоимости каждого вида выпускаемой продукции.

Для совершенствования системы государственной поддержки и в конечном итоге повышения эффективности работы сельскохозяйственных предприятий необходимо:

- совершенствовать механизм государственной поддержки сельского хозяйства региона, при этом объем выделенных средств должен быть связан с ресурсным потенциалом хозяйств, выходом продукции и эффективностью их использования;
- необходимо пересмотреть принципы распределения, критерии господдержки, оценить приоритеты каждого предприятия;
- выявить точки роста и развивать те направления производства продукции, вложение средств в которые будет экономически обоснованно;
- вести более эффективный контроль и мониторинг за деятельностью сельскохозяйственных предприятий.

Рыночная система экономических отношений не означает исключения из системы мер государственного регулирования нерентабельных товаропроизводителей. Для таких предприятий требуется разработка совместно с органами местного самоуправления специальной комплексной программы выхода из кризиса. При этом необходимо проведение исследования состояния сельских поселений с целью выяснения социально-демографического, экономического, инфраструктурного, рекреационного и экологического потенциала для определения перспектив их развития. При невозможности восстановления полноценного функционирования сельскохозяйственного предприятия в рамках программы целесообразно организовать фермерские хозяйства, семейные животноводческие фермы, расширять личные подсобные хозяйства, предлагать альтернативные виды занятости [7].

ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ МУРМАНСКОЙ ОБЛАСТИ

3.1. Исследование проблем продовольственной безопасности региона

В современных условиях политической, экономической, социальной нестабильности уровень национальной (её составляющих — экономической, продовольственной, финансовой и других) безопасности страны и регионов снижается. Особым аспектом в системе безопасности является обеспеченность населения продовольствием. От решения этого основного вопроса жизнеобеспечения — снабжения продовольствием — в итоге зависит социально-экономическая ситуация в стране. Вопросы цены, качества, ассортимента продовольствия являются одними из наиболее весомых индикаторов социально-экономического состояния.

В основе продовольственной проблемы и одного из ключевых её составляющих элементов — продовольственной безопасности — лежат основополагающие права человека на питание [41]. И в целом ухудшение продовольственного обеспечения населения способно стать значительной угрозой внутренней безопасности страны.

Необходимость обеспечения продовольственной безопасности страны и её регионов, как составной части национальной безопасности, является одним из ключевых направлений деятельности государства. Это, безусловно, актуально в условиях значительной зависимости страны от импорта продовольствия, а северных регионов от завоза продукции при сохраняющемся нестабильном финансово-хозяйственном положении агропромышленного комплекса страны, введении продовольственного эмбарго. Все это ведет к неизбежным экономическим и социальным издержкам, деформации факторов и критериев безопасности.

Особое внимание в регулировании вопросов обеспечения продовольственной безопасности следует уделять Арктической зоне Российской Федерации (АЗРФ). Во-первых, это обусловлено экстремальностью воздействия климатических условий севера на человека. В этих условиях от степени удовлетворения физиологических потребностей организма в компонентах определенного энергетического насыщения пищевого рациона, его соответствия научно обоснованным нормам зависит здоровье населения АЗРФ. Поэтому необходимо формирование соответствующей социально-экономической среды, которая бы сводила к минимуму факторы риска проживания. Во-вторых, арктические регионы обладают низким агроклиматическим потенциалом для ведения сельскохозяйственного производства, что делает их крайне зависимыми от завоза продуктов питания из других регионов РФ и по импорту. Все это предполагает высокие риски и угрозы для населения, проживающего в АЗРФ.

Несмотря на низкий агроклиматический потенциал, высокие производственные издержки и риски, развитие отраслей АПК и сельскохозяйственного производства в арктических регионах является, в первую очередь, основой их продовольственной безопасности.

Наиболее социально и экономически развитым субъектом Арктики, а также имеющим реальные возможности для производства сельскохозяйственной продукции является Мурманская область, всей своей территорией входящая в АЗРФ. Это стратегический центр АЗРФ, финансовый и интеллектуальный регион-лидер, который в дальнейшем может стать основным центром сервисного обеспечения морехозяйственной деятельности в АЗРФ. Мурманская область играет определяющую роль в реализации национальных интересов России в Арктике и достижении главных целей государственной арктической политики в сферах социально-экономического развития, военной безопасности, защиты и охраны государственной границы, науки и технологий, а также международного сотрудничества.

Продовольственная безопасность сложное понятие, содержание которого трансформируется в зависимости от пространственного уровня, на который оно проецируется (глобальный, международный, национальный, региональный, человека). Соответственно, меняются цели, задачи, критерии, направления решения, т. е. сущность данного понятия. В зависимости от уровня рассмотрения, определяется содержание продовольственной безопасности, но в любом случае ее следует рассматривать, прежде всего, как биосоциальную систему, в центре которой находится человек и защищенность его жизненно важных интересов от внутренних и внешних угроз, где жизненно важные интересы — совокупность потребностей, удовлетворение которых надежно обеспечивает существование и возможности развития личности, среди которых основополагающее место занимает потребность в питании, право на достаточное потребление продовольствия и на свободу от голода. Следовательно, безопасность обеспечивается при устойчивом состоянии физиологического состояния индивида, несмотря на изменения окружающей его среды, которые имеют пороговые значения, при приближении к ним происходит усиление их воздействия на человека до экстремальных и критических значений. Поэтому стоит задача удерживать, прежде всего, внешнюю среду человека в состоянии максимальной комфортности, сводя тем самым к минимуму риски и угрозы, т. е. должны быть предприняты превентивные меры по предотвращению существующих и возможных угроз, минимизации ущерба, прежде всего, здоровью.

Таким образом, безопасность жизнедеятельности человека в целом и продовольственная в частности обеспечивается за счет создания условий, удерживающих параметры внешней среды в зоне максимального комфорта, исключающих появление кризисных явлений, тем самым обеспечивается функционирование системы безопасности в заданных пределах.

Для своевременного преодоления влияния негативных факторов, которые формируют угрозы, необходима оценка состояния продовольственной безопасности не только на государственном, но и на региональном уровне. Это обусловлено особенностями и масштабом территории Российской Федерации, регионы которой имеют значительную дифференциацию по условиям производства и доставки продовольствия, развитию рыночной инфраструктуры, социальному и экономическому развитию, зонально-отраслевому территориальному разделению труда в агропродовольственном комплексе страны.

Под региональной продовольственной безопасностью понимается такое состояние социально-экономической системы, при которой обеспечивается гарантированная физическая, экономическая и устойчивая доступность

качественного продовольствия, необходимого для здоровой и активной жизни населения. При этом продовольственная безопасность региона базируется на рациональном сочетании на региональном продовольственном рынке местной и ввозимой продукции, рациональном разделении труда в сфере агропродовольственного производства, отсутствии барьеров при межрегиональной торговле продовольствием. Оценка состояния продовольственной безопасности на региональном уровне должна производиться с помощью объективных критериев и методов ее количественного измерения, учитывающих специфические особенности рассматриваемого региона [59].

В мировой практике используется множество методов оценки уровня продовольственной безопасности на международном и национальном уровнях, однако их применение к оценке продовольственной безопасности региона невозможно.

Так, продовольственная безопасность на международном уровне, по данным Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций (ФАО), определяется объемом переходящего запаса зерна. Данный показатель рассчитывается в процентах от годового объема мирового потребления зерна или в днях его общемирового потребления и характеризует стабильность продовольственной ситуации в мире, устойчивость мирового рынка продовольствия в отношении возможного воздействия дестабилизирующих факторов (неурожаи, стихийные бедствия и т. д.) [22]¹², а также с помощью показателя уровня мирового производства зерна в среднем на душу населения¹³. Однако такой подход неприемлем для оценки продовольственной безопасности регионов России, так как многие из них вообще не имеют условий для развития зернового хозяйства.

В Доктрине продовольственной безопасности РФ перечислены критерии оценки на уровне страны, однако многие из них невозможно применять к оценке продовольственной безопасности региона.

Так, например, значимым критерием продовольственной безопасности является уровень продовольственной независимости государства, определяемый как «устойчивое отечественное производство пищевых продуктов в объемах не меньше установленных пороговых значений его удельного веса в товарных ресурсах внутреннего рынка соответствующих продуктов» [16]. Однако к региональному уровню он не применим. Это связано с тем, что стремление к продовольственной независимости за счёт полного обеспечения населения региона продуктами собственного производства, особенно в регионах с неблагоприятными для этого условиями, во-первых, экономически нецелесообразно, так как сопряжено с большими финансовыми затратами, во-вторых, такой подход создаёт ограничения и препятствия для формирования и развития национального продовольственного рынка. Всё это будет снижать продовольственную безопасность всей страны в целом.

¹² Пороговым значением данного показателя считается переходящий запас зерна на 60 суток, или 17 % от годового потребления. Сокращение объёмов запасов зерна ниже порогового значения приводит к резкому повышению мировых цен на него, к дестабилизации мирового зернового рынка и, соответственно, других продуктовых рынков.

¹³ Если уровень мирового производства зерна составляет 1000 кг зерна на душу населения, то считается, что достигнута полная продовольственная независимость.

Также на национальном уровне оцениваются размеры стратегических и оперативных запасов продовольствия в сопоставлении с нормативными потребностями, что не относится к функции регионов¹⁴. В то же время для регионов важное значение имеют страховые запасы.

Продовольственная безопасность страны понимается как составная часть ее национальной и экономической безопасности. Для этого государство использует ряд защитных средств, которые не приемлемы для регионов (таможенные тарифы, компенсационные сборы, акцизы, налоги с продаж, квоты, и т. д.). К тому же для целого ряда регионов, в особенности это касается северных территорий, ввоз продовольствия является основным путём обеспечения их продовольственной безопасности.

На сегодняшний день нет единого подхода к оценке региональной продовольственной безопасности. В основном она сводится к оценке с помощью системы показателей. По нашему мнению, наиболее полную картину о продовольственной безопасности региона можно составить с помощью комплексной оценки на основе интегрального показателя.

Оценка продовольственной безопасности региона необходима для выявления негативных тенденций функционирования системы продовольственного обеспечения населения региона (продовольственной системы), состояние которой непосредственно влияет на уровень и качество жизни населения, проживающего на данной территории.

Для определения уровня продовольственной безопасности Мурманской области использована методика комплексной оценки на основе интегрального показателя, отражающего все аспекты понятия продовольственной безопасности¹⁵: физическую доступность, экономическую доступность, достаточность потребления продовольствия, качество продуктов питания, устойчивость продовольственной системы [5, 58, 59, 64].

Согласно методике, уровень региональной продовольственной безопасности (УРПБ) измеряется как сумма оценок основных критериев продовольственной безопасности:

$$\text{УРПБ} = \Phi + \mathcal{E} + Y + D + K, \quad (5)$$

где Φ — физическая доступность; $\mathcal{E}$ — экономическая доступность; Y — устойчивость продовольственной системы; D — достаточность потребления продовольствия; K — качество продовольствия.

Каждому из критериев соответствует ряд показателей (коэффициентов), представленных в табл. 3.1, значения которых при расчёте будут соответствовать определённому уровню критериев продовольственной безопасности: высокий, допустимый, низкий, недопустимо низкий. Каждому из уровней присваивается балл от 1 до 4 соответственно. В итоге, суммируя баллы, получим интегральный показатель уровня региональной продовольственной безопасности.

¹⁴ Согласно Доктрине продовольственной безопасности, на уровне страны размер резерва по зерну должен составлять не менее 2-месячного расхода на продовольственные цели в регионе; сахара, растительного масла, масла животного, сухого молока, мяса — в размере 2–3-месячного потребления.

¹⁵ Необходимо отметить, что в исходной методике отсутствует важный критерий продовольственной безопасности — устойчивость продовольственной системы, который, по нашему мнению, необходимо включить в систему критериев.

Таблица 3.1

Критерии оценки продовольственной безопасности (ПБ)

ПБ	Показатель (коэффициент)	Уровень показателя			
		высокий	допустимый	низкий	недопустимый
1	2	3	4	5	6
Ф	Коэффициент самообеспечения (Кс)	1	0,75–0,99	0,50–0,74	Ниже 0,50
	Коэффициент покрытия импорта (Ки)	1,00	0,75–0,99	0,3–0,75	Ниже 0,3
Э	Коэффициент бедности (Кб)	0	0–0,1	0,11–0,2	Выше 0,2
	Коэффициент покупательной способности доходов населения (Кп)	4,1–7	3,1–4	2,1–3	От 1–2
У	Доля населения, занятого в сельском хозяйстве, в общей численности занятых в экономике области	20,1 и выше	20,0–15,1	15,0–10,1	10,0 и ниже
	Заработная плата работающих в сельском хозяйстве по отношению к средней заработной плате по области, %	90,1 и выше	90,0–70,1	70,0–50,1	50,0 и ниже
	Рентабельность (с учётом субсидий), %	30,1 и ниже	20,1–30,0	10,1–20,0	10,0 и ниже
	Энергообеспеченность на 100 га посевной площади, л. с.	380 и выше	350–379	310–349	309 и ниже
	Доля площади, удобренной минеральными удобрениями, в общей посевной площади, %	90,0 и выше	65,1–89,9	20,1–65,0	20,0 и ниже
	Доля убыточных сельскохозяйственных организаций в общем количестве сельскохозяйственных организаций, %	10,0 и ниже	10,1–15,0	15,1–30,0	30,1 и выше

Окончание таблицы 3.1

1	2	3	4	5	6
Д	Коэффициент достаточности (калорийности) (Кд), ккал	Выше 3050	2150–3050	1520–2150	Ниже 1520
	Коэффициент структуры питания (Кс)	Выше 0	(-15)–0	(-30)–(-15)	Ниже (-30)
К	Коэффициент качества (Кк), %	0	0,0–0,10	0,10–0,20	Выше 0,20

Уровень региональной продовольственной безопасности будет иметь следующие характеристики:

- высокий уровень продовольственной безопасности — УРПБ = 5, как результат высоких показателей физической доступности, экономической доступности, устойчивости продовольственной системы, достаточности продовольствия, качества продовольствия;

- допустимый уровень продовольственной безопасности — $6 \leq \text{УРПБ} \leq 10$, оценки по каждому из критериев не превосходят 2;

- низкий уровень продовольственной безопасности — $7 \leq \text{УРПБ} \leq 15$, оценки по каждому из критериев не превосходят 3, и хотя бы один из них принимает значение 3;

- недопустимый (очень низкий) уровень продовольственной безопасности — $8 \leq \text{УРПБ} \leq 20$, при условии, что хотя бы один из критериев принимает значение 4.

Совокупность показателей и критериев продовольственной безопасности определены с учетом сложившегося представления в отечественной и зарубежной теории и практике (табл. 3.1). Предложенный набор критериев и показателей можно дополнять, расширять границы и уровни проявления каждого измерителя.

Проведенная оценка уровня продовольственной безопасности Мурманской области за период 2010–2015 гг. показывает, что физическая доступность продовольствия в регионе за исследуемый период находится на низком уровне (табл. 3.2).

Таблица 3.2

Физическая доступность продовольствия Мурманской области в 2012–2015 гг.

Показатель (коэффициент)		Значение					
		2010	2011	2012	2013	2014	2015
Кс	значение	0,26	0,20	0,14	0,13	0,09	0,07
	уровень	Недопустимый					
	оценка	4	4	4	4	4	4
Ки	значение	0,33	0,76	0,82	0,95	1,15	2,0
	уровень	Низкий	Допустимый			Высокий	
	оценка	3	2	2	2	1	1

Примечание. Источник: рассчитано авторами на основе [48].

В первую очередь на это указывает коэффициент самообеспечения (Кс), показывающий отношение объема потребления продукции, произведенной в Мурманской области, в общем объеме потребления продовольствия в регионе, значение которого находится на низком уровне и имеет тенденцию к снижению. Это подтверждает тот факт, что население в основном потребляет ввозимую продукцию и регион обладает высокой зависимостью от завоза продовольствия из регионов РФ по импорту.

Коэффициент покрытия импорта (Ки) показывает соотношение экспорта продовольственных товаров и сельскохозяйственного сырья к их импорту в регионе, т. е. уровень внешнеторговой самообеспеченности. В табл. 3.2 видно, что значение этого показателя за рассматриваемый период имеет положительную динамику, и в 2015 г. экспорт продовольственных товаров и сельскохозяйственного сырья превысил импорт в 2 раза [48].

Мурманская область является субъектом РФ, ориентированным на вывоз товаров, экспорт товаров составил 83 % товарооборота области. Доля продовольственных товаров и сельскохозяйственного сырья в экспорте Мурманской области в 2015 г. составила 33,2 % (против 31,2 % в 2014 г.), большую ее часть занимают поставки рыбной продукции.

Введение запрета на ввоз в Россию отдельных видов сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия из стран, которые ввели санкции в отношении России, повлияло на снижение импорта в 2015 г. продовольственных товаров и сельскохозяйственного сырья в 2,8 раза к соответствующему уровню 2014 г.

Уровень экономической доступности продовольствия отражает возможность приобретения пищевых продуктов по сложившимся ценам в объемах и ассортименте, не меньше установленных рациональными нормами потребления, при соответствующем уровне доходов населения. Данный критерий, согласно методике, рассчитывается через коэффициент бедности (Кб)¹⁶ и коэффициент покупательной способности населения (Кп)¹⁷ (табл. 3.3).

Таблица 3.3

Экономическая доступность продовольствия Мурманской области
в 2010–2015 гг.

Показатель (коэффициент)		Значение					
		2010	2011	2012	2013	2014	2015
Кб	значение	0,13	0,14	0,11	0,11	0,11	0,13
	уровень	3	3	3	3	3	3
	оценка	Низкий					
Кп	значение	2,93	2,85	3,16	3,25	3,03	2,69
	уровень	Низкий		Допустимый			Низкий
	оценка	3	3	2	2	2	3

Примечание. Источник: рассчитано авторами на основе [80, 105].

¹⁶ Коэффициент бедности — доля населения с доходами ниже прожиточного минимума.

¹⁷ Коэффициент покупательной способности доходов населения региона — отношение среднедушевого дохода к стоимости прожиточного минимума.

В целом за рассматриваемый период уровень экономической доступности находится на низком уровне:

- доля населения с доходами ниже прожиточного минимума в 2015 г. по сравнению с 2012 г. увеличилась на 2 % и составила 13,3 %;

- наблюдается повышение прожиточного минимума с 8215 руб. в 2010 г. до 13722 руб. в 2015 г., при этом также произошло увеличение среднедушевых денежных доходов населения на 53 %, однако это не привело к увеличению покупательной способности населения из-за роста цен и инфляционных процессов [48], о чем и свидетельствует снижение коэффициента покупательной способности с допустимого уровня в 2014 г. к низкому в 2015 г.

Согласно методике, достаточность потребления продовольствия оценивается с помощью коэффициента достаточности (калорийности) — Кд — и коэффициента структуры питания — Кс (табл. 3.4).

Таблица 3.4

Достаточность потребления продовольствия Мурманской области
в 2010–2015 гг.

Показатель (коэффициент)		Значение					
		2010	2011	2012	2013	2014	2015
Кд	значение	2551,0	2439,0	2448,4	2429,4	2392,7	2375,8
	уровень	Допустимый					
	оценка	2	2	2	2	2	2
Кс	значение	-37	-29	-27	-28	-24	-28
	уровень	Недопустимый	Низкий				
	оценка	4	3	3	3	3	3

Примечание. Источник: рассчитано авторами на основе данных Мурманскстата.

По статистическим данным, калорийность продуктов, составляющих фактический дневной рацион человека, находится на допустимом уровне. Коэффициент структуры питания, характеризующий величину отклонений от рациональных норм потребления значимых для населения продуктов питания, оценивается как низкий. Данные за рассматриваемый период показывают, что потребление населением региона молока, яйца, овощей, хлеба, картофеля ниже рациональных норм потребления и только по мясу и рыбе в 2011–2015 гг. наблюдается соответствие или даже некоторое превышение рациональных норм потребления [48].

Для оценки устойчивости продовольственной системы используется ряд показателей, охватывающих социальную, финансовую и материально-техническую сферы (табл. 3.5).

Численность работников в сельском хозяйстве за рассматриваемый период остается неизменной — 1,3 тыс. человек, т. е. 0,3 % от общей численности занятых в экономике области. Заработная плата работников сельского хозяйства в 2015 г. составляла 26 800 руб., т. е. 59 % от среднемесячной заработной платы занятых в сфере экономики Мурманской области, что соответствует низкому уровню. Достаточный уровень данного показателя не ниже 70 % [18].

Таблица 3.5

Устойчивость продовольственной системы Мурманской области в 2010–2015 гг.

Показатель (коэффициент)		Значение					
		2010	2011	2012	2013	2014	2015
Доля населения, занятого в сельском хозяйстве, в общей численности занятых в экономике области, %	значение	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
	уровень	Недопустимый					
	оценка	4	4	4	4	4	4
Зарботная плата работающих в сельском хозяйстве по отношению к средней заработной плате по области, %	значение	58	61	65	63	62	59
	уровень	Низкий					
	оценка	3	3	3	3	3	3
Энергообеспеченность на 100 га посевной площади, л. с.	значение	2263	2676	1984	2024	2099	2017
	уровень	1	1	1	1	1	1
	оценка	Высокий					
Доля площади, удобренной минеральными удобрениями, в общей посевной площади, %	значение	51,1	76,2	79,5	69,2	75,1	43,7
	уровень	Низкий	Допустимый				Низкий
	оценка	3	2	2	2	2	3
Рентабельность (с учётом субсидий), %	значение	6	4	-2,9	-11	1,7	-11
	уровень	Недопустимый					
	оценка	4	4	4	4	4	4
Доля убыточных сельскохозяйственных организаций в общем количестве сельскохозяйственных организаций, %	значение	20	29,2	33,3	50	55	60
	уровень	Низкий		Недопустимый			
	оценка	3	3	4	4	4	4

Примечание. Источник: рассчитано авторами на основе [18, 80, 105].

На недопустимом уровне находится рентабельность сельхозпредприятий в области, в последние годы выросло количество убыточных сельскохозяйственных организаций. Это говорит о низком уровне экономической эффективности сельхозпредприятий в регионе.

Показатели материально-технической базы сельского хозяйства (энергообеспеченность, доля площадей, удобренных минеральными удобрениями) находятся на допустимом и даже высоком уровне. В целом критерий устойчивости продовольственной системы находится на низком уровне.

Согласно данным Комитета по ветеринарии Мурманской области, доля выявленной некачественной и опасной пищевой продукции животного происхождения в общем количестве пищевой продукции, подвергнутой ветеринарно-санитарной экспертизе, за рассматриваемый период колеблется от низкого до допустимого уровня (табл. 3.6).

Таблица 3.6

Коэффициент качества пищевой продукции Мурманской области в 2010–2015 гг.

Показатель (коэффициент)		Значение					
		2010	2011	2012	2013	2014	2015
Кк	значение	0,16	0,15	0,08	0,04	0,12	0,06
	уровень	Низкий		Допустимый		Низкий	Допустимый
	оценка	3	3	2	2	3	2

Примечание. Источник: рассчитано авторами на основе Мурманскстата.

Благодаря оперативной деятельности Комитета по ветеринарии Мурманской области по осуществлению регионального государственного ветеринарного надзора, систематически проводятся мероприятия по стабилизации эпизоотического состояния региона и недопущению поступления на потребительский рынок некачественной и опасной пищевой продукции. Таким образом, в 2015 г. коэффициент качества (Кк) составил 0,06, что соответствует допустимому уровню [51].

Итоговая оценка полученных результатов, представленная в табл. 3.7, позволяет сделать вывод о том, что уровень продовольственной безопасности за период 2010–2015 гг. находится на низком уровне.

Таблица 3.7

Оценка уровня продовольственной безопасности Мурманской области в 2010–2015 гг., баллы

Продовольственная безопасность	Оценка критерия					
	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Физическая доступность	3,5	3	3	3	2,5	2,5
Экономическая доступность	3	3	2,5	2,5	2,5	3
Достаточность продовольствия	3	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5
Устойчивость продовольственной системы	3	2,8	3,2	3	3	3,2
Качество продукции	3	3	2	2	3	2
Уровень региональной продовольственной безопасности	15,5	14,3	13,2	13	13,5	13,2
	Низкий					

Примечание. Источник: рассчитано авторами.

В 2014–2015 гг. наблюдается незначительное повышение уровня физической доступности, неизменным остается достаточность потребления, наиболее проблемным является критерий устойчивости продовольственной системы региона.

Преимущество использования данной методики заключается в том, что, помимо определения общего уровня региональной продовольственной безопасности, представляется возможным рассмотрение вопроса с точки зрения частных аспектов. Таким образом, были выявлены следующие проблемные зоны.

1. Недопустимо низкий уровень обеспечения региона продукцией собственного производства способствует снижению физической доступности продовольствия. Несмотря на неблагоприятный агроклиматический потенциал региона, высокие издержки при производстве продукции, низкую эффективность сельхозпредприятий, поддержание минимального уровня самообеспечения необходимо, так как выполняется ряд важных функций:

- *стратегическая* — обеспечение автономности региона в удовлетворении минимальных потребностей населения в важнейших видах продовольствия;

- *регулирующая* — препятствие монополизации локальных рынков отдельными поставщиками завозной продукции, что оказывает существенное понижающее воздействие на уровень розничных цен;

- *социальная* — обеспечение свежими, диетическими продуктами незащищённых слоёв населения (дети, пенсионеры); снабжение предприятий общественного питания, школьных и дошкольных учреждений, больниц и других государственных учреждений [41, 61].

2. Снижение уровня экономической доступности за счет увеличения коэффициента бедности и уменьшения покупательной способности доходов населения при продолжающемся росте цен на основные продукты питания.

3. Недостаточность потребления значимых для населения региона продуктов питания (молока, яйца, овощей, хлеба, картофеля), что является значительным фактором риска для здоровья населения, живущего в неблагоприятных климатических условиях Севера.

4. Низкий уровень устойчивости продовольственной системы в результате сокращения численности занятых в сельском хозяйстве, низкого уровня заработной платы относительно средней по региону, повышения количества убыточных сельхозпредприятий и снижения их рентабельности не дает возможности для дальнейшего развития отраслей продовольственного комплекса региона.

Таким образом, выявлены слабые стороны в регулировании продовольственного рынка Мурманской области. Практически по всем показателям наблюдается отрицательная динамика. Сам по себе использованный метод оценки не решает проблемы продовольственной безопасности в регионе, однако позволяет отслеживать и корректировать меняющиеся во времени переменные, а в случае их перехода через пороговые значения — оперативно определять, на какие аспекты требуется направить усилия. Это, в свою очередь, должно побуждать региональные власти к планированию и осуществлению мероприятий по обеспечению продовольственной безопасности в Мурманской области.

3.2. Система мониторинга продовольственной безопасности региона

Актуальность разработки схемы комплексного мониторинга продовольственной безопасности обусловлена отсутствием концептуального замысла обеспечения региональной продовольственной безопасности Мурманской области на фоне экономических трудностей, переживаемых страной и регионами АЗРФ. Это создает опасность нерационального использования имеющихся ограниченных финансовых, материальных и других ресурсов и, как следствие, ведет к дальнейшему ухудшению ситуации в аграрной сфере экономики региона. Еще более усиливается актуальность проблемы для АЗРФ в связи с необходимостью учета социальной составляющей развития этих территорий.

В настоящее время основополагающими нормативно-правовыми документами системы управления в сфере реализации региональной аграрной политики Мурманской области являются Государственная программа Мурманской области «Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия» на 2014–2020 гг. (утверждена Постановлением Правительства Мурманской области от 30 сентября 2013 г. № 563-ПП) [10] и Стратегия социально-экономического развития Мурманской области до 2020 года и на период до 2025 года (утверждена Постановлением Правительства Мурманской области от 25 декабря 2013 г. № 768-ПП/20) [86].

При реализации государственной программы осуществляются меры, направленные на поддержку агропромышленного производства, выработку прогнозов, решений и рекомендаций в сфере управления курируемых отраслей, меры по адаптации сельского хозяйства к условиям ВТО, созданию условий для скорейшего перевода отраслей агропромышленного комплекса на новую технологическую основу, повышения их конкурентоспособности [10].

Стратегия социально-экономического развития Мурманской области предполагает реализацию целей и задач социально-экономического развития региона. Одним из приоритетных направлений государственной политики является обеспечение населения региона высококачественной сельскохозяйственной продукцией и продовольствием местного производства на основе:

- улучшения общих условий функционирования сельского хозяйства, особенно животноводства;
- поддержки малых форм хозяйствования и кооперации на селе;
- повышения конкурентоспособности сельского хозяйства;
- повышения уровня рентабельности в сельском хозяйстве для обеспечения его устойчивого развития;
- создания условий для обеспечения экономической и физической доступности питания на основе рациональных норм потребления пищевых продуктов для уязвимых слоев населения;
- повышения эффективности использования земельных ресурсов и их воспроизводства на основе улучшения почвенного плодородия, модернизации мелиоративных систем и расширения мелиорированных земель;
- создания комфортных условий жизнедеятельности в сельской местности;
- повышения конкурентоспособности пищевой и перерабатывающей промышленности за счет повышения производительности труда на основе стимулирования к технической и технологической модернизации;
- экологической безопасности сельскохозяйственной продукции и продовольствия;
- предотвращения возникновения и распространения заразных болезней животных, реализации некачественных и опасных пищевых продуктов животного происхождения [86].

Таким образом, действующие правовые акты регионального уровня определяют цели, задачи и методы организации продовольственного обеспечения, но совершенно не учитывают регулирование отношений по обеспечению продовольственной безопасности.

Согласно пункту 24 Доктрины продовольственной безопасности РФ, необходима реализация с учетом региональных особенностей единой государственной экономической политики в области обеспечения продовольственной безопасности, включающая в том числе разработку и принятие нормативно-правовых актов на уровне субъектов РФ по вопросам обеспечения продовольственной безопасности [16].

В конце 2010 г. в соответствии с Доктриной продовольственной безопасности РФ был разработан проект закона Мурманской области «Об обеспечении продовольственной безопасности Мурманской области» № 120 [74], который содержит положения, регламентирующие комплексное законодательное регулирование отношений по обеспечению продовольственной безопасности региона, а также важнейшие аспекты, такие как понятие и критерии продовольственной безопасности, механизмы обеспечения продовольственной безопасности Мурманской области. Однако данный закон не был принят.

Таким образом, в настоящее время законодательное регулирование продовольственной безопасности остается вне правового поля региона. Из этого следует, что информационное обеспечение принятия управленческих решений в сфере обеспечения продовольственной безопасности Мурманской области крайне ограничено и требует серьезной проработки. Поэтому актуальной задачей является разработка и принятие на региональном уровне соответствующего нормативно-законодательного акта, позволяющего обобщить отдельные направления деятельности в области обеспечения продовольственной безопасности.

Важным аспектом в регулировании вопросов продовольственной безопасности является необходимость постоянного анализа и оценки устойчивости системы продовольственного обеспечения к возникающим угрозам для предупреждения кризисных ситуаций в продовольственной сфере региона. На наш взгляд, таким инструментом может служить комплексный мониторинг продовольственной безопасности Мурманской области, который позволит отслеживать процесс производства и распределения продуктов питания, контролировать и прогнозировать эффективность функционирования региональной продовольственной системы.

Комплексный мониторинг продовольственной безопасности — это система мер по непрерывному анализу устойчивости системы продовольственного обеспечения к возникающим угрозам [88]. При этом мониторинг должен осуществляться на основе индикаторов, соответствующих следующим основным критериям: измеримость, доступность информации, пригодность, объективность [57].

Постоянно действующий мониторинг позволяет отслеживать процесс производства и распределения продуктов питания, контролировать и прогнозировать эффективность функционирования региональной продовольственной системы в долгосрочной перспективе. При этом система мониторинга должна: 1) иметь многоуровневую структуру; 2) обеспечивать комплексный охват всех аспектов развития системы продовольственного обеспечения.

В конце 2013 г. в соответствии с планом мероприятий по реализации положений Доктрины продовольственной безопасности РФ было принято Распоряжение «О мерах по формированию государственной автоматизированной информационной системы в сфере обеспечения продовольственной безопасности

Российской Федерации», в котором были утверждены состав и структура базовых показателей мониторинга и прогнозирования состояния продовольственной безопасности Российской Федерации, разработанных Министерством сельского хозяйства России совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти. Утвержденные показатели являются основой для формирования информационной системы, которая позволит обеспечить оценку текущего и прогнозируемого состояния продовольственной безопасности, своевременное выявление рисков и угроз, информационно-аналитическую поддержку принятия решений в области обеспечения продовольственной безопасности Российской Федерации [78]. В свою очередь, эти показатели могут стать основой для формирования системы мониторинга продовольственной безопасности в Мурманской области.

Основной целью проведения комплексного мониторинга продовольственной безопасности является обеспечение органов власти и управления полной, всесторонней и объективной информацией о текущем состоянии и тенденциях развития региональной продовольственной системы для принятия эффективного управленческого решения.

На основе рассмотренного опыта других регионов была составлена схема проведения мониторинга для Мурманской области [57, 88]. Предлагаемая схема основана на универсальной концептуальной схеме мониторинга, которая в данном случае актуализирует определенные составляющие проблемной ситуации в сфере продовольственной безопасности именно Мурманской области, описываемые комплексом показателей. Схема синтезирует в себе цель, задачи, методы и принципы организации мониторинга, систему информационного обеспечения принятия управленческих решений (рис. 3.1).

Данный подход позволит обеспечивать системность мониторинга, определять текущую ситуацию в обеспечении продовольственной безопасности региона и корректировать направления действий в данной сфере на основе данных мониторинга.

Первый блок мониторинга представлен в виде подсистемы интеграции информации, которая включает в себя следующие пункты:

- 1) определение цели и задач мониторинга, предмета и объектов наблюдения;
- 2) формирование информационной базы мониторинга;
- 3) разработка системы критериев, показателей продовольственной безопасности региона и их пороговых значений.

Цели создания мониторинга продовольственной безопасности — своевременное выявление рисков и угроз в данной сфере, оценка ее текущего и прогнозируемого состояния, информационно-аналитическая поддержка выработки и реализации мер государственной аграрной политики в области обеспечения продовольственной безопасности Мурманской области.



Рис. 3.1. Схема мониторинга продовольственной безопасности региона

Задачами функционирования мониторинга являются:

- оценка текущего состояния продовольственной безопасности с анализом сложившихся тенденций;
- оперативный мониторинг, а также контроль (в случае возникновения угроз) на региональном уровне состояния продовольственной безопасности;
- выявление узловых проблем в сфере обеспечения продовольственной безопасности;
- оценка существующих и прогнозируемых рисков и угроз обеспечения продовольственной безопасности;
- прогнозирование состояния продовольственной безопасности в рамках сценарных условий и прогнозов социально-экономического развития региона;
- информационно-аналитическая поддержка процессов выработки и реализации на региональном уровне мер по обеспечению продовольственной безопасности.

Предметом исследования являются механизмы формирования, функционирования, регулирования и управления продовольственной безопасностью региона.

Объектом исследования являются хозяйствующие субъекты сельского хозяйства и продовольствия всех форм собственности Мурманской области.

Формирование информационной базы мониторинга происходит на основе официальных статистических данных территориального органа Росстата, а также Министерства сельского хозяйства и включает в себя данные о состоянии агропромышленного комплекса региона и его отрасли — сельского хозяйства.

При разработке системы критериев и показателей продовольственной безопасности региона используются основные аспекты понятия продовольственной безопасности, а именно:

- физическая доступность — оценивается с помощью показателя самообеспечения региона продовольствием (коэффициент самообеспечения), а также через соотношение экспорта продовольственных товаров и сырья для их производства к их импорту в регионе (коэффициент покрытия импорта);
- экономическая доступность — рассчитывается с помощью таких показателей, как соотношение стоимости прожиточного минимума и среднего душевого дохода (коэффициент покупательной способности доходов населения региона), доля населения с денежными доходами ниже прожиточного минимума (коэффициент бедности);
- достаточность потребления — измеряется через калорийность фактического дневного рациона питания (коэффициент калорийности), величину отклонений от рекомендуемых медицинских норм потребления значимых для населения региона продуктов — мяса, молока, рыбы, фруктов, овощей (коэффициент структуры питания);
- качество продовольствия — измеряется через долю забракованных товаров (коэффициент качества);
- устойчивость продовольственной системы — оценивается с помощью ряда показателей: доля населения и заработная плата работающих в сельском хозяйстве, энергообеспеченность предприятий сельского хозяйства и их рентабельность, доля площади, удобренной минеральными удобрениями, доля убыточных сельскохозяйственных организаций в регионе.

Границы значений показателей продовольственной безопасности были определены с учетом сложившихся представлений в отечественной и зарубежной теории и практике.

Второй блок мониторинга включает в себя информационно-аналитическую подсистему, которая содержит следующие пункты: 1) анализ состояния продовольственной системы региона; 2) комплексная оценка состояния региональной продовольственной безопасности; 3) выявление сильных и слабых сторон, возможностей и угроз.

На основе сформированной информационной базы мониторинга производится анализ состояния продовольственной системы региона по следующим направлениям:

- анализ подсистемы производства — позволяет определить состояние производственной сферы в регионе через ряд показателей: количество сельскохозяйственных предприятий, уровень производства основных видов сельскохозяйственной продукции и продовольствия, импорт и экспорт продовольствия, рентабельность сельскохозяйственных предприятий, структура и качество посевных площадей сельскохозяйственных культур, количество занятых в сельском хозяйстве и уровень их заработной платы и т. д.;

- анализ подсистемы потребления — производится по ряду показателей, характеризующих достаточность продовольственного потребления в регионе и качество потребляемой продукции: потребление основных видов продуктов питания на душу населения в сопоставлении с рациональными нормами потребления, уровень калорийности суточного рациона, доля выявленных некачественных продуктов в общем количестве пищевых продуктов;

- анализ социальной подсистемы — позволяет оценить социально-экономическое положение граждан с целью выявления наиболее нуждающихся групп населения, возможность приобретения населением необходимого набора продуктов питания и производится по ряду показателей: доля населения с денежными доходами ниже прожиточного минимума, средний душевой доход, стоимость прожиточного минимума и т. д.

В результате анализа формируется общее представление о состоянии продовольственной системы региона, после чего на основе полученных аналитических данных необходимо проведение комплексной оценки продовольственной безопасности Мурманской области по системе критериев и показателей, разработанных в первом блоке мониторинга. Для определения уровня региональной продовольственной безопасности нами предлагается использование методики комплексной оценки степени региональной продовольственной безопасности с помощью интегрального показателя. Интегральная оценка несёт в себе информацию об уровне региональной продовольственной безопасности в целом, а также о каждом из частных аспектов этого понятия с определением проблемных зон. Таким образом, проведенный анализ позволяет выявить сильные и слабые стороны в регулировании продовольственного рынка, преимущества и недостатки сельхозпроизводства в регионе.

Заключительный этап мониторинга представлен подсистемой стратегического планирования, в рамках которой происходит разработка сценариев развития продовольственной системы. Для выработки прогнозных

сценариев развития продовольственной системы и построения стратегии дальнейших действий по обеспечению продовольственной безопасности предполагается использование различных методов стратегического планирования (SWOT-анализ). На основе результатов формулируются предложения по устранению или смягчению кризисных явлений в сфере продовольственной безопасности.

Ценность мониторинга — в универсальности схемы. Это позволяет решать задачу межрегиональных сопоставлений, т. е. делает сравнительными результаты по Мурманской области с другими субъектами Российской Федерации.

Ежегодное проведение такого мониторинга позволит обеспечить региональные органы власти полной всесторонней информацией о текущем состоянии и тенденциях развития региональной продовольственной системы, что может послужить основой для корректировки направлений действий в данной сфере и повышения эффективности управленческого решения по обеспечению региональной продовольственной безопасности [60].

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В ходе работы над монографией авторами были получены следующие результаты и сделаны следующие выводы.

1. Сельское хозяйство Кольского Севера развивалось вместе с освоением территории. Его специализация сформировалась под влиянием природных условий, географического положения, исторических и социально-экономических факторов на производстве малотранспортабельной и скоропортящейся продукции, а также продукции традиционных отраслей.

В истории развития сельского хозяйства Кольского края наиболее благоприятными оказались годы, предшествующие предреформенному периоду, когда успешно развивалось молочное животноводство, птицеводство, свиноводство, оленеводство, звероводство, овощеводство закрытого грунта. В 1960-е, и особенно в 1970-е, годы возникли крупные подсобные хозяйства, несколько десятков совхозов. Прибыльными и рентабельными в регионе оказались птицеводство и звероводство, молочное животноводство.

Сделан вывод о том, что переход к рыночной экономике крайне негативно отразился на аграрном секторе региона: произошла деградация производственного потенциала — земельного, материально-технического, кадрового. Сократились посевные площади, поголовье скота, численность работников сельского хозяйства, значительно уменьшилось производство продукции животноводства.

2. Для преодоления кризисного состояния и перехода сельского хозяйства на динамичное развитие необходима реализация эффективной аграрной политики, направленной на технико-технологическую модернизацию аграрного производства, формирование многоукладного и многофункционального хозяйства на селе, усиление государственной поддержки.

В монографии рассмотрены основные этапы становления аграрной политики на государственном и региональном уровнях. Исследованы предмет, методы, принципы и основные направления аграрной политики государства. Определены стратегические задачи в экономической, социальной и экологической сферах.

Приоритетами современной аграрной политики являются: обеспечение продовольственной безопасности, развитие и внедрение инноваций, сохранение агропродовольственного потенциала, импортозамещение, устойчивое развитие сельских территорий.

Концепция современной аграрной политики нацеливает отечественный АПК на обеспечение потребностей населения в сельскохозяйственной продукции и продовольствии за счет отечественного производства, повышение уровня жизни сельского населения и сокращение его отставания от городского, а также на повышение конкурентоспособности отечественного сельского хозяйства и импортозамещение на рынке животноводческой продукции, создание развитого экспортного потенциала.

Стратегическое развитие сельского хозяйства РФ с такой огромной и разноплановой в природном и социально-экономическом отношении территорией не может быть обеспечено без эффективной региональной аграрной политики.

Региональный аспект управления АПК предполагает, с одной стороны, осуществление государственной аграрной политики, а с другой — определение, разработку и организацию приоритетных направлений развития АПК региона, т. е. формирование региональной политики, которая должна быть направлена на максимальное использование имеющегося потенциала с целью насыщения рынка продовольствием и сельскохозяйственным сырьем местного производства.

При выработке и реализации решений аграрной политики федеральный центр обеспечивает единство рыночного пространства, законодательных условий функционирования экономики в регионах и отраслях агропромышленного комплекса. Учет интересов регионов осуществляется на стадии разработки соответствующих региональных целевых программ, их ресурсного обеспечения, исходя из специфических проблем данного региона в аграрной сфере.

Использование программно-целевого метода управления позволяет:

- выявить и системно структурировать проблемную ситуацию в региональном АПК (установление слабых и сильных сторон, возможностей и угроз (рисков) их развития);
- научно обосновать приоритеты, цели, задачи и мероприятия, необходимые для решения проблем;
- определить источники и направления финансирования исходя из значимости приоритетов, целей и задач программы.

3. Мурманская область, являясь арктическим регионом России, обладает низким агроклиматическим потенциалом и относится к высоко урбанизированным регионам, что ограничивает возможности развития аграрного сектора. Однако имеющиеся на территории региона сельскохозяйственные предприятия являются источником обеспечения населения региона высококачественными продуктами питания, позволяют стабилизировать цены на отдельные продовольственные товары, определяя при этом социальную значимость отрасли.

Характеризуя ситуацию, сложившуюся в аграрном секторе Мурманской области в 2012–2016 гг., следует отметить значительное снижение влияния сельскохозяйственного производства на региональный продовольственный рынок.

Анализ состояния сельскохозяйственного производства Мурманской области с начала реализации Стратегии социально-экономического развития Мурманской области до 2020 г. и на период до 2025 г. и Государственной программы Мурманской области «Развитие сельского хозяйства, регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия» на 2014–2017 гг. и на период до 2020 г. показал снижение как основных показателей сельского хозяйства, так и показателей, заложенных в стратегии и госпрограмме. Современное состояние аграрного сектора Мурманской области характеризуется как неустойчивое. Улучшение ситуации в аграрном секторе осложняется продолжающейся стагнацией в связи с длительным периодом восстановления сектора животноводства. Это неизбежно ведет к ослаблению накопленного ресурсного потенциала и усилению процессов его разрушения, отрицательным последствиям для экономики региона, продовольственного обеспечения, социальной обстановки на селе.

Сделан вывод о том, что для восстановления сельского хозяйства в регионе на ближайшую перспективу необходимо направить усилия на сохранение имеющихся сельскохозяйственных предприятий, повышение их доходности. Необходимо увеличивать количество предприятий с полным циклом производства и переработки сырья с возможностью повышения самостоятельного доступа к конечному потребителю на внутреннем и внешнем рынках.

4. Для определения эффективности управления АПК на региональном уровне авторами была проведена оценка эффективности управления в сфере сельскохозяйственного производства Мурманской области.

Анализ динамики показателей за период с 2010 по 2015 гг. позволяет утверждать, что эффективность управления сельскохозяйственным производством в регионе снизилась.

Сделан вывод о том, что государственное регулирование и управление АПК региона должно осуществляться не за счет административного воздействия на хозяйственную деятельность товаропроизводителей, а путем создания условий, необходимых для эффективного функционирования предприятий в современных условиях.

Повышению результативности менеджмента в АПК региона будет способствовать формирование современных информационно-консультативных служб, оказывающих услуги по аудиту, разработке и реализации проектов модернизации производства, а также совершенствование структуры управления, внедрение комплексных автоматизированных систем управления и связи, повышение квалификации и мотивации работников управления.

5. С целью исследования вопроса эффективности использования бюджетных средств, выделяемых на поддержку сельского хозяйства, авторами была проведена апробация методик определения экономической эффективности работы сельскохозяйственных предприятий Мурманской области с учетом использования государственной поддержки.

Данные расчетов свидетельствуют о малоэффективной работе сельскохозяйственных предприятий Мурманской области за анализируемый период. Определено, что выделяемые из областного бюджета средства на государственную поддержку сельскохозяйственных производителей не оказывают прямого реального воздействия на объемы и результативность сельскохозяйственного производства. Таким образом, действующая система государственной поддержки не в полной мере направлена на создание условий для укрепления финансовой устойчивости и платежеспособности каждого товаропроизводителя с учетом разных условий ведения ими хозяйственной деятельности, уровня затрат и себестоимости каждого вида выпускаемой продукции.

Для совершенствования системы государственной поддержки и в конечном итоге повышения эффективности работы сельскохозяйственных предприятий необходимо:

- совершенствовать механизм государственной поддержки сельского хозяйства региона, при этом объем выделенных средств должен быть связан с ресурсным потенциалом хозяйств, выходом продукции и эффективностью их использования;

- необходимо пересмотреть принципы распределения, критерии господдержки, оценить приоритеты каждого предприятия;

- выявить точки роста и развивать те направления производства продукции, вложение в которые будет экономически обосновано;
- вести более эффективный контроль и мониторинг за деятельностью сельскохозяйственных предприятий.

Рыночная система экономических отношений не означает исключения из системы мер государственного регулирования нерентабельных товаропроизводителей. Для таких предприятий требуется разработка совместно с органами местного самоуправления специальной комплексной программы выхода из кризиса. При этом необходимо проведение исследования состояния сельских поселений с целью выяснения социально-демографического, экономического, инфраструктурного, рекреационного и экологического потенциала для определения перспектив их развития. При невозможности восстановления полноценного функционирования сельскохозяйственного предприятия в рамках программы целесообразно развивать фермерские хозяйства, семейные животноводческие фермы, расширять личные подсобные хозяйства, предлагать альтернативные виды занятости.

6. В рамках исследования была проведена оценка продовольственной безопасности Мурманской области, в результате которой ее уровень был оценен как низкий за весь рассматриваемый период. Помимо общей оценки был рассмотрен каждый аспект продовольственной безопасности. В результате этого были выявлены следующие проблемные зоны:

а) недопустимо низкий уровень обеспечения региона продукцией собственного производства способствует снижению физической доступности продовольствия; несмотря на неблагоприятный агроклиматический потенциал региона, высокие издержки при производстве продукции, низкую эффективность сельхозпредприятий, поддержание минимального уровня самообеспечения необходимо, так как выполняется ряд важных функций:

- стратегическая — обеспечение автономности региона в удовлетворении минимальных потребностей населения в важнейших видах продовольствия;

- регулирующая — препятствие монополизации локальных рынков отдельными поставщиками завозной продукции, что оказывает существенное понижающее воздействие на уровень розничных цен;

- социальная — обеспечение свежими, диетическими продуктами незащищённых слоёв населения (дети, пенсионеры), снабжение предприятий общественного питания, школьных и дошкольных учреждений, больниц и других государственных учреждений;

б) снижение уровня экономической доступности за счет увеличения коэффициента бедности и уменьшения покупательной способности доходов населения при продолжающемся росте цен на основные продукты питания;

в) недостаточность потребления значимых для населения региона продуктов питания (молока, яйца, овощей, хлеба, картофеля), что является значительным фактором риска для здоровья населения, живущего в неблагоприятных климатических условиях Севера;

г) низкий уровень устойчивости продовольственной системы за счет сокращения численности занятых в сельском хозяйстве, низкого уровня заработной платы относительно средней по региону, повышения количества убыточных сельхозпредприятий и снижения их рентабельности не дает возможности для дальнейшего развития отраслей продовольственного комплекса региона.

Использование данного метода позволяет отслеживать и корректировать на основе критериев меняющиеся во времени переменные, а в случае их перехода через пороговые значения оперативно определять, на какие аспекты требуется направить усилия. Это, в свою очередь, должно побуждать региональные власти к планированию и осуществлению мероприятий по обеспечению продовольственной безопасности в Мурманской области.

Авторами предложена система комплексного мониторинга региональной продовольственной безопасности, ядро которой составляет методика оценки продовольственной безопасности. Ценность мониторинга заключается в универсальности схемы. Это позволяет решать задачу межрегиональных сопоставлений, т. е. делает сравнительными результаты по Мурманской области с другими субъектами Российской Федерации.

Ежегодное проведение мониторинга позволит обеспечивать региональные органы власти полной всесторонней информацией, своевременно выявлять риски и угрозы в сфере продовольственного обеспечения, оценивать ее текущее и прогнозируемое состояние. Все это станет источником информационно-аналитической поддержки выработки и реализации мер государственной аграрной политики в области обеспечения региональной продовольственной безопасности.

ЛИТЕРАТУРА

1. Аграрная политика: сайт. URL: <http://biofile.ru/bio/37394.html> (дата обращения: 10.09.2018).
2. Аграрная политика [Электронный ресурс] // Словарь по экономической теории: сайт. URL: https://economic_theory.academic.ru (дата обращения: 13.09.2018).
3. Агропромышленный комитет Мурманской области: офиц. сайт. URL: <http://agro.gov-murman.ru> (дата обращения: 10.07.2016).
4. Агропромышленный комплекс России в 2013 году [Электронный ресурс] // Министерство сельского хозяйства Российской Федерации: сайт. URL: <http://www.mcx.ru/navigation/page/show/205.htm>.
5. Анищенко А. Н. Оценка продовольственной безопасности региона // Проблемы развития территории. 2013: научный журнал [Электронный ресурс]. URL: <http://pdt.vscs.ac.ru/index.php?module=Articles&action=category> (дата обращения: 07.07.2017).
6. Боговиз А. Особенности формирования и направления аграрной политики России // АПК: экономика, управление. 2014. № 5. С. 22–26.
7. Бородайкина Е. В., Малий М. А. Совершенствование оценки эффективности государственной поддержки сельскохозяйственного производства на региональном уровне [Электронный ресурс] // Управление экономическими системами: электронный журнал. 2013. № 12. URL: <http://uecs.ru/uecs60-602013/item/2662-2013-12-26-06-59-21> (дата обращения: 25.09.2018).
8. Бюджетный кодекс РФ № 145 ФЗ [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
9. Государственная программа Мурманской области «Развитие рыбного и сельского хозяйства, регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия» на 2017–2020 годы: утв. Постановлением Правительства Мурманской области от 11 ноября 2016 г. № 561-ПП [Электронный ресурс] // Министерство рыбного и сельского хозяйства Мурманской области: офиц. сайт. URL: http://mrcx.gov-murman.ru/activities/RHK/rpu1-docs/561_pp.pdf (дата обращения: 03.09.2018).
10. Государственная программа Мурманской области «Развитие сельского хозяйства, регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия» на период 2014–2020 гг.: утв. Постановлением Правительства Мурманской области от 30.09.2013 № 563-ПП [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
11. Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции сырья и продовольствия на 2008–2012 годы: утв. Постановлением Правительства РФ от 14.07.2007 № 446 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
12. Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 гг.: утв. Постановлением Правительства РФ от 14 июля 2012 г. № 717 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
13. Дашкова А. Грани развития сельского хозяйства Мурманской области [Электронный ресурс] // Север промышленный. 2008. № 12. URL: <https://helion-ltd.ru/content-sp-12-2008> (дата обращения: 28.08.2018).

14. Доклад о состоянии и использовании земель в Мурманской области в 2015 г. / Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии; Управление Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Мурманской области. Мурманск, 2016 [Электронный ресурс]. URL: http://to51.rosreestr.ru/about/plans/analitik_statistinf/doclad_zemlya (дата обращения: 20.08.2017).
15. Доклады о социально-экономическом положении Мурманской области (2012–2016 гг.) [Электронный ресурс] // Губернатор Мурманской области: офиц. сайт // Документы. URL: https://gubernator51.ru/oficialno/doklady_gubernat/ (дата обращения: 17.09.2018).
16. Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации на период до 2020 г.: утв. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 марта 2010 г. № 376-р // СЗ РФ. 2010. № 12. С. 1401.
17. Дюпина Л. Ф., Дикунцова М. С., Бровко А. С. Эмоциональный и интеллектуальный менеджмент: противостояние или сочетание // Материалы международной научно-практической конференции «Новые парадигмы общественного развития: экономические, социальные, философские, политические, правовые, общенаучные тенденции и закономерности». В 4 ч. 2016. С. 60–61.
18. Единая межведомственная информационно-статистическая система: сайт // База данных. URL: <http://fedstat.ru/indicators/start.do> (дата обращения: 18.09.2018).
19. Закон Мурманской области от 3 июля 2015 г. № 1885-01-ЗМО «Об исполнении областного бюджета за 2014 год»: принят Мурманской областной думой 25 июня 2015 г. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
20. Закон Мурманской области от 6 июля 2017 г. № 2166-01-ЗМО «Об исполнении областного бюджета за 2016 год» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
21. Закон Мурманской области от 24 июня 2016 г. № 2027-01-ЗМО «Об исполнении областного бюджета за 2015 год»: принят Мурманской областной думой 16 июня 2016 г. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
22. Ибрагимов М.-Т. А., Дохолян С. В. Методические подходы к оценке состояния продовольственной безопасности региона [Электронный ресурс] // Региональные проблемы преобразования экономики: электрон. журнал. URL: <http://www.rppe.ru/wp-content/uploads/2012/12/ibragimov-m-ta-dokholyan-sv.pdf> (дата обращения: 22.10.2014).
23. Иванов В. А., Терентьев В. В. Территориально-отраслевая и организационная структура аграрного сектора Республики Коми // Известия Коми научного центра УрО РАН. 2010. Вып. 2 [Электронный ресурс]. URL: http://www.izvestia.komisc.ru/archive/i02_ann.files/ivanov.pdf (дата обращения: 02.10.2018).
24. Иванов В. А. Аграрный сектор Севера России: трансформационные процессы, перспективы и механизмы устойчивого развития. Сыктывкар: Коми научный центр УрО РАН, 2012. С. 4–5.
25. Иванов В. А. Государственное регулирование аграрного сектора в условиях Севера [Электронный ресурс] // Корпоративное управление и инновационное

- развитие Севера: Вестник Научно-исследовательского центра корпоративного права, управления и венчурного инвестирования Сыктывкарского государственного университета: сайт. URL: <http://koet.syktso.ru/vestnik/2006/2006-4/6.htm> (дата обращения: 02.10.2018).
26. Импортозамещение в сельском хозяйстве: особенности, задачи и функции [Электронный ресурс] // businessman.ru: сайт. URL: <https://businessman.ru/new-importozameshhenie-v-selskom-hozyajstve-osobennosti-zadachi-i-funkcii.html> (дата обращения: 11.09.2018).
 27. История Кольского края. Кольский край в советскую эпоху (1921–1991 гг.) [Электронный ресурс] // Презентационный диск. Мурманская область, 2004: сайт. URL: http://www.2004.murman.ru/history/kola_land/kolskiy_kray_history6/index.shtml (дата обращения: 20.07.2018).
 28. История Мурманского побережья [Электронный ресурс] // Познайка: сайт. URL: <https://poznayka.org/s32573t1.html> (дата обращения: 26.10.2018).
 29. История развития [Электронный ресурс] // Администрация Кольского района: сайт. URL: <http://kola.murmansk.ru/region/istoriya-rayona-1.php> (дата обращения: 28.08.2018).
 30. Киселев А. А. Родное Заполярье. Очерки истории Мурманской области (1917–1972 гг.). Мурманск: Мурманское книжное издательство, 1974. С. 9, 418, 422.
 31. Козырь М. М., Файзулин Г. Г. Развитие сельского хозяйства — приоритетное направление аграрной политики государства [Электронный ресурс] // Евразийский журнал. 2007. № 1. С. 149–155. URL: <https://elibrary.ru> (дата обращения: 20.09.2018).
 32. Комитет по агропромышленному комплексу и продовольственному рынку Мурманской области: сайт. URL: <http://agro.gov-murman.ru> (дата обращения: 15.09.2015).
 33. Конкурсный отбор начинающих фермеров [Электронный ресурс] // Министерство рыбного и сельского хозяйства Мурманской области: офиц. сайт. URL: http://mrcx.gov-murman.ru/activities/APK/CProgs/gp_report.php (дата обращения: 10.10.2018).
 34. Кудряшов В. Н. Совершенствование управления региональным АПК: автореф. дис. ... канд. эконом. наук. М., 2001. 21 с.
 35. Малоземов С. И. Регионализация аграрной политики Российской Федерации [Электронный ресурс] // Регионология. 2008. № 4. URL: <https://regionsar.ru/ru/node/194> (дата обращения: 15.07.2018).
 36. Марецкая В. Н. Региональный аспект аграрной политики // Север и рынок: формирование экономического порядка. 2014. № 3. С. 154–157.
 37. Марецкая В. Н., Марецкая А. Ю. Инновации и современные технологии на предприятиях агропромышленного комплекса Мурманской области // Управление инновационным развитием Арктической зоны Российской Федерации: сб. избранных тр. всерос. науч.-практич. конф. с междунар. участием. Архангельск: КИРА, 2017. С. 421–426.
 38. Марецкая В. Н., Тополева Н. О. Анализ состояния и оценка инновационной деятельности АПК Мурманской области // Россия: тенденции и перспективы развития. Ежегодник. Вып. 8. РАН. ИНИОН. М., 2013. Ч. 2. С. 652–656.

39. Марецкая В. Н., Тополева Н. О. Развитие сельских территорий Мурманской области // Материалы международной научно-практич. конф. «Наука и образование современного общества». Тамбов, 2015. Ч. 10. С. 89–90.
40. Марецкий Ю. А. Особенности и условия формирования агропродовольственного потенциала в условиях Севера // Север и рынок: формирование экономического порядка. 2010. № 1 (25). С. 113–122.
41. Марецкий Ю. А., Марецкая В. Н. Проблема продовольственной безопасности в условиях мирового финансового кризиса // Север и рынок: формирование экономического порядка. 2009. № 3 (24). С. 33.
42. Методика оценки эффективности использования бюджетных средств в сельском хозяйстве / под науч. ред. чл.-корр. РАСХН, проф. Г. В. Беспехотного. Екатеринбург: УрГСХА, 2005. 59 с.
43. Милосердов В. В., Милосердов К. В. Аграрная политика России — XX век. М.: ФГУП «ВО Минсельхоза России», 2002. С. 14.
44. Министерство рыбного и сельского хозяйства Мурманской области: сайт // Документы. URL: <http://mrcx.gov-murman.ru/documents> (дата обращения: 20.09.2018).
45. Министерство сельского хозяйства Российской Федерации: офиц. сайт // Документы. URL: <http://mcx.ru/docs/> (дата обращения: 20.10.2018).
46. Михайлушкин П. В., Баранников А. А. Основные приоритеты аграрной политики России // Научный журнал: КубГАу. 2013. № 90 (06) [Электронный ресурс] // elibrary.ru: научная электронная библиотека. URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=20298401> (дата обращения: 13.09.2018).
47. Можаяев Е. Е. К вопросу об оценке эффективности управления в сельскохозяйственном производстве // Вестник кадровой политики, аграрного образования и инноваций. 2007. № 11. С. 10–17.
48. Мурманская область в цифрах [Электронный ресурс] / Федеральная служба государственной статистики; Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Мурманской области. Мурманск, 2017. URL: <http://murmanskstat.gks.ru/> (дата обращения: 10.08.2018).
49. Мурманская область в цифрах [Электронный ресурс] / Федеральная служба государственной статистики; Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Мурманской области. Мурманск, 2016. С. 87. URL: <http://murmanskstat.gks.ru/> (дата обращения: 15.09.2018).
50. Мурманская область. Довоенное развитие — послевоенное восстановление. 2015. С. 4. [Электронный ресурс] // Мурманскстат: сайт. URL: <http://murmanskstat.gks.ru> (дата обращения: 11.10.2018).
51. Мурманской области — 75 лет // Федеральная служба государственной статистики; Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Мурманской области; Мурманскстат. Мурманск, 2013. 110 с.
52. Мурманской области 70 лет / Федеральная служба государственной статистики; Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Мурманской области, Мурманскстат. Мурманск, 2008. С. 28, 79–82.
53. Назаренко В. И. Теоретические основы аграрной политики на Западе и в России. Екатеринбург: УрГСХА, 2010. 419 с.
54. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 05.08.2000 № 117-ФЗ (ред. от 03.08.2018) [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс:

- сайт. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28165 (дата обращения: 20.08.2018).
55. Национальный доклад «О ходе и результатах реализации в 2015 году Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы» [Электронный ресурс] // Министерство сельского хозяйства Российской Федерации: офиц. сайт. URL: <http://www.mcsx.ru>.
56. Национальный доклад «О ходе реализации в 2014 году Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы»: утв. Распоряжением Правительства РФ от 6 мая 2015 г. № 803-р [Электронный ресурс] // Министерство сельского хозяйства Российской Федерации: офиц. сайт // Документы. URL: <http://www.mcsx.ru/navigation/docfeeder/show/342.htm> (дата обращения: 18.09.2017).
57. Никифорова И. В. Формирование системы мониторинга продовольственной безопасности (на примере Калининградской области) // Вестник Российского государственного университета им. И. Канта. 2009. Вып. 3. С. 111–115.
58. Оловянные Д. Г. Методика оценки продовольственной безопасности региона на примере Республики Бурятия [Электронный ресурс] // Известия Байкальского государственного университета. 2009. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/metodika-otsenki-sostoyaniya-prodovolstvennoy-bezopasnosti-regiona-na-primere-respubliki-buryatiya> (дата обращения: 13.10.2016).
59. Омелай А. Ю. Методический подход к оценке региональной продовольственной безопасности // Север и рынок: формирование экономического порядка. 2014. № 2 (39). С. 103–105.
60. Омелай А. Ю. Мониторинг региональной продовольственной безопасности // Север и рынок: формирование экономического порядка. 2014. № 5 (42). С. 171–175.
61. Омелай А. Ю. К вопросу о продовольственном самообеспечении северного региона // Наука и образование в жизни современного общества: тез. докл. междунар. науч.-практич. конф. Ч. 18. Министерство образования и науки РФ: ТРОО «Бизнес-Наука-Общество». Тамбов, 2013. С. 71–73.
62. Отчет о результатах контрольного мероприятия «Аудит эффективности использования бюджетных средств, направленных на государственную поддержку сельскохозяйственных товаропроизводителей в 2009–2013 годах в Мурманской области» [Электронный ресурс] // Контрольно-счетная палата Мурманской области: сайт. URL: <http://kspmo.ru/?view=topic&year=2014> (дата обращения: 15.09.2015).
63. Пантелеева О. Аграрная политика развитых стран [Электронный ресурс] // Отечественные записки. 2012. № 6 (51). URL: <http://www.strana-oz.ru/2012/6/agrarnaya-politika-razvityh-stran> (дата обращения: 12.10.2016).
64. Парамонова С. В., Пашина Л. Л. Оценка продовольственной безопасности региона // Исследовано в России. 2004. № 7. С. 1172–1183.
65. Петрова С. Ю., Фролова О. А. Оценка экономической эффективности работы сельскохозяйственных организаций с учетом использования господдержки // Вестник Алтайского государственного аграрного университета. 2013. № 10 (108). С. 126–129.
66. Пивнев Е. С. Теория управления: учеб. пособие. Томск: ТМЦДО, 2005. 246 с.

67. План мероприятий по содействию импортозамещению в сельском хозяйстве на 2014–2015 гг.: Распоряжение Правительства РФ № 1948-р от 2 октября 2014 г. [Электронный ресурс] // Информационно-правовое обеспечение «ГАРАНТ»: сайт. URL: <http://base.garant.ru/70758674/> (дата обращения: 12.09.2018).
68. Положение «О Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации». ПП РФ от 12 июня 2008 г. № 450 [Электронный ресурс] // Министерство сельского хозяйства Российской Федерации: офиц. сайт // Документы. URL: <http://www.mcx.ru/navigation/page/show/334.htm>.
69. Постановление правительства РФ от 5 декабря 2001 г. № 848 Федеральная целевая программа «Развитие транспортной системы России (2010–2021 годы)» [Электронный ресурс] // Федеральные целевые программы России: сайт. URL: <http://fcp.economy.gov.ru/cgi-bin/cis/fcp/cgi/Fcp/ViewFcp/View/2014/264> (дата обращения: 20.09.2018).
70. Правила отнесения территорий к неблагоприятным для производства сельскохозяйственной продукции территориям: утв. Постановлением Правительства РФ от 27 января 2015 г. № 51 [Электронный ресурс] // Информационно-правовое обеспечение «ГАРАНТ.РУ»: сайт. URL: <http://ivo.garant.ru/#/document/70853938/paragraph/6:0> (дата обращения: 07.09.2018).
71. Правила предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на возмещение части прямых понесенных затрат на создание и модернизацию объектов агропромышленного комплекса, а также на приобретение техники и оборудования: утв. Постановлением Правительства РФ от 24 июня 2015 г. № 624 (в ред. от 21 января 2017 г. № 48) [Электронный ресурс] // Справочно-информационная система «Гарант»: сайт. URL: <http://www.garant.ru> (дата обращения: 08.08.2018).
72. Правовые и социальные аспекты устойчивого развития сельских территорий обсудили на парламентских слушаниях в Государственной Думе [Электронный ресурс] // Государственная дума: официал. сайт. URL: <http://www.gosduma.net/news/273/2165153/#photo1> (дата обращения: 20.09.2018).
73. Программно-целевое регулирование аграрного сектора экономики [Электронный ресурс] // Murzim: сайт. URL: <http://murzim.ru/nauka/selskoe-hozjajstvo/> (дата обращения: 15.09.2016).
74. Проект закона Мурманской области «Об обеспечении продовольственной безопасности Мурманской области» № 120 [Электронный ресурс]. URL: <http://agro.gov-murman.ru/NPA/NPAREg> (дата обращения: 30.04.2012).
75. Пьер Куломб. От земли к государству. Учебный курс по аграрной политике. Монпелье: ИНРА, 1993. С. 3.
76. Радостева Э. М., Порвадов М. Г. Основы аграрной политики: учеб. пособие [Электронный ресурс]. Пермь: ФГБОУ ВПО Пермская ГСХА, 2015. URL: <http://shorturl.at/ltzJU> (дата обращения: 07.09.2018).
77. Развитие сельского хозяйства в России: реалии и перспективы [Электронный ресурс] // Комсомольская правда: сайт. URL: <https://www.kp.ru/guide/razvitie-sel-skogo-khozjaistva-v-rossii.html> (дата обращения: 11.09.2018).
78. Распоряжение Правительства РФ от 18 ноября 2013 г. № 2138-р «О мерах по формированию государственной автоматизированной информационной системы в сфере обеспечения продовольственной безопасности Российской

- Федерации» [Электронный ресурс] // Правительство России: сайт. URL: http://government.ru/dep_news/8394/ (дата обращения: 17.10.2015).
79. Распоряжение Правительства РФ от 26 января 2017 г. № 104-р «Перечень субъектов Российской Федерации, территории которых относятся к неблагоприятным для производства сельскохозяйственной продукции территориям» // Информационно-правовое обеспечение «ГАРАНТ.РУ»: сайт. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc> (дата обращения: 13.09.2018).
 80. Регионы России. Социально-экономические показатели / Федеральная служба государственной статистики: Росстат. М., 2016. 1326 с.
 81. Сельское хозяйство на краю земли [Электронный ресурс] // Сельскохозяйственные вести. 2007. № 4. URL: <https://agri-news.ru/zhurnal/2007/%E2%84%964/2007/sotrudnichestvo/selskoe-hozyajstvo-na-krayu-zemli.html> (дата обращения: 30.08.2018).
 82. Семирханова О. Н. Целевые программы как инструмент государственного регулирования АПК: автореф. // Научная библиотека диссертаций и авторефератов disserCat: сайт. URL: <http://www.dissercat.com/content/tselevye-programmy-kak-instrument-gosudarstvennogo-regulirovaniya-apk#ixzz5Riu4s433> (дата обращения: 21.09.2018).
 83. Система ведения сельского хозяйства в Мурманской области / Отдел ВАСХНИЛ по Нечерноземной зоне РСФСР; Мурманское областное Управление сельского хозяйства; Полярная Ордена «Знак Почета» опытная станция ВИРа, Мурманская оленеводческая опытная станция; под ред. канд. экон. наук И. А. Чемисова; колл. авторов: С. А. Аникина, Л. И. Арчакова, Э. А. Бишов, В. Ф. Василисков, Е. М. Васильева и др. Мурманск, 1983. С. 3.
 84. Советов П. М., Громов С. М. Программно-целевой подход в организации государственного регулирования развитием сельского хозяйства региона // Север и рынок: формирование экономического порядка. 2004. № 3 (14). С. 30.
 85. Статистический ежегодник, 2014 / Федеральная служба государственной статистики; Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Мурманской области; Мурманскстат, 2015. 235 с.
 86. Стратегия социально-экономического развития Мурманской области до 2020 года и на период до 2025 года: утв. Постановлением Правительства Мурманской области от 25 декабря 2013 г. № 768-ПП/20 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
 87. Сущность агробизнеса и аграрной политики [Электронный ресурс] // Макроэкономика и ее проблемы. URL: https://studwood.ru/704531/ekonomika/suschnost_agrobiznesa_agrarnoy_politiki#58 (дата обращения: 05.09.2018).
 88. Тиунова Ю. Ю. Мониторинг региональной продовольственной безопасности: автореф. дис. ... канд. экон. наук [Электронный ресурс] // Экономическая библиотека: сайт. URL: <http://economy-lib.com/monitoring-regionalnoy-prodovolstvennoy-bezopasnosti> (дата обращения: 20.09.2018).
 89. Трейси М. Сельское хозяйство и продовольствие в экономике развитых стран: введение в теорию, практику и политику / пер. с англ. Макеева В. А. СПб.: Экономическая школа, 1995. 431 с.
 90. Три года работает импортозамещение РФ [Электронный ресурс] // Э-Вести: сайт. URL: <http://www.e-vesti.ru/ru/3-goda-rabotaet-importozameshhenie-rf-itogi-dlya-selskogo-hozyajstva-2> (дата обращения: 20.07.2018).

91. Указ Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Справочно-информационная система «Гарант»: сайт. URL: <http://www.garant.ru> (дата обращения: 13.09.2018).
92. Управление агропромышленным комплексом: учеб. пособие / под ред. В. В. Кузнецова. М.: ИКЦ «МарТ»; Ростов н/Д: Издательский центр «МарТ», 2003. 416 с.
93. Устойчивое развитие сельских территорий: монография / Г. С. Староверова, науч. рук. А. П. Дороговцев. Вологда: ВоГТУ, 2009. С. 3.
94. Ушаков И. Ф. Кольская земля. Очерки истории Мурманской области в дооктябрьский период. Мурманск: Мурманское книжное издательство, 1972. С. 203.
95. Ушачев И. Г., Алтухов А. И. Экономические проблемы развития АПК России и пути их решения // Вестник Российской академии сельскохозяйственных наук. 2013. № 1. С. 5–7.
96. Ушачев И. Г. Нужны новые подходы к аграрной политике // АПК: экономика, управление. 2006. № 1. С. 4–12.
97. Федеральные целевые программы [Электронный ресурс] // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. URL: <http://docs.cntd.ru/document/499034090> (дата обращения: 17.09.2018).
98. Федеральный закон «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации» от 23 июня 2016 г. № 187-ФЗ [Электронный ресурс] // Информационно-правовое обеспечение «ГАРАНТ»: сайт. URL: <http://ivo.garant.ru/#/document/71427986/> (дата обращения: 13.09.2018).
99. Федеральный закон «О развитии сельского хозяйства» от 29 декабря 2006 г. № 264-ФЗ [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс.
100. Черданцев В. П., Заглядова М. Х. Факторы, влияющие на эффективность управления АПК региона [Электронный ресурс] // Фундаментальные исследования. 2015. № 7 (Ч. 2). URL: <http://www.fundamental-research.ru/ru/article/view?id=3> (дата обращения: 18.10.2016).
101. Шагайда Н. И., Узун В. Я., Гатаулина Е. А., Янбых Р. Г. Оценка уровня поддержки сельского хозяйства и разработка механизмов синхронизации федеральной и региональных аграрных политик в условиях членства России в ВТО. М., 2015. 98 с.
102. Шашков В. Я. Спецпереселенцы в истории Мурманской области: монография [Электронный ресурс] // Издательский дом «Гелион»: сайт. URL: <https://helion-ltd.ru/victor-shashkov> (дата обращения: 30.08.2018).
103. Шутьков А. А. Аграрная политика: социально-экономические проблемы // АПК: экономика, управление. 2011. № 5. С. 3–9.
104. Экономический словарь: сайт. URL: <http://abc.informbureau.com/html/aeniadeoao.html> (дата обращения: 38.09.2018).
105. Экспертно-аналитический центр агробизнеса: сайт. URL: <http://abc-centre.ru/page/selskoe-hozyaystvo-murmanskoy-oblasti> (дата обращения: 12.10.2018).
106. Эльдиева Т. М. Аграрная политика в условиях присоединения России к Всемирной торговой организации: региональный аспект: автореф. дис. ... д-ра эконом. наук [Электронный ресурс] // Библиотека диссертаций: сайт. URL: <http://www.dslib.net/economika-xoziajstva/agrarnaja-politika-v-uslovijah-prisoedinenija-rossii-k-vsemirnoj-torgovoj.html> (дата обращения: 15.09.2018).

ПРИЛОЖЕНИЕ

Приложение 1

Основные показатели сельского хозяйства Мурманской области [51, 52]

	1940	1950	1960	1970	1980	1990	1995	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Растениеводство																
Посевные площади сельскохозяйственных культур, тыс. га	3,6	6,2	6,2	6,6	10,6	24,8	16,0	11,5	7,8	7,7	7,6	7,4	7,2	7,1	7,4	7,3
картофель	0,4	1,0	0,6	0,5	0,5	0,4	2,5	1,5	1,0	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9
овощи открытого грунта	0,1	0,2	0,05	0,03	0,03	0,05	0,3	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
кормовые культуры	3,1	5,0	5,5	6,1	10,0	24,0	13,1	9,8	6,7	6,7	6,7	6,4	6,2	6,1	6,5	6,3
<i>Валовой сбор сельскохозяйственных культур, тыс. т</i>																
Картофель	2,9	11,1	8,0	9,8	4,3	3,5	31,0	21,2	10,0	8,6	7,9	8,8	9,8	9,5	12,1	8,4
Овощи	1,4	2,7	1,6	2,0	5,0	7,3	4,5	4,3	1,9	1,6	1,6	1,4	0,9	0,9	0,6	0,3
Животноводство																
<i>Поголовье скота, птицы и пушных зверей на конец года, тыс. голов</i>																
Крупный рогатый скот	7,0	9,7	14,1	15,9	31,0	43,9	18,2	11,9	8,7	8,5	8,7	8,6	7,8	7,8	7,8	7,7
Коровы	4,5	5,7	9,0	10,1	14,7	17,5	7,9	5,4	4,2	4,2	4,2	4,2	3,9	3,9	3,9	3,9
Свины	5,7	7,3	15,9	32,6	78,6	139,1	68,0	40,1	35,0	44,9	44,6	45,8	42,2	48,9	44,5	48
Овцы и козы	15,1	16,2	11,8	5,8	3,4	2,7	1,7	1,0	0,6	1,1	0,9	0,7	1,0	0,8	0,8	0,7
Северные олени	70,3	53,9	74,2	81,8	66,0	77,3	78,0	61,3	59,8	61,4	66,0	66,7	62,5	58,9	56,1	54,9
Пушные звери	1,5	4,7	16,8	33,8	51,0	41,8	12,9	6,3	1,6	1,6	1,6	1,6	0,9	0,9	1,3	1,3
Птица	...	1,9	154,2	562,9	1934,0	2669,2	1611,8	1332,3	901,3	831,1	935,8	935,1	919,9	933,9	723,8	711,4
<i>Производство продукции животноводства</i>																
Скот и птица на убой (в убойном весе), тыс. т	1,1	1,3	2,6	4,1	9,8	24,6	10,2	6,5	4,2	4,2	6,5	7,4	6,9	8,0	10,1	12,5
Молоко, тыс. т	7,3	12,4	29,8	35,0	51,9	81,9	28,4	26,9	26,3	26,8	28,1	29,5	29,2	28,1	28,4	27,9
Яйца, млн шт.	...	3,2	8,0	45,9	197,4	283,7	153,7	172,3	148,0	189,3	164,0	168,5	179,5	145,4	82,4	38,9
<i>Продуктивность скота и птицы в сельскохозяйственных организациях</i>																
Надой молока на одну корову, кг	1632	2014	3559	3690	3797	4869	3103	4876	6414	6559	6807	7278	7370	7527	7910	7582
Средняя годовая яйценоскость, шт.	...	...	111	148	213	244	191	254	295	288	282	290	301	294	307	281

Приложение 2

Основные показатели сельского хозяйства Мурманской области [51, 52]

	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Число хозяйств														
сельскохозяйственные организации (крупные и средние), ед.	25	28	21	20	20	17	19	15	13	11	10	9	9	9
хозяйства населения (на конец года), тыс. семей	46,0	57,1	56,7	56,8	57,9	50,4	51,9	50,2	50,4	50,1	50,5	50,8	51,6	...
крестьянские (фермерские) хозяйства, зарегистрировано на конец года, ед.	71	74	71	68	68	72	72	69	68	74	73	76	77	...
Среднесписочная численность занятых в сельскохозяйственном производстве, чел.	8335	7441	7176	6713	5816	3398	2475	2380	2333	2105	1657	1583	1318	1296
Объем продукции сельского хозяйства, млн руб. (1995 г. — млрд руб.)	380,9	1078,5	1442,5	1428,0	1324,1	1407,9	1440,7	1724,4	2099,6	2596,4	2679,3	2938,8	3245,3	3345,1
растениеводство	131,2	300,7	463,0	466,8	445,1	456,8	315,6	356,2	345,3	375,0	463,1	417,9	718,4	600,0
животноводство	249,7	777,8	979,5	961,2	879,0	951,1	1125,1	1368,2	1754,3	2221,5	2216,2	2520,9	2526,9	2745,0
Индекс производства продукции сельского хозяйства, % к предыдущему году	79,0	104,6	95,7	94,5	87,2	92,0	105,5	110,1	107,6	103,5	100,7	97,7	101,8	99,0
растениеводство	88,2	93,5	98,0	91,1	87,7	101,9	85,8,9	96,2	91,9	97,8	106,3	90,9	127,0	83,3
животноводство	77,5	109,6	94,6	96,4	86,9	86,7	113,1	114,6	112,4	104,8	99,7	99,3	97,1	104,4

ISBN 978-5-91137-389-4



ИНСТИТУТ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ПРОБЛЕМ ИМ. Г.П. ЛУЗИНА –
ОБОСОБЛЕННОЕ ПОДРАЗДЕЛЕНИЕ ФГБУН
ФЕДЕРАЛЬНОГО ИССЛЕДОВАТЕЛЬНОГО ЦЕНТРА
«КОЛЬСКИЙ НАУЧНЫЙ ЦЕНТР РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК»
РОССИЯ, 184209, Мурманская область, г.Апатиты, ул.Ферсмана, 24а



РИО
КНЦ
naukaprint.ru