

ВЛИЯНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ НА РАЗВИТИЕ СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА И СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЙ ЕВРОПЕЙСКОГО СЕВЕРА РОССИИ

В. В. Смирнова

Санкт-Петербургский федеральный исследовательский центр РАН (Санкт-Петербург, Российская Федерация)

Статья поступила в редакцию 9 июля 2020 г.

Анализируется зависимость развития сельского хозяйства и сельских территорий европейского Севера от действующих государственных программ. Тенденция падения уровня жизни сельского населения сложилась в 1990-х годах и сохраняется по настоящее время. На примере Северо-Западного федерального округа был проведен анализ основных этапов государственного регулирования сельского хозяйства. На этапе «свободного рынка» возобладали ориентация на завоз всех продуктов питания, что привело не только к сокращению производства сельскохозяйственной продукции, но и к ухудшению рациона северян. Субсидии агропромышленному комплексу не учитывают региональных особенностей: они направлены на стимулирование мегапроектов, неконкурентоспособных в климатических условиях Севера России. Для рационального размещения производства необходимо привлечь инвестиции в средние и малые хозяйства, но они не входят в число приоритетных проектов. Эти хозяйства сохраняют доходность даже при минимальном уровне субсидий и создают рабочие места для сельского населения. Программы комплексного развития сельских территорий на 2020–2025 гг., принятые в субъектах Федерации, не могут решить поставленных задач из-за недостаточного объема выделенных средств.

Ключевые слова: сельское хозяйство, государственные программы, субсидии, инвестиции, концентрация производства, сельское население, сельские территории.

Введение

Первостепенной задачей государственной политики является сохранение территории и населения страны. Сельская местность России обладает обширным природно-экономическим потенциалом, рациональное использование которого должно обеспечить достойный уровень жизни людей. Фактически среднедушевые доходы семей, проживающих в сельской местности, почти вдвое ниже, чем в городской. Сужается доступ населения к образовательным, медицинским и другим социальным услугам¹. Это ведет к углублению демографических

проблем села — низкой ожидаемой продолжительности жизни и миграционного оттока населения. Переломить сложившиеся тенденции возможно при динамичном росте агропромышленного комплекса (АПК) — основной сферы использования трудовых ресурсов села. Безусловно, на севере России значительный вклад в формирование сельской занятости вносят лесное хозяйство и рыболовство, которые вместе с сельским хозяйством формируют экономику села. Однако эти отрасли развиваются медленно. Поэтому целью данного исследования выступает анализ возможностей и ограничений в развитии сельских территорий северных регионов Северо-Западного федерального округа (СЗФО), которые создают механизм государственной поддержки АПК. Объектом исследования является сельское хозяйство СЗФО как основа экономики сельских территорий региона.

Развитие сельских территорий в условиях Севера изучено слабо. Исходным методологическим поло-

¹ Стратегия устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года. — Утв. распоряжением Правительства РФ от 2 февраля 2015 г. № 151-р (с изменениями, утвержденными распоряжением Правительства РФ от 13 января 2017 г. № 8-р). — URL: <http://docs.cntd.ru/document/420251273>.

жением при планировании региональной политики являлось учение о территориальном разделении труда. В результате вклад аграрного сектора в сохранение трудовых и земельных ресурсов северных регионов не учитывается. Отдельные аспекты этой проблемы исследовались в Северо-Западном центре междисциплинарных исследований проблем продовольственного обеспечения (СЗЦМИППО), Северо-Западном научно-исследовательском институте экономики и организации сельского хозяйства, Новгородском государственном университете им. Ярослава Мудрого, Вологодском научном центре РАН, Коми научном центре Уральского отделения РАН (Сыктывкар), Всероссийском институте аграрных проблем и информатики им. А. А. Никонова и других учреждениях.

В работах К. А. Лайшева и других сотрудников СЗЦМИППО рассматриваются проблемы обеспечения продовольствием Арктической зоны России и сохранения северного оленеводства, опубликованы данные по производству и потреблению продуктов питания в СЗФО и дана оценка изменений в рационе населения [1]. А. И. Костяев исследует влияние изменений, происходящих в аграрном секторе при реализации стратегии импортозамещения в АПК на развитие сельской местности СЗФО (демографические процессы и использование земельных ресурсов) [2]. П. В. Никифоров видит причину кризисного состояния сельского хозяйства Новгородской области в низкой эффективности управления на всех уровнях от областного до организаций АПК и полагает, что для изменения ситуации недостаточно критериев, утвержденных нормативно-правовыми актами Правительства России, и необходимо учитывать региональную специфику и разработать действенный механизм регулирования взаимодействия субъектов агробизнеса на основе государственных субсидий [3]. По данным Т. В. Усковой, аналогичная ситуация наблюдается в Вологодской области. Ресурсная база сельского хозяйства сжимается: общая площадь сельскохозяйственных угодий составляет чуть больше 1 млн га, однако используется только ее половина, число единиц сельскохозяйственной техники за 2000—2018 гг. снизилось в регионе на 70—75%. Аграрное производство сосредоточено вблизи крупных городов, а экономическое развитие территорий области носит фрагментарный характер. Большая часть периферийных районов слабо развита экономически, имеет низкий инвестиционный потенциал и недостаточную бюджетную обеспеченность муниципалитетов. Основным инструментом исправления ситуации служат федеральные и региональные государственные программы. На муниципальном уровне применяется проектный подход — на реализацию общественно значимых проектов на конкурсной основе предоставляются субсидии из областного бюджета. Стратегическое планирование достаточно широко

используется муниципальными районами и крупными городами, но не освоено органами местного самоуправления [4].

В изданной Кольским научным центром РАН монографии «Экономика современной Арктики: в основе успешности эффективное взаимодействие и управление интегральными рисками» [5] подробно исследуется промышленное освоение региона с учетом международного сотрудничества и интеграции различных экономических агентов — компаний (крупных, малых и средних; трансрегиональных и локальных; традиционных и высокотехнологичных; ориентированных на финансово-экономический результат и ведущих традиционное нетоварное хозяйство). В этой работе сельское хозяйство рассматривается только как хозяйственная деятельность коренных малочисленных народов в форме традиционных промыслов (оленоводства, охоты, рыболовства). Авторы утверждают: «Особенностью большинства сельских поселений Арктики является их несельскохозяйственная функциональная направленность. Чаще всего это промышленные населенные пункты — рабочие поселки буровиков, строителей, шахтеров... К сельскохозяйственным поселениям можно отнести только малочисленные поселки рыбаков и поселения коренных народов Севера, ведущих традиционный образ жизнедеятельности. <...> Кроме того, арктические регионы расположены выше изолинии устойчивого выращивания сельскохозяйственных культур и непригодны для надежного ведения сельского хозяйства, что ограничивает возможности ведения приусадебного хозяйства населением — широко распространенной формы выживания безработного населения в других регионах страны» [5, с. 148—149].

В статье В. А. Иванова и Е. В. Ивановой [6] исследуются проблемы обеспечения продовольствием арктических и приарктических территорий Республики Коми, они приходят к выводу о необходимости развития сельского хозяйства для полноценного продовольственного обеспечения региона. Завоз мяса, молока и овощей в три раза превышает размер собственного производства, но это соотношение сложилось в период реформ. В регионе есть земельные и трудовые ресурсы для восстановления аграрного производства. Наиболее перспективными направлениями являются оленеводство, молочное и мясное скотоводство, организация тепличных хозяйств на базе утилизации тепла, производимого компрессорными станциями по перекачке природного газа, электрическими и тепловыми станциями. Важную роль в переходе сельского хозяйства на новый технологический уровень играют субсидии из регионального бюджета: «К сельскому и промышленному хозяйству арктических и приарктических территорий, ведущих его в экстремальных условиях, нельзя подходить с позиции получения прибыли, достаточной для расширенного воспроизводства. Аграрная отрасль тяготеет

к социальной сфере и может развиваться лишь при господдержке» [6, с. 125].

В исследовании А. В. Петрикова показано, что экономический рост в аграрном секторе России не дал положительных результатов в развитии сельской местности: уровень доходов на селе ниже городского, ожидаемая продолжительность жизни меньше на 1,8 года, с 2015 г. и рождаемость ниже, чем в городе. Растет число заброшенных земельных участков и домов, в 2006 г. в целом по России таких участков было 1361 тыс., а в 2016 г. — уже 2064 тыс. Причиной сложившейся ситуации является монополизация аграрного производства крупным бизнесом: за 2006—2016 гг. число сельскохозяйственных организаций и фермеров сократилось на 40%, а другие рабочие места не созданы. Государственные программы не могут исправить положение из-за отсутствия комплексного подхода и недостаточного финансирования по мероприятиям, направленным на устойчивое развитие сельских территорий. Необходима существенная корректировка сельской политики России, село должно развиваться как равноценная с городом подсистема [7].

Материалами настоящего исследования являлись государственные программы Российской Федерации, программы областей и республик СЗФО по развитию АПК и инвестиционному развитию региона, отчетность о достижении целевых показателей по государственным программам и другая информация органов управления АПК регионального уровня, статистические данные Росстата.

Результаты исследования

В условиях европейского Севера России длительное время происходит перераспределение всех видов ресурсов в направлении «городского образа жизни». Эта тенденция началась в период перехода от плановой экономики к рыночной. Основными принципами в аграрной сфере были: открытый рынок и свободная конкуренция, резкое уменьшение государственной поддержки, отказ от крупных предприятий и переход к малым фермерским хозяйствам. В ряде регионов эта парадигма вступила в противоречие с требованиями к конкурентоспособному производству. Так, в условиях европейского Севера товарное производство молока, яиц и мяса возможно только на высокоинтенсивных предприятиях. Отсутствие государственной поддержки бывшим совхозам обернулось деградацией сельского хозяйства региона, что отрицательно сказалось не только на уровне жизни населения, но и на развитии сельских территорий, ведь в дореформенный период село поддерживалось из средств местных сельскохозяйственных предприятий. В 1991—2000 гг. большинство хозяйств стали убыточными, многие ликвидировались. Население выживало за счет собственных хозяйств. Но малые хозяйства не могут обеспечить продовольственную безопасность северных областей. Поэтому в политике государства возобладала

парадигма «северного завоза». Для промышленного освоения территорий предполагалось привлечь большое количество сезонных рабочих. Продукты питания для них завозили из южных регионов. Местное аграрное производство рассматривалось в качестве резервного источника снабжения. Эта система не обеспечила продовольственной безопасности Севера России. Из-за высокой стоимости перевозок продукты питания подорожали значительно больше, чем в среднем по стране. Рацион северян резко ухудшился. Особенно сильно снизилось потребление молока и мяса. За 1990—1998 гг. на Севере потребление молока на душу населения уменьшилось в 2,2 раза (по России — на 42%), мяса — в 1,6 раза (по России — на 26%) [1]. Соответственно снижению уровня жизни ухудшились и демографические показатели. За 1990—2000 гг. во всех северных регионах уменьшилась численность населения: в Мурманской области — на 21%, в Республике Коми — на 15%, в Архангельской области — на 11%, в Республике Карелия — на 7%.

В 2005—2006 гг. произошла смена аграрной политики от «свободного рынка» к «аграрному протекционизму». Национальный проект «Развитие агропромышленного комплекса» предусматривал восстановление аграрного производства путем поддержки отечественных производителей и ограничения импорта. Субсидии поступали по двум каналам: отраслевым и региональным. Но эти проекты не учитывали региональных особенностей. Для восстановления разрушенного производства АПК в северных регионах нужен большой объем финансирования, чем на юге России. При этом в рейтинге регионов, регулярно получающих менее 1% государственной поддержки, оказался весь Север (республики Карелия и Коми, Мурманская, Архангельская и Вологодская области).

Для инвесторов первой волны регион показался непривлекательным, вложения были незначительны, осуществлялись в основном в уже успешно действующие предприятия, в частности в Вологодской области. При оценке объекта для инвестиций решающее значение имели факторы неопределенности и риска, связанные с конкурентоспособностью предприятия в краткосрочной перспективе.

Привлечение инвестиций в проблемную отрасль требует не точечных финансовых вложений, а разработки стратегии инвестиционно-инновационного развития. Важнейшими составляющими такой стратегии являются: поиск перспективных направлений развития, обоснование повышенной эффективности выбранных инновационных проектов, оценка рисков их реализации и влияния на эффективность развития других организаций, косвенно вовлеченных в проекты стратегии. Обоснование размеров и форм государственной поддержки (в виде конкретных дотационных, кредитных и инвестиционных предложений) и других мер государственного воздействия на отрасль должно быть заключительным этапом

Таблица 1. Производство мяса (в убойной массе) в хозяйствах всех категорий в СЗФО в 2008—2015 гг., тыс. т

Территория	Скот и птица на убой			Свиньи			Птица		
	2008 г.	2012 г.	2015 г.	2008 г.	2012 г.	2015 г.	2008 г.	2012 г.	2015 г.
СЗФО	468,6	734,9	607,3	63,0	109,9	180,4	822,4	351,8	370,8
Северные республики и области	158,2	178,1	77,9	24,6	22,0	21,6	43,5	66,0	33,9
Республика Карелия	12,4	12,7	8,1	1,1	1,8	1,6	4,2	4,9	5,0
Республика Коми	28,8	31,7	22,1	2,3	2,6	4,1	10,9	13,5	14,7
Мурманская область	10,4	19,6	4,7	4,7	4,7	2,5	1,8	7,1	1,5
Архангельская область (включая Ненецкий АО)	26,8	46,7	9,7	2,1	1,6	0,8	7,7	23,2	4,4
Вологодская область	79,8	67,4	33,3	14,4	11,3	12,6	18,9	17,3	8,4

Источник: данные Росстата [8; 9].

в стратегии инвестиционного развития. Фактически все происходит в обратном порядке: правительство ставит задачу «достичь самообеспеченности по мясу», и региональные органы власти ищут пути реализации задачи в рамках выделенных средств. В 2008—2012 гг. в программах развития АПК всех регионов была поставлена задача привлечения инвестиций в животноводство.

Для достижения самообеспеченности по мясу в северных регионах пошли по самому короткому пути — вложения средств в свиноводческие и птицеводческие комплексы: в Республике Коми свинокомплекс увеличил производство с 12 до 30 тыс. голов, в Республике Карелия введен в строй свинокомплекс на 12 тыс. голов, в Мурманской области в 2012 г. закончена модернизация свинокомплекса «Пригородный» проектной мощностью 50 тыс. голов и построена птицеводческая фабрика, в Архангельской области птицефабрики увеличили откорм бройлеров с 7 до 20 тыс. т.

Поставленные на пятилетку задачи были решены — наметилась тенденция восстановления производства мяса. За 2008—2012 гг. производство свиней на убой увеличилось в Республике Карелия на 64%, в Республике Коми — на 13%. Производство мяса птицы выросло в Мурманской области в четыре раза, в Архангельской — в три раза, в Республике Карелия — на 17%, в Республике Коми — на 24%. В целом производство мяса за пять лет в Мурманской области увеличилось на 88%, в Архангельской — на 74%, в Республике Коми — на 10%, в Республике Карелия — на 2% (табл. 1).

Но стабильности в развитии мясного сектора добиться не удалось. После снижения региональных дотаций на закупку кормов по северным регионам в 2015—2016 гг. прокатилась волна банкротств: в Архангельской области прекращен откорм брой-

леров — объем производства мяса птицы снизился почти в пять раз (до 4,4 тыс. т), в Вологодской области закрылись свинокомплексы «Надеево» и «Уломское», в Карелии и Мурманской области промышленное свиноводство ликвидировано. Республика Коми оказалась единственным северным регионом, где не было сокращения субсидий, и ОАО «Зеленецкий свинокомплекс» успешно развивается [10]. Как видно из этого примера, конкурентоспособность крупных животноводческих предприятий обеспечивается высоким уровнем дотаций.

Государственная поддержка должна компенсировать «провалы рынка» и неблагоприятные условия хозяйствования для развития аграрного производства. В государственной программе Российской Федерации на 2013—2020 гг. принцип софинансирования сохранился, но были свернуты отраслевые подпрограммы. В животноводстве осталась только программа «Повышение продуктивности в молочном скотоводстве». Регионы должны были финансировать приоритетные направления из средств единой субсидии, на которую направляется менее четверти всей поддержки АПК.

В аграрном производстве возобладали стратегии «эффекта масштаба». Агрохолдинги априори считаются более эффективными, чем средний и малый бизнес. Инвестиционные кредиты предоставляются только на крупные проекты. Поддерживая мегапроекты в животноводстве, государство создает преференции для регионов Черноземья, где высокий агробиологический потенциал позволяет нарастить объемы производства при меньших затратах на создание необходимой кормовой базы. В СЗФО эта стратегия привела к смещению государственной поддержки в западные области (Калининградскую, Ленинградскую, Новгородскую и Псковскую).

Таблица 2. Субсидии АПК по государственной программе России в СЗФО в 2012 и 2017 гг., млн руб.

Территория	Государственная программа			В том числе по кредитам		
	2012 г.	2017 г.	2017 г., % к 2012 г.	2012 г.	2017 г.	2017 г., % к 2012 г.
СЗФО	12 029,2	9898,5	82,3	6158,2	4332,7	70,4
Западные области	8410,2	7706,7	91,6	4862,2	4132,7	85,0
Северные регионы	3619,0	2191,8	60,6	1296,0	200,0	15,4
Республика Карелия	206,5	206,3	99,9	110,9	48,2	43,5
Республика Коми	689,3	405,0	58,8	48,3	21,4	44,3
Мурманская область	277,2	79,4	28,6	217,1	0	0
Архангельская область (включая Ненецкий АО)	1204,1	531,9	44,2	453,2	48,0	10,6
Вологодская область	1241,9	969,2	78,0	466,5	82,4	17,7

Источник: Информационный справочник о мерах и направлениях государственной поддержки агропромышленного комплекса Российской Федерации / М-во сельского хоз-ва России. — URL: <http://www.gp.specagro.ru>.

В 2017 г. по сравнению с 2012 г. субсидии АПК в этих четырех областях сократились на 9%, а на севере — почти на 40%. По кредитам сокращение субсидий на «западе» составило 15%, на «севере» — 84% (табл. 2). Субсидии по инвестиционным кредитам, выданные предприятиям АПК северных областей, в 2017 г. составили всего 200 млн руб. (менее 5% выданных в СЗФО).

Государство увеличивает конкурентоспособность предприятий, расположенных в благоприятных природно-климатических условиях, и улучшает отдачу от инвестиций для предприятий, имеющих больше ресурсов. «Провалы рынка» не компенсируются, а, наоборот, усиливаются системой поддержки АПК. Это отрицательно сказывается на развитии сельских территорий северных регионов. Ведь основным источником доходов сельских жителей является аграрное производство, оно обеспечивает рабочими местами, создает условия для расширения личных подсобных хозяйств населения, сохранения социально-бытовой инфраструктуры.

Процессы развития аграрного производства и сельских территорий тесно взаимосвязаны и идут в одном направлении. При сокращении сельскохозяйственного производства наблюдается и деградация сельских территорий.

А. И. Костяев [2] отмечает тесную связь между динамикой посевных площадей (основного ресурса сельскохозяйственного производства) с изменением численности сельского населения. Так, в 2000—2016 гг. в СЗФО отмечалось сокращение посевных площадей на 41,6%, а в Южном федеральном округе (ЮФО) — их рост на 18,2%. Численность постоянного сельского населения за этот период в СЗФО

сократилась на 14,5%, а в ЮФО выросла на 18,2%. Среди регионов, входящих в СЗФО, наибольшее сокращение посевных площадей произошло в Архангельской (на 64,4%) и Псковской (на 54,7%) областях, Республике Коми (50,7%) и Республике Карелия (48,3%), Вологодской (45,6%) и Мурманской (37,4%) областях.

С выбытием посевных площадей сокращаются возможности для расширения объемов производства продукции. Даже привлечение крупных инвестиций не гарантирует восстановление утраченных ресурсов. Так, размещение в Псковской области крупнейшего в регионе агрохолдинга ООО «Великолукский свиноводческий комплекс» не привело к увеличению производства зерна и вовлечению в оборот выбывших земельных угодий [11]. Холдинг предпочитает уже проверенные каналы обеспечения кормами, зерно выгоднее завозить из южных регионов, а не выращивать в Псковской области.

Численность сельского населения за 1990—2019 гг. в СЗФО уменьшилась на 20,7%, на севере региона — на 35,5% (в Мурманской области — на 43%, в Республике Коми — на 40,5%, в Архангельской области — на 40,4%, в Вологодской области — на 31,6%, в Республике Карелия — на 18,4%; табл. 3).

В западных областях СЗФО уровень инвестиций в сельское хозяйство повышается. При этом численность сельского населения за 1990—2019 гг. в двух областях выросла (в Калининградской — на 20,6%, в Ленинградской — на 16,4%), а в двух других снизилась (в Новгородской области — на 24,5%, в Псковской — на 41,5%). Области с положительной и отрицательной динамикой численности сельского

Таблица 3. Динамика численности постоянного сельского населения в СЗФО в 1990—2019 гг., тыс. человек

Территория	1990 г.	1995 г.	2000 г.	2005 г.	2010 г.	2015 г.	2019 г.	2019 г.	
								% к 1990 г.	% к 2000 г.
СЗФО	2726	2681,9	2556,1	2404,6	2276,7	2204,0	2162,3	79,3	84,6
Республика Коми	304	282,8	259,6	239,9	213,3	192,9	180,8	59,5	69,6
Республика Карелия	146	198,5	189,3	166,0	144,5	129,1	119,2	81,6	63,0
Архангельская область (включая Ненецкий АО)	416	395,6	351,2	322,6	307,1	272,5	248,1	59,6	70,6
Вологодская область	468	437,4	406,5	394,9	362,1	334,5	320,0	68,4	78,7
Мурманская область	102	82,4	73,2	68,2	58,2	56,7	58,1	57,0	79,4
Северные регионы	1436	1396,7	1279,8	1191,6	1085,2	985,7	926,2	64,5	72,4
Калининградская область	185	202,3	214,5	208,8	214,0	216,4	223,1	120,6	104,0
Ленинградская область	566	568,2	568,2	568,2	582,8	629,0	659,0	116,4	116,0
Новгородская область	228	220,1	219,0	199,3	188,9	180,3	172,1	75,5	78,6
Псковская область	311	294,6	274,6	236,7	205,8	192,6	181,9	58,5	66,2
Западные области	1290	1285,2	1276,3	1213,0	1191,5	1218,3	1236,1	95,8	96,9

Источник: Численность населения Российской Федерации. — URL: <https://численность-населения.рф/>.

населения отличаются по концентрации производства. В первом случае в регионе достаточно средних по размеру хозяйств, специализирующихся на производстве молока, картофеля, овощей (бывшие колхозы и совхозы), во втором преобладают агрохолдинги, специализирующиеся на производстве мяса. Крупные животноводческие комплексы строят рядом с областными центрами, чтобы была возможность обеспечить их квалифицированными кадрами. Перетягивая трудовые ресурсы, агрохолдинги усиливают миграцию. В результате в отдаленных районах не остается трудоспособного населения.

Для равномерного развития сельских территорий необходимы «внутренние» инвесторы — хозяйства, тесно связанные с данной местностью и вкладывающие средства не только в производство, но и в трудовые ресурсы.

По производственной специализации наиболее перспективным направлением для северного экономического района (республики Карелия и Коми, Архангельская, Вологодская, Мурманская области) является молочное скотоводство. Это наиболее устойчивая отрасль животноводства, так как она меньше зависит от производства зерна. Условия умеренного климата позволяют производить большие объемы качественных кормов для крупного рогатого скота. Регионы из «зоны рискованного земледелия по пшенице» по производству кормовых культур и заготов-

ке силоса и сенажа из многолетних трав являются «зоной гарантированного урожая». При этом современные технологии производства молока делают невыгодной избыточную концентрацию производства, рост отраслевых объемов производства приводит к увеличению издержек. В. Н. Суровцев отмечает: «Концентрация поголовья крупного рогатого скота в хозяйствах без локализации поголовья на мегафермах позволяет осуществить специализацию производства на отдельных небольших фермах, рационально распределить поголовье в зависимости от уровня продуктивности и здоровья, от пригодности к той или иной технологии доения и содержания, значительно снизить ветеринарные риски» [12]. Вклад крупных инвесторов в общий объем производства молока в Нечерноземной зоне составляет около 1%. В 2015 г. планировались инвестиционные проекты в Ленинградской и Вологодской областях, вклад этих проектов в производство молока по областям составил 1,2% и 0,9%.

Анализ динамики производства мяса и молока в период снижения государственной поддержки подтверждает большую устойчивость молочной отрасли (без мегапроектов). За 2013—2019 гг. на севере производство мяса снизилось на 37,3%, а молока увеличилось на 19,1% (табл. 4).

Для рационального размещения производства и обеспечения развития сельских территорий необ-

Таблица 4. Производство молока и мяса (в убойной массе) в СЗФО в 2013—2019 гг., тыс. т

Территория	Молоко				Скот и птица на убой			
	2013 г.	2018 г.	2019 г.	2019 г., % к 2013 г.	2013 г.	2018 г.	2019 г.	2019 г., % к 2013 г.
СЗФО	1684,6	1863,2	1902,7	112,9	534,4	718,1	765,2	143,2
Западные области	990,8	1065,6	1076,3	108,6	432,4	656,3	701,2	162,2
Северные республики и области	693,9	797,6	826,4	119,1	102,1	61,8	64,0	62,7
Республика Карелия	62,9	62,9	63,8	101,4	8,2	3,3	2,1	25,6
Республика Коми	57,5	54,8	55,1	95,8	19,7	24,6	25,0	126,9
Мурманская область	27,2	19,2	17,5	64,3	10,2	1,3	1,3	12,7
Архангельская область (включая Ненецкий АО)	116,1	128,7	129,4	111,5	26,2	6,0	5,5	21,0
Вологодская область	430,2	532,0	560,6	130,3	37,8	26,6	30,1	79,6

Источник: данные Росстата [4].

ходимо привлекать инвестиции в средние и малые хозяйства. Но они не входят в приоритеты в современной системе государственной поддержки: с позиции «продовольственной безопасности» они не могут обеспечить высокие темпы роста объемов производства, а их вклад в развитие сельских территорий недооценен.

Современная концепция многофункциональности сельских территорий предлагает рассматривать их развитие, исходя из выполнения ими ряда общественно значимых функций: производственной, демографической (воспроизводства населения), социальной (обеспечение занятости и доходов сельского населения), пространственно-коммуникационной (обеспечение транспортной доступности и средств связи), контроля над территорией (надлежащее содержание объектов землепользования, сохранение агроландшафтов, обеспечение экологической безопасности), рекреационной.

Все эти функции были учтены в «Стратегии устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года». Предполагалось, что разработанная на ее основе государственная программа будет способствовать диверсификации деятельности в сельской местности и за счет этого компенсироваться потери от снижения поддержки АПК. Фактически в государственной программе России «Комплексное развитие сельских территорий»² осталось три цели:

- сохранение доли сельского населения в общей численности населения страны на уровне не менее 25,1% в 2025 г.;
- достижение соотношения среднемесячных располагаемых ресурсов сельского и городского домохозяйств в размере 75,5% в 2025 г.;
- повышение доли общей площади благоустроенных жилых помещений в сельских населенных пунктах до 43,2% в 2025 г. [10].

На федеральном уровне для финансовой поддержки выделены: демографическая и социальная функции сельских территорий. В планах, принятых правительствами регионов, больше финансируемых функций, при их разработке ориентировались на параметры «Стратегии устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года» от 13 января 2017 г. Возможно, приведение программ в соответствие с новой государственной программой потребует сокращения направлений региональной поддержки. Переход от отраслевой поддержки к финансированию территорий идет медленно. Только в Архангельской области утверждена государственная программа «Комплексное развитие сельских территорий Архангельской области»³, в Республике Коми принято распоряжение «Об утверждении плана мероприятий по реализации на территории Республики Коми в 2018—2020 годах Стратегии устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года» от 14 ноября 2018 г.

² Государственная программа Российской Федерации «Комплексное развитие сельских территорий». — Утв. распоряжением Правительства РФ от 31 мая 2019 г. № 696 (с изменениями, утвержденными распоряжением Правительства РФ от 31 марта 2020 г. № 391). — URL: <http://docs.cntd.ru/document/554801411>.

³ Государственная программа Архангельской области «Комплексное развитие сельских территорий Архангельской области». — Утв. постановлением Правительства Архангельской области от 24 сентября 2019 г. № 510-пп. — URL: <http://docs.cntd.ru/document/462645039>.

Таблица 5. Финансирование государственных программ комплексного развития сельских территорий на 2020—2025 гг. по регионам

Территория	Среднегодовое финансовое обеспечение госпрограмм, тыс. руб.	В расчете на одного сельского жителя, тыс. руб.	В расчете на 1 км ² территорий, тыс. руб.	Доля региона в общероссийском финансировании госпрограмм, %
Республика Карелия	324 872,2	2,725	1,884	0,13
Республика Коми	375 660,3	2,078	0,903	0,15
Мурманская область	34 518,4	0,594	0,238	0,01
Архангельская область	746 291,4	3,009	1,265	0,30
Вологодская область	484 838,2	1,515	3,355	0,20
<i>Итого по северу России</i>	<i>1 966 180,4</i>	<i>2,123</i>	<i>1,340</i>	<i>0,79</i>
<i>Россия в целом</i>	<i>248 543 236,3</i>	<i>6,659</i>	<i>14,536</i>	<i>100,0</i>

Источник: данные государственной программы Российской Федерации и государственных программ субъектов Федерации (см. сноски 2—7).

№ 3472-р, в остальных регионах развитие сельских территорий входит в программу развития АПК.

В новых версиях региональных программ финансирование по подпрограммам «Комплексное развитие сельских территорий» не было увеличено. Длительность периода, на который показано финансирование подпрограмм, разная: в Мурманской области⁴ — один год (2020 г.), в Республике Коми⁵ — три года (2021—2023 гг.), в Вологодской области⁶ — пять лет (2021—2025 гг.), в Архангель-

ской области и Республике Карелия⁷ — шесть лет (2020—2025 гг.). Поскольку для Мурманской области на 2021—2025 гг. есть данные только по программе в целом — ежегодно 979,6 млн руб., что на 7% меньше данных 2020 г. (1056,2 млн руб.), можно предполагать, что и по подпрограмме 2 финансирование не увеличится. В табл. 5 для удобства сравнения приведены среднегодовые данные.

В общероссийском финансировании комплексного развития сельских территорий на Север в целом приходится 0,8%: меньше всего в Мурманской области — 0,01% (34,5 млн руб. в год), больше всего в Архангельской области — 0,3% (746,3 млн руб.). В расчете на одного сельского жителя государство планирует потратить от 594 до 3009 руб. Для решения социальных задач, а тем более для сохранения населения сельской местности, этот уровень финансирования явно мал.

Выводы

1. Функционирование сельского хозяйства в условиях «свободного рынка» привело не только к снижению производства сельскохозяйственной продук-

⁴ Государственная программа Мурманской области «Развитие рыбного и сельского хозяйства, регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия» с изменениями на 29 января 2020 г. — Утв. постановлением Правительства Мурманской области от 11 ноября 2016 г. № 561-пп). — URL: <http://docs.cntd.ru/document/444825178>.

⁵ Государственная программа Республики Коми «Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, развитие рыбохозяйственного комплекса» с изменениями на 12 мая 2020 г. — Утв. постановлением Правительства Республики Коми от 31 октября 2019 г. № 525, изменения в ред. постановлений от 10 февраля 2020 г. № 54, от 24 апреля 2020 г. № 201. — URL: <http://docs.cntd.ru/document/561625131>.

⁶ Государственная программа «Развитие агропромышленного и рыбохозяйственного комплексов Вологодской области на 2021—2025 годы» с изменениями на 12 мая 2020 г. — Утв. постановлением Правительства Вологодской области от 26 августа 2019 г. № 791, изменения в ред. постановлений от 18 декабря 2019 г. № 1243, от 13 апреля 2020 г. № 388. — URL: <http://docs.cntd.ru/document/561543269>.

⁷ Государственная программа Республики Карелия «Развитие агропромышленного и рыбохозяйственного комплексов» с изменениями на 31 марта 2020 г. — Утв. постановлением Правительства Республики Карелия от 20 января 2015 г. № 7-п, изменения в ред. постановлений от 13 мая 2019 г. № 179-п, от 26 августа 2019 г. № 328-п. — URL: <http://docs.cntd.ru/document/919512745>.

ции, но и к ухудшению рациона северян. Ориентация на завоз всех продуктов питания не может обеспечить продовольственную безопасность северных регионов.

2. Национальный проект «Развитие агропромышленного комплекса» способствовал восстановлению аграрного производства в СЗФО преимущественно в западных областях.

3. Вступление в действие «Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008—2012 годы» способствовало привлечению инвестиций в крупные проекты. На севере России это способствовало восстановлению производства мяса птицы и свиней. За пять лет объем производства скота и птицы на убой увеличился на 13%.

4. Крупные свиноводческие и птицеводческие комплексы в условиях севера России конкурентоспособны только при высоких дотациях на корма. При сокращении этих дотаций в государственных программах на 2013—2020 гг. некоторые новые предприятия обанкротились. Уже в 2015 г. производство мяса в северных областях составило 44% от уровня 2012 г.

5. Государственная поддержка агрохолдингов не обеспечивает стабильного развития производства и косвенно способствует усилению миграционных процессов, так как соответствующие предприятия размещаются рядом с областными центрами (рабочие места создаются для городского населения).

6. Для социального и демографического развития сельских территорий необходимо привлекать инвестиции в малые и средние хозяйства. Эти хозяйства сохраняют доходность даже при минимальном уровне субсидий и создают рабочие места для сельского населения.

7. Снижение поддержки АПК должна была компенсировать государственная программа Российской Федерации «Комплексное развитие сельских территорий». Однако принцип «концентрации финансовых ресурсов в наиболее продуктивных регионах» перешел и в эту программу. По поддержке АПК северные регионы Северо-Западного федерального округа получали менее 1% общего финансирования по стране, а по комплексному развитию сельских территорий — 0,8%.

8. Уровень государственной поддержки северных территорий Северо-Западного федерального округа недостаточен для решения поставленных социальных и демографических задач.

Литература

1. Лайшев К. А., Забродин В. А., Дубовик И. К. Некоторые вопросы продовольственного обеспечения населения европейского севера России // Решение

актуальных проблем продовольственной безопасности Крайнего Севера: Сборник статей, посвященный 90-летию создания Мурманской государственной сельскохозяйственной опытной станции. — Мурманск, 2016. — С. 9—15.

2. Костяев А. И., Никонов А. Г. Развитие аграрного сектора и сельских территорий Северо-Запада в условиях политики импортозамещения // Молочнохоз. вестн. — 2017. — № 4 (28). — С. 182—196.

3. Никифоров П. В., Николаева Л. В. Факторы и проблемы оценки эффективного управления отраслями в АПК // Наука, бизнес, власть — триада регионального развития: Сборник статей II Международной научно-практической конференции. — СПб.: Гуманитар. нац. исслед. ин-т «НАЦРАЗВИТИЕ», 2017. — С. 146—151.

4. Ускова Т. В. Устойчивость развития территорий и современные методы управления // Проблемы развития территории. — 2020. — № 2 (106). — С. 7—18. — DOI: 10.15838/ptd.2020.2.106.1.

5. Экономика современной Арктики: в основе успешности эффективное взаимодействие и управление интегральными рисками: Монография / Под науч. ред. В. А. Крюкова, Т. П. Скуфьиной, Е. А. Корчак. — Апатиты: ФИЦ КНЦ РАН, 2020. — 245 с.

6. Иванов В. А., Иванова Е. В. Арктическая специфика продовольственного обеспечения и развития сельского хозяйства европейского северо-востока России // Арктика: экология и экономика. — 2017. — № 2 (26). — С. 117—130.

7. Петриков А. В. Политика сельского развития в России: направления и механизмы // Никонов. чтения. — 2019. — № 24. — С. 3—10.

8. Основные показатели сельского хозяйства в России в 2010 г. — М.: Росстат; ГМЦ Росстата, 2011. — 66 с.

9. Бюллетени «Производство продукции животноводства в Российской Федерации» за 2013—2019 гг. — URL: <https://gks.ru/folder/11110/document/13277>.

10. Смирнова В. В. Стратегия государственной поддержки инвестиций в производство мяса в регионах Северо-Западного федерального округа // Рос. электрон. науч. журн. — 2018. — № 3(29). — С. 164—177. — DOI: 10.31563/2308-9644-2018-29-3-164-177.

11. Смирнова В. В. Инновации свиноводческих агрохолдингов в Северо-Западном федеральном округе // Научное обеспечение инновационного развития агропромышленного комплекса регионов РФ: Материалы международной научно-практической конференции. — Курган: КГСХА им. Мальцева, 2018. — С. 221—225.

12. Суровцев В. Н., Никулина Ю. Н. «Молочный пояс»: проблемы формирования и эффективность развития в Нечерноземной зоне Российской Федерации. — СПб., 2017. — 116 с.

Информация об авторах

Смирнова Виктория Викторовна, кандидат экономических наук, доцент, старший научный сотрудник, Санкт-Петербургский федеральный исследовательский центр Российской академии наук, Институт аграрной экономики и развития сельских территорий (196608, Россия, Санкт-Петербург, Пушкин, ш. Подбельского, д. 7), e-mail: smirnova_vik@mail.ru.

Библиографическое описание данной статьи

Смирнова В. В. Влияние государственной поддержки на развитие сельского хозяйства и сельских территорий европейского Севера России // Арктика: экология и экономика. — 2021. — Т. 11, № 1. — С. 135—145. — DOI: 10.25283/2223-4594-2001-1-135-145.

IMPACT OF STATE SUPPORT ON THE DEVELOPMENT OF AGRICULTURE AND RURAL AREAS IN THE EUROPEAN NORTH OF RUSSIA

Smirnova V. V.

St. Petersburg Federal Research Center of the Russian Academy of Sciences (St. Petersburg, Russian Federation)

The article was received on July 9, 2020

The article analyzes the development dependence of agriculture and rural areas of the European North on the current state programs. The downward trend in the living standards of the rural population developed in the 90s and continues to the present. Using the example of the Northwestern Federal District, the author analyzed the main stages of state regulation of agriculture. At the “free market” stage, an orientation towards the import of all food products prevailed, which led not only to a reduction in agricultural production, but also to deterioration in the diet of northerners. Subsidies to the agro-industrial complex do not take into account regional specifics: they are aimed at stimulating megaprojects that are not competitive in the climatic conditions of the North of Russia. For the rational distribution of production, it is necessary to attract investments in medium and small farms, but they are not among the priority projects. These farms maintain profitability even with minimal subsidies and create jobs for the rural population. The programs of integrated rural development for 2020-2025 adopted in the subjects of the Russian Federation cannot solve the set of tasks due to insufficient amount of allocated funds.

Keywords: *agriculture, state programs, subsidies, investments, concentration of production, rural population, rural areas.*

References

1. Laishev K. A., Zabrodin V. A., Dubovik I. K. Nekotorye voprosy prodovol'stvennogo obespecheniya naseleniya evropeiskogo severa Rossii. [Some questions of food security of the population of the European North of Russia]. Reshenie aktual'nykh problem prodovol'stvennoi bezopasnosti Krainego Severa: Sbornik statei, posvyashchennyi 90-letiyu sozdaniya Murmanskoi gosudarstvennoi sel'skokhozyaistvennoi opytnoi stantsii. Murmansk, 2016, pp. 9—15. (In Russian).
2. Kostyaev A. I., Nikonov A. G. Razvitie agrarnogo sektora i sel'skikh territorii Severo-Zapada v usloviyakh politiki importozameshcheniya. [Development of the agricultural sector and rural territories of the North-West in the conditions of import substitution policy]. Molochnokhoz. vestn., 2017, no. 4 (28), pp. 182—196. (In Russian).
3. Nikiforov P. V., Nikolaeva L. V. Faktory i problemy otsenki effektivnogo upravleniya otraslyami v APK. [Factors and problems of evaluating effective management of industries in the agro-industrial complex]. Nauka, biznes, vlast' — triada regional'nogo razvitiya. Sbornik statei II Mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii. St. Petersburg, Gumanitar. nats. issled. in-t “NATsRAZVITIE”, 2017, pp. 146—151. (In Russian).
4. Uskova T. V. Ustoichivost' razvitiya territorii i sovremennyye metody upravleniya. [Sustainable development of territories and modern management methods]. Problemy razvitiya territorii, 2020, no. 2 (106), pp. 7—18. DOI: 10.15838/ptd.2020.2.106.1. (In Russian).

5. *Ekonomika sovremennoi Arktiki: v osnove uspekhov i effektivnoe vzaimodeistvie i upravlenie integral'nymi riskami: Monografiya.* [Economics of the modern Arctic: at the heart of success, effective interaction and integrated risk management: A monograph]. Pod nauch. red. V. A. Kryukova, T. P. Skuf'inoi, E. A. Korchak. Apatity, FITs KNTs RAN, 2020, 245 p. (In Russian).
6. *Ivanov V. A., Ivanova E. V. Arkticheskaya spetsifika proizvodstva i obespecheniya i razvitiya sel'skogo khozyaistva evropeiskogo severo-vostoka Rossii.* [Arctic specifics of food supply and agricultural development in the European North-East of Russia]. *Arktika: ekologiya i ekonomika*, 2017, no. 2 (26), pp. 117—130. (In Russian).
7. *Petrikov A. V. Politika sel'skogo razvitiya v Rossii: napravleniya i mekhanizmy.* [Rural development policy in Russia: directions and mechanisms]. *Nikonov. chteniya*, 2019, no. 24, pp. 3—10. (In Russian).
8. *Osnovnye pokazateli sel'skogo khozyaistva v Rossii v 2010 g.* [Main indicators of agriculture in Russia in 2010]. Moscow, Rosstat; GMTs Rosstata, 2011. 66 p. (In Russian).
9. *Byulleteni "Proizvodstvo produktsii zhivotnovodstva v Rossiiskoi Federatsii" za 2013—2019 gg.* [Bulletin "Production of livestock products in the Russian Federation" (electronic versions) for 2013—2019]. — Available at: <https://gks.ru/folder/111110/document/13277>. (In Russian).
10. *Smirnova V. V. Strategiya gosudarstvennoi podderzhki investitsii v proizvodstvo myasa v regionakh Severo-Zapadnogo federal'nogo okruga.* [Strategy of state support of investments in meat production in the regions of the North-Western Federal District]. *Ros. elektron. nauch. zhurn.*, 2018, no. 3 (29), pp. 164—177. DOI: 10.31563/2308-9644-2018-29-3-164-177. (In Russian).
11. *Smirnova V. V. Innovatsii svinovodcheskikh agrokholdingov v Severo-Zapadnom federal'nom okruge.* [Innovations of pig farming agricultural holdings in the North-Western Federal district]. *Nauchnoe obespechenie innovatsionnogo razvitiya agropromyshlennogo kompleksa regionov RF. Materialy mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii. Kurgan, KG-SkHA im. Mal'tseva*, 2018, pp. 221—225. (In Russian).
12. *Surovtsev V. N., Nikulina Yu. N. "Molochnyi poyas": problemy formirovaniya i effektivnost' razvitiya v Nechernozemnoi zone Rossiiskoi Federatsii.* ["Milk belt": problems of formation and efficiency of development in the non-Chernozem zone of the Russian Federation]. St. Petersburg, 2017, 116 p. (In Russian).

Author information

Smirnova Viktoriya Viktorovna, PhD of Economy, Associate Professor, Senior Researcher, St. Petersburg Federal Research Center of the Russian Academy of Sciences, Institute of Agricultural Economics and Rural Development (7, Podbelskogo hwy, St. Petersburg, Pushkin, Russia, 196608), e-mail: smirnova_vik@mail.ru.

Bibliographic description of the article

Smirnova V. V. Impact of state support on the development of agriculture and rural areas in the European North of Russia. *Arktika: ekologiya i ekonomika*. [Arctic: Ecology and Economy], 2021, vol. 11, no. 1, pp. 135—145. — DOI: 10.25283/2223-4594-2021-1-135-145. (In Russian).

© Smirnova V.V., 2021