



ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ ПЕРМСКОГО КРАЯ

АППАРАТ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ

## Управление аналитической и законотворческой деятельности

### АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА

к проекту постановления Законодательного Собрания Пермского края  
"Об утверждении концепции долгосрочной целевой программы  
"Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков  
сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия  
в Пермском крае на 2013-2020 годы"

13.08.2012

№ 160

Аналитическая записка подготовлена в соответствии с поручением председателя Законодательного Собрания Пермского края Сухих В.А. от 08.08.2012 № 2858 – 12/07 на основе проекта концепции долгосрочной целевой программы «Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия в Пермском крае на 2013 – 2020 годы» (далее по тексту – Концепция), направленной на рассмотрение Законодательного Собрания Пермского края письмом и.о. губернатора Пермского края Куранова Г.В. от 08.08.2012 № СЭД – 01 – 29 – 765.

**Актуальность** принятия концепции, на основе которой будет разработана долгосрочная целевая программа «Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия в Пермском крае на 2013 – 2020 годы» (далее по тексту - Программа), обусловлена следующими *причинами*.

1. Органам государственной власти субъектов Российской Федерации *рекомендовано учитывать* при принятии региональных программ, направленных на развитие сельского хозяйства, *положения Государственной программы* развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013 - 2020 годы<sup>1</sup>.

2. *Завершается реализация* краевой целевой программы «Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия в Пермском крае на 2009 - 2012 годы».

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 14.07.2012 № 717 «О Государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013 - 2020 годы».

*Представленная Концепция содержит предварительные данные об эффективности использования программного метода при решении проблем в данной отрасли за период 2008 – 2011 годы.*

3. Существует острая необходимость системного решения значительного количества проблем в сфере сельского хозяйства на территории Пермского края.

4. В соответствии с примерным планом законотворческой деятельности Законодательного Собрания Пермского края на 2012 год<sup>2</sup> данную Концепцию планировалось принять в июне текущего года.

Основой разработки представленной Концепции послужили действующая нормативная правовая база Российской Федерации<sup>3</sup> и Пермского края<sup>4</sup>, а также анализ тенденций развития сельского хозяйства Пермского края за период реализации действующей программы (2009 - 2012 годы).

Представленная на рассмотрение **Концепция**, структурно соответствующая требованиям статьи 6 Закона Пермского края от 02.04.2010 № 598-ПК «О стратегическом планировании социально-экономического развития Пермского края», **содержит** характеристику текущего состояния сельскохозяйственной отрасли в Пермском крае, обоснование необходимости решения имеющихся проблем программно–целевым методом, указывается на соответствие предлагаемых к решению задач приоритетным направлениям социально-экономического развития Пермского края, сформулированы ожидаемые результаты реализации программы, которая будет принята в её развитие, определены объёмы финансовой потребности на выполнение программы и др.

Согласно Концепции в настоящее время сельскохозяйственным производством в Пермском крае занимаются 335 сельскохозяйственных организаций разных форм собственности, 578 крестьянских (фермерских) хозяйств, 505 индивидуальных предпринимателей, более 300 тысяч личных подсобных хозяйств<sup>5</sup>.

При зафиксированном росте основных производственно – экономических показателей отрасли сельского хозяйства Пермского края за период выполнения Программы и достигнутом в 2011 году превышении в 1,6 раза по валовой продукции сельского хозяйства во всех категориях хозяйств Пермского края уровня 2008 года (приложение 1 к Концепции), динамика развития отрасли происходит не равномерно. В настоящее время в развитии сельского хозяйства края наблюдаются следующие тенденции:

---

<sup>2</sup> Постановление Законодательного Собрания Пермского края от 01.12.2011 № 3050 «Об утверждении примерного плана законотворческой деятельности Законодательного Собрания Пермского края на 2012 год».

<sup>3</sup> Федеральный закон от 21.07.2012 № 126 – ФЗ «О ратификации Протокола о присоединении Российской Федерации к Марракешскому соглашению об учреждении Всемирной торговой организации от 15.04.1994 г.».

Федеральный закон от 29.12.2006 № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства» и указанная выше Государственная программа.

<sup>4</sup> Закон Пермского края от 02.04.2010 № 598-ПК «О стратегическом планировании социально-экономического развития Пермского края».

<sup>5</sup> Для сравнения – в концепции к программе, которая действует в настоящее время, численность с/х организаций всех форм собственности составляла 800 ед. и 420 тысяч индивидуальных предпринимателей.

возросло производство картофеля и овощей (преимущественно в организациях);

возросло производство мяса всех видов (в основном за счёт мяса птиц);  
не изменился уровень производства молока;

преодолено снижение объёма производства яиц (по этому показателю в 2011 году край вышел на уровень 90-х годов);

произошло сокращение посевных площадей и поголовья скота;

происходит деградация и снижение плодородия почв;

остаётся низким уровень заработной платы (в 2,0 - 2,5 раза ниже средней заработной платы в экономике);

не ликвидирован дефицит квалифицированных кадров и т.д.

Анализ существующей ситуации в сельском хозяйстве края лёг в основу формулировки *проблем*, препятствующих успешному развитию отрасли, решение которых, по мнению авторов, возможно программно – целевым методом, позволяющим в условиях проведения органами государственной власти Пермского края единой аграрной политики осуществить своевременную актуализацию нормативной правовой базы, привлечь значительные объёмы бюджетных и внебюджетных средств, обеспечить межотраслевое и межведомственное взаимодействие.

Основной *целью* Программы, которая будет принята в развитие данной Концепции, обозначено повышение занятости, доходов и качества жизни сельского населения Пермского края, а также рост доходности и эффективности сельскохозяйственных товаропроизводителей<sup>6</sup>. Достижение указанной цели предполагается посредством решения ряда задач:

- обеспечение повышения конкурентоспособности производимой сельскохозяйственной продукции, создание благоприятной среды для развития предпринимательства, повышение инвестиционной привлекательности отрасли;

- осуществление воспроизводства и повышения эффективности использования в сельском хозяйстве земельных ресурсов;

- обеспечение роста доходности сельскохозяйственных товаропроизводителей, создание социально – экономических условий для расширенного воспроизводства;

- создание условий для развития малых форм хозяйствования и формирования системы логистических цепочек по хранению, переработке и сбыту готовой продукции;

- обеспечение повышения образовательного уровня специалистов в сельском хозяйстве за счёт совершенствования агрообразовательного процесса в части отработки взаимодействия и формирования устойчивых связей между агробизнесом и образовательными учреждениями высшего, среднего и начального профессионального образования для решения инновационного развития аграрного бизнеса и др.

---

<sup>6</sup> Цель действующей Программы сформулирована следующим образом: «Рост доходов аграрного бизнеса и сельского населения, основанный на устойчивом развитии приоритетных отраслей и эффективном использовании ресурсного потенциала».

Основной особенностью данной Концепции, отличающей её от предыдущих программных документов, является то, что в ней учтены тенденции поддержки сельскохозяйственной отрасли, связанные с условиями членства Российской Федерации в ВТО.

**В результате** реализации мероприятий будущей Программы предполагается обеспечить существенное повышение конкурентоспособности сельскохозяйственной продукции, что позволит увеличить долю присутствия сельскохозяйственных товаропроизводителей на внутреннем и внешнем рынках. В частности, прогнозируется достижение следующих показателей развития отрасли за период 2013 – 2020 годы:

средний показатель ежегодного темпа прироста производства сельскохозяйственной продукции - не менее 5,2%;

рост уровня производительности труда<sup>7</sup>. - в 3 раза (1 573 тыс. рублей на одного занятого);

рост заработной платы в 2,5 раза<sup>8</sup>;

численность занятых в сельском хозяйстве - 25,3 тыс. человек;

привлечение не менее 4 инвесторов из числа мировых лидеров в сфере семеноводства, племенного дела, производства и переработки продукции животноводства и растениеводства для создания новых производств, высокопроизводительных рабочих мест (помимо внутренних инвесторов) и т.д.

Концепцией также определены **целевые показатели**, по которым будут проводиться итоги реализации программы:

прибыль (убыток) до налогообложения в сельском хозяйстве в 2020 г. составит 3 583,9 млн. рублей (в 2011 – 720,5 млн. рублей);

доля сельскохозяйственной продукции местного производства в расходах населения на продукты питания в 2020 г. составит 19,3 % (в 2011 – 11,2 %);

площадь земель, приобретённых в собственность сельскохозяйственными товаропроизводителями в 2020 г. составит 418 тыс. га (в 2011 – 116 тыс. га);

среднемесячная заработная плата работников в сельском хозяйстве в 2020 г. достигнет 23 979 рублей (в 2011 – 9 745 рублей);

среднегодовая численность работников в сельском хозяйстве в 2020 г. составит 25 313 человек (в 2011 – 26 976 человек) и др.

**Общая потребность финансового** обеспечения Программы обозначена в сумме 105 804,5 млн. рублей, в том числе:

федеральный бюджет – 16 663,8 млн. рублей;

**краевой бюджет – 32 426,9 млн. рублей.**

бюджеты муниципальных образований 1 200,0 млн. рублей;

внебюджетные источники – 55 513,8 млн. рублей.

*Отмечается, что при определении объёмов ресурсного обеспечения Программы учтены мероприятия по стимулированию инвестиционной деятельности и инновационного развития АПК, а также условия и тенденции развития растениеводства и животноводства в последние 10 - 15 лет и прогноз до 2020 года по следующим параметрам:*

<sup>7</sup> 2020 г. по отношению к 2011 г.

<sup>8</sup> 2020 г. по отношению к 2011 г.

- объём производства;
- себестоимость продукции и её структура;
- цена реализации;
- уровень рентабельности.

Указанные финансовые средства предполагается направить на реализацию мероприятий **пяти подпрограмм**, на которые разделена краевая целевая Программа в целях обеспечения соответствия с Государственной программой (таблица).

Таблица

Сравнительная оценка финансовых затрат на выполнение долгосрочной целевой программы «Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия в Пермском крае на 2013 – 2020 годы»

№	Наименование подпрограммы	Потребность в финансировании, млн. рублей	% к итогу
<b>1</b>	<b>Развитие подотрасли растениеводства, переработки и реализации продукции растениеводства</b>	<b>30 673,6</b>	<b>29,0</b>
	федеральный бюджет	5 181,3	4,9
	краевой бюджет	8 575,6	8,1
	внебюджетные источники	16 916,7	16,0
<b>2</b>	<b>Развитие подотрасли животноводства, переработки и реализации продукции животноводства</b>	<b>57 836,3</b>	<b>54,7</b>
	федеральный бюджет	8 217,0	7,8
	краевой бюджет	19 475,0	18,4
	внебюджетные источники	30 144,3	28,5
<b>3</b>	<b>Поддержка малых форм хозяйствования</b>	<b>12 184,9</b>	<b>11,5</b>
	федеральный бюджет	1 430,8	1,4
	краевой бюджет	3 265,8	3,1
	бюджеты муниципальных образований	1 200,0	1,1
	внебюджетные источники	6 288,3	5,9
<b>4</b>	<b>Техническая и технологическая модернизация, инновационное развитие</b>	<b>4 576,7</b>	<b>4,3</b>
	федеральный бюджет	1 800,9	1,7
	краевой бюджет	611,3	0,6
	внебюджетные источники	2 164,5	2,0
<b>5</b>	<b>Развитие кадрового потенциала, информационное и организационное сопровождение развития отрасли, обеспечение реализации программных мероприятий,</b>	<b>533,0</b>	<b>0,5</b>
	федеральный бюджет	33,8	0,03
	краевой бюджет	499,2	0,47
	<b>ИТОГО</b>	<b>105 804,5</b>	

Как следует из представленной таблицы, большую часть финансовых средств от общей потребности на Программу (83,7%)<sup>9</sup> предполагается направить на выполнение подпрограмм по развитию подотрасли животноводства, переработки и реализации продукции животноводства – **54,7%** (57 836,3 млн. рублей), а также по развитию подотрасли растениеводства,

<sup>9</sup> На выполнение указанных подпрограмм предполагается направить 86% средств краевого бюджета.

переработки и реализации продукции растениеводства – **29,0%** (30 673,6 млн. рублей).

*Одноимённые подпрограммы Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013 - 2020 годы предусматривают поддержку экономически значимых программ субъектов Российской Федерации в областях растениеводства и животноводства.*

Программа будет реализовываться *без разделения на этапы*, т.к. мероприятия носят длительный характер и будут выполняться в течение всего времени её действия.

Таким образом, принятие Концепции, в развитие которой будет принята долгосрочная целевая программа «Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия в Пермском крае на 2013 – 2020 годы», предусматривающая системный подход по формированию экономических условий устойчивого развития агропромышленного комплекса Пермского края, **целесообразно.**

Реализация Программы будет иметь **положительные социально – экономические последствия** связанные с непрерывностью и преемственностью реализации аграрной политики в Пермском крае, направленной на повышение эффективности хозяйствования субъектов агропромышленного комплекса, привлечение в агропромышленный комплекс края инвесторов, в том числе из числа мировых лидеров, преодоление дефицита специалистов и квалифицированных рабочих в сельском хозяйстве и т.д., что в конечном итоге создаст условия для повышения уровня и качества жизни на селе.

Вместе с тем следует отметить, что представленная Концепция имеет ряд **проблемных моментов.**

1. Обозначенная в Концепции **цель** будущей Программы, на наш взгляд, **требует корректировки**, т.к. она не увязана с задачами и целевыми показателями Программы.

*Предложенная формулировка цели носит социальный характер, в то время как задачи и целевые показатели, по которым будут оцениваться итоги реализации Программы (повышение конкурентоспособности производимой сельскохозяйственной продукции, создание благоприятной среды для развития предпринимательства, повышение инвестиционной привлекательности, доля сельскохозяйственной продукции местного производства в расходах населения на продукты питания, площадь земель, приобретённых сельскохозяйственными товаропроизводителями и т.д.), имеют отраслевую направленность.*

2. Необходимо проведение корректировки **задач** Программы, количество которых, по нашему мнению, нужно сократить за счёт исключения задач частного характера, дублирующих отдельные положения комплексных задач.

3. Необходима **содержательная переработка** раздела озаглавленного «Возможные варианты решения задачи, оценка преимуществ и рисков, возникающих при различных вариантах решения», т.к. фактически в нём изложены подпрограммы, которые являются составными частями Программы.

4. В предложенной Концепции **отсутствует обоснование** столь значительного увеличения расходов на Программу, реализация которой будет осуществляться в 2013 – 2020 годах.

*В соответствии с Законом Пермского края от 10.12.2008 № 351-ПК «О краевой целевой программе «Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия в Пермском крае на 2009-2012 годы» сумма средств из краевого бюджета на выполнение Программы составляет 6 295,2 млн. рублей. На выполнение мероприятий будущей Программы предполагается затратить средств краевого бюджета 32 426,9 млн. рублей, что в 5,2 раза больше, чем на финансирование действующей Программы.*

5. Содержание Концепции **не позволяет** оценить, в какой мере авторами учтены тенденции поддержки сельскохозяйственной отрасли, связанные с условиями членства Российской Федерации в ВТО.

*Отмечается, что Соглашение о членстве в ВТО предполагает равномерное снижение мероприятий поддержки сельскохозяйственной отрасли и увеличение мер косвенной и инфраструктурной поддержки.*

*Согласно данным с официального сайта ВТО<sup>10</sup>, данный принцип характерен для мер “желтой корзины”. К ним относятся:*

*дотации на продукцию животноводства и растениеводства;*

*дотации на племенное животноводство и элитное семеноводство (на реализованные семена);*

*компенсация части затрат на приобретение минеральных удобрений и средств химической защиты растений;*

*компенсация части затрат на энергоресурсы;*

*компенсация части расходов по повышению плодородия почв;*

*закупка у производителя товаров (услуг) по ценам выше рыночных;*

*льготное кредитование сельскохозяйственных производителей за счет средств федерального и региональных бюджетов, включая списание и пролонгацию долгов и др.*

*Именно в отношении мер «жёлтой корзины» государство должно взять обязательства по сокращению бюджетного финансирования. Напомним, что на подпрограммы по развитию растениеводства и животноводства предполагается направить большую часть средств (83,7%).*

*В соответствии с Соглашением по сельскому хозяйству государство вправе финансировать в любом необходимом объеме, исходя из возможностей бюджета, группу мер государственной поддержки*

<sup>10</sup> <http://www.rgwto.com>

*так называемой «зеленой корзины» - это меры направленные на совершенствование инфраструктуры, научные исследования, образование, информационно-консультационное обслуживание, ветеринарные и фитосанитарные мероприятия, распространение рыночной информации, содержание стратегических продовольственных запасов, программы регионального развития, страхование урожая, содействие структурной перестройке сельского хозяйства и т. д.*

*Такой же режим действует в отношении мер “голубой корзины”, направленных на ограничение перепроизводства. Соответствующие расходы должны выделяться на фиксированные сельскохозяйственные площади или фиксированное поголовье.*

Начальник управления,  
государственный советник  
Пермского края 2 класса

М.Ю.Кужельная