

УДК 338.439.02:336.1

ББК 65.32-21:65.261.5

**Semenova Nadezhda Nikolaevna**,  
 candidate of economics, assistant professor  
 of the department of finance and credit  
 of Mordovia State University named after N. P. Ogarev,  
 Saransk,  
 e-mail: nnsemenova@mail.ru

**Семенова Надежда Николаевна**,  
 канд. экон. наук, доцент кафедры финансов  
 и кредита Мордовского государственного  
 университета им. Н. П. Огарева,  
 г. Саранск,  
 e-mail: nnsemenova@mail.ru

## МОНИТОРИНГ ЭФФЕКТИВНОСТИ ФИНАНСОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ\*

### MONITORING OF EFFECTIVENESS OF FINANCIAL SUPPORT OF FOOD SECURITY OF RUSSIA\*

*В условиях присоединения Российской Федерации к ВТО проблема обеспечения продовольственной безопасности нашей страны приобретает все большую актуальность, превращаясь в одну из важнейших составляющих государственной экономической политики. В свою очередь, достижение продовольственной безопасности невозможно без эффективной системы ее финансового обеспечения. В статье обоснована необходимость осуществления мониторинга эффективности финансового обеспечения продовольственной безопасности страны; предложены принципы, а также производственные, финансовые и социальные показатели для его проведения. Дана оценка современного уровня бюджетного финансирования сельского хозяйства в России и эффективности финансового обеспечения продовольственной безопасности страны.*

*Under the conditions of accession of the Russian Federation to the WTO, the issue of food security in our country is becoming increasingly important, turning into one of the most important components of the state economic policy. In its turn, achieving the food security is impossible without an effective system of its financial provision. The paper justified the need for monitoring the efficiency of financial food security of the country; proposed principles, as well as manufacturing, financial, and social indicators for its fulfillment. The evaluation of the modern level of the budget financing of agriculture in Russia, as well as effectiveness of financial support of the country food security has been provided.*

*Ключевые слова: финансовое обеспечение, мониторинг, продовольственная безопасность, национальный приоритет, эффективность, индикаторы, Госпрограмма, бюджетная поддержка, сельское хозяйство, Россия.*

*Keywords: financial support, monitoring, food security, national priority, effectiveness, indicators, state program, budget support, agriculture, Russia.*

Продовольственная безопасность является важнейшей составной частью экономической безопасности государства, поскольку обеспечивает устойчивое производство основных продуктов питания и их доступность населению. В то же время продовольственная безопасность содейству-

ет способности государства к выживанию в экстремальных, кризисных ситуациях, что обуславливает повышение национальной силы государства. Неслучайно в развитых экономиках обеспечение продовольственной безопасности признается важнейшим национальным приоритетом с активным участием государства. В зарубежных странах государство, используя различные инструменты и формы финансового регулирования (система дотаций и компенсаций, снижение налогов или освобождение от них, снижение тарифов на потребляемые сельским хозяйством ресурсы, система кредитования и страхования с компенсацией из бюджета и т. д.), оказывает значительную поддержку производителям сельскохозяйственной продукции. Это дает возможность не только обеспечивать продовольствием население стран, в том числе таких, которые несоизмеримы по плотности населения с Россией (Китай, Япония, страны Западной Европы и др.), но и экспортировать большие объемы сельскохозяйственной продукции и продуктов питания.

Проблема продовольственной безопасности особенно актуальна для современной России, потерявшей продовольственную независимость по таким продуктам, как мясо и молоко. Следует отметить, что за период 2000—2012 годов импорт продовольственных товаров и сельскохозяйственного сырья в России увеличился в 5,4 раза и составил на конец 2012 года 40,2 млрд долларов. Кроме того, в связи с присоединением России к ВТО появляются новые риски и угрозы для устойчивого развития отечественного сельскохозяйственного производства и продовольственной безопасности страны.

В свою очередь, одним из необходимых условий обеспечения продовольственной безопасности и продовольственной независимости страны является наличие у сельскохозяйственных товаропроизводителей финансовых ресурсов, достаточных для осуществления технической модернизации отрасли и перехода на инновационный путь развития. Низкий уровень финансирования аграрного сектора экономики грозит серьезным отставанием от развитых стран в конкурентоспособности производимых продовольственных товаров [1].

Можно выделить несколько основных источников финансового обеспечения продовольственной безопасности страны: собственные средства сельскохозяйственных товаропроизводителей (прибыль, амортизационные отчисления и др.); бюджетные средства; специальные целевые фонды;

\*Статья подготовлена при финансовой поддержке РГНФ и Правительства Республики Мордовия (проект № 14-12-13013 а(р)).

\*\*The article has been prepared with the financial support of RGNF and the Government of Republic of Mordovia (project № 14-12-13013 а (r)).

кредиты и займы. При этом важнейшим источником формирования финансовых ресурсов для обеспечения продовольственной безопасности любого государства являются бюджетные средства [2].

В настоящее время в Российской Федерации на развитие сельского хозяйства выделяется 0,4% ВВП, а удельный вес расходов на отрасль в общем объеме расходов консолидированного бюджета РФ снизился с 2,4% в 2002 году до 1,2%

в 2012-м (табл. 1). Необходимо подчеркнуть, что в годы НЭПа (1924—1926) доля аграрного бюджета России в общем бюджете страны составляла 7,1%, а в 1990 году — 20% [3, с. 11]. Для сравнения: в Республике Беларусь на сельское хозяйство выделяется 12% общего бюджета государства, что обеспечивает не только продовольственную безопасность страны, но и экспорт в Россию значительных объемов качественной молочной и другой продукции АПК [4, с. 20].

Таблица 1

**Расходы консолидированного бюджета РФ  
на финансирование сельского хозяйства и рыболовства [5]**

Год	Расходы консолидированного бюджета, млрд руб.	в том числе: сельское хозяйство и рыболовство, млрд руб.	% к расходам	% к ВВП
2002	2455,7	59,8	2,4	0,6
2004	4665,4	78,0	1,7	0,5
2005	5941,4	78,7	1,3	0,4
2006	7855,9	110,8	1,4	0,4
2007	11245,8	147,0	1,3	0,4
2008	14157,0	238,3	1,7	0,6
2009	15847,3	279,1	1,8	0,7
2010	17301,0	262,3	1,5	0,6
2011	20004,8	268,8	1,3	0,5
2012	22825,8	276,5	1,2	0,4

Низким является и уровень бюджетной поддержки отрасли в процентах от стоимости продукции. Так, доля государственной поддержки отрасли в стоимости произведенной сельскохозяйственной продукции в России составляет лишь 8% (для сравнения: в странах ЕС, Японии, Швейцарии, Норвегии этот показатель достигает 23—61%) [6, с. 8].

В современных условиях бюджетное финансирование аграрного сектора экономики в России направлено на достижение параметров, установленных Доктриной продовольственной безопасности РФ, и осуществляется на основе Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, в которой определены цели, задачи и основные направления развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия; уровень финансового обеспечения и механизмы реализации предусматриваемых мероприятий, показатели их результативности; сформулированы приоритетные цели и направления развития отрасли на среднесрочную перспективу.

Согласно данным Министерства сельского хозяйства РФ, в рамках реализации Государственной программы «Развитие сельского хозяйства и регулирование сельско-

хозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008—2012 годы» (далее Госпрограмма) финансирование отечественного АПК в среднегодовом исчислении составило 130,6 млрд рублей, а в целом за пять лет — 653,168 млрд рублей (табл. 2).

Известно, что Государственной программой установлено девять агрегированных целевых показателей оценки эффективности ее реализации: индекс производства продукции сельского хозяйства; индексы производства продукции животноводства и растениеводства; индекс физического объема инвестиций в основной капитал сельского хозяйства; располагаемые ресурсы домашних хозяйств в сельской местности; доля российского производства в формировании ресурсов мяса и мясопродуктов, молока и молокопродуктов; коэффициент обновления основных видов сельскохозяйственной техники; энергообеспеченность сельскохозяйственных организаций; индекс производительности труда. В целом за 2008—2012 годы реализации Госпрограммы из всей совокупности показателей только два достигли прогнозного значения — располагаемые ресурсы домашних хозяйств в сельской местности и доля российского производства мяса и мясопродуктов в формировании ресурсов [7].

Таблица 2

**Финансирование АПК в рамках Государственной программы  
«Развитие сельского хозяйства и регулирование сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия  
на 2008—2012 годы», млрд рублей**

Направление	2008	2009	2010	2011	2012
Устойчивое развитие сельских территорий	8,137	8,963	7,720	7,720	11,000
Создание общих условий функционирования сельского хозяйства	17,720	17,737	10,106	11,499	11,800
Развитие приоритетных подотраслей сельского хозяйства	13,144	16,417	10,585	23,129	26,800

<sup>1</sup> Составлено автором по данным Федерального казначейства РФ.

Направление	2008	2009	2010	2011	2012
Достижение финансовой устойчивости сельского хозяйства	78,642	112,270	72,991	74,701	81,000
Регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия	0,639	9,636	5,878	7,934	7,000
Итого	118,282	165,023	107,280	124,983	137,600

В то же время приходится с сожалением констатировать, что в нашей стране до сих пор не разработана единая методика проведения мониторинга эффективности финансового обеспечения продовольственной безопасности. В Доктрине продовольственной безопасности РФ говорится о необходимости проведения мониторинга продовольственной безопасности в целом [8]. В данном документе в целях оценки состояния продовольственной безопасности страны определены три группы показателей: в сфере организации и управления; в сфере производства и национальной конкурентоспособности; в сфере потребления. Кроме того, в Доктрине установлены пороговые значения удельного веса отечественной сельскохозяйственной и рыбной продукции, сырья и продовольствия (зерно, картофель, молоко, мясо и др.) в общем объеме товарных ресурсов внутреннего рынка.

На наш взгляд, в рамках общего мониторинга продовольственной безопасности страны целесообразно проводить также оценку состояния ее финансового обеспечения. Необходимость проведения подобного мониторинга обусловлена тем, что он позволяет соединить стадию получения информации со стадией предварительного реагирования на выявленные угрозы в сфере продовольственной безопасности, возникающие в результате недостаточности финансового потенциала аграрного сектора экономики, путем выработки определенных схем, алгоритмов и программ (ориентиров) будущих действий.

При этом мониторинг финансового обеспечения продовольственной безопасности должен базироваться на следующих принципах: 1) оперативность предоставления данных непосредственным пользователям (необходимо использовать автоматизированные методы обработки информации); 2) максимальный охват источников первичной информации — множества сельскохозяйственных товаропроизводителей; 3) достоверность и актуальность информации; 4) совместимость (прежде всего должна быть соблюдена сопоставимость данных при сравнении показателей отчетного и прогнозируемого периодов, при сопоставлении фактических и прогнозных данных с пороговыми значениями, а также сопоставимость данных в стоимостном выражении).

Мониторинг эффективности финансового обеспечения продовольственной безопасности страны должен проводиться по окончании отчетного периода путем сопоставления пороговых (или запланированных) и фактических показателей развития аграрного сектора экономики и обеспечения продовольственной безопасности. В рамках проведения мониторинга финансового обеспечения продовольственной безопасности важным аспектом является оценка эффективности и результативности использования финансовых ресурсов в АПК. Вместе с тем заметим, что понятия «результативность» и «эффективность» — категории не тождественные. Общеизвестно, что результативность — это абсолютный показатель непосредственных ре-

зультатов управленческого труда, а эффективность — относительный показатель, устанавливающий связь полученных результатов с затратами и позволяющий определить, оправданы расходы или нет.

Эффективность использования финансовых ресурсов может характеризоваться с различных сторон, но при этом следует различать ее экономическую и социальную составляющие. Экономическая эффективность использования финансовых средств означает достижение заданных результатов с использованием наименьшего объема затрат. Она определяется сравнением затраченных финансовых ресурсов с аналогичным показателем предыдущего периода. Использование финансовых средств сельскохозяйственными производителями будет эффективным в том случае, когда затраты на единицу произведенной продукции и оказанной услуги будут равны или меньше запланированных (при наличии соответствующих нормативов).

Наиболее сложной процедурой является оценка социальной эффективности, которая связана с определением конечного социального эффекта для общества в целом или определенной части населения. Для этого необходимо наличие совокупности конкретных и количественно измеримых показателей, отражающих выполнение той или иной функции или задачи, а также характеризующих запланированные социальные результаты. Отсутствие таких показателей требует проведения дополнительной работы по выбору критериев, на основе которых можно было бы оценить социальную результативность использования бюджетных средств.

Таким образом, главная задача мониторинга эффективности финансового обеспечения продовольственной безопасности — предоставление руководителям различных иерархических уровней управления объективной, конкретной и интегрированной информацией для принятия решений и действий, направленных на формирование финансовых ресурсов для обеспечения устойчивого развития аграрного сектора экономики и продовольственной безопасности страны. В связи с этим принципиально в максимальной степени использовать данные официальной статистики. Сама же методика мониторинга должна быть адаптирована к современным условиям социально-экономического развития страны, а система показателей структурирована в соответствии с функциональными блоками.

Учитывая сказанное выше, на наш взгляд, для проведения мониторинга эффективности финансового обеспечения продовольственной безопасности страны целесообразно использовать три группы показателей социально-экономического развития аграрной сферы экономики: финансовые, производственные и социальные (табл. 3). Финансовые показатели отражают возможность осуществления модернизации и инновационного развития АПК, производственные — состояние сельскохозяйственного производства, а социальные показатели характеризуют степень решения социальных проблем в отрасли.

Таблица 3

## Показатели для оценки эффективности финансового обеспечения продовольственной безопасности страны

Группа	Показатели
<i>Финансовые показатели</i>	1. Доля расходов федерального бюджета на сельское хозяйство. 2. Доля расходов на сельское хозяйство в ВВП. 3. Объем инвестиций в основной капитал в сельском хозяйстве и темпы его роста. 4. Доля инвестиций в основной капитал в сельском хозяйстве от общего объема инвестиций. 5. Коэффициент обновления сельскохозяйственной техники. 6. Уровень рентабельности сельскохозяйственного производства. 7. Удельный вес убыточных сельскохозяйственных организаций.
<i>Производственные показатели</i>	1. Темп роста производства продукции сельского хозяйства. 2. Доля продовольствия, поступившего по импорту, в общем объеме продовольственных ресурсов.
<i>Социальные показатели</i>	1. Уровень оплаты труда работников сельского хозяйства по отношению к средней заработной плате в экономике в целом. 2. Доля населения с доходами ниже прожиточного уровня, в том числе в сельской местности.

При этом по каждому показателю оценки финансового обеспечения продовольственной безопасности следует определить интервалы значений, при которых реализация мероприятий в сфере финансового обеспечения продовольственной безопасности характеризуется:

— высоким уровнем эффективности (значения более 95% показателей входят в установленный интервал значений);

— средним уровнем эффективности (значения от 80 до 95% показателей входят в установленный интервал значений);

— низким уровнем эффективности (значения показателей не отвечают указанным выше критериям).

Сравнение количественных параметров фактических и пороговых (прогнозных) значений показателей финансового обеспечения продовольственной безопасности России свидетельствует о том, что современный уровень финансирования отечественного сельского хозяйства является недостаточным для обеспечения устойчивого развития

сельского хозяйства, а следовательно, и продовольственной безопасности страны (табл. 4).

Необходимо подчеркнуть, что либерализация российской экономики привела к смене акцентов в проблеме обеспечения продовольственной безопасности страны. Если в дореформенный период главным аспектом был практически всеобщий дефицит продуктов питания, то в настоящее время — дефицит доходов населения. Так, в 2012 году доля населения со среднедушевыми доходами ниже величины прожиточного минимума в России составляла 11%. В сложившейся ситуации для повышения доступности пищевых продуктов для отдельных групп населения актуальным является формирование механизмов оказания адресной помощи населению, уровень доходов которых не позволяет им обеспечить полноценное питание. С этой целью с 2012 года в 10 субъектах РФ реализуются пилотные проекты в сфере оказания внутренней продовольственной помощи (организация социального питания в бюджетных учреждениях и адресная продовольственная поддержка).

Таблица 4

## Количественные параметры пороговых и фактических значений показателей финансового обеспечения продовольственной безопасности России

Показатели	Пороговое <sup>2</sup> (прогнозное) <sup>3</sup> значение	Фактическое значение в 2012 году
<i>Финансовые показатели</i>		
Доля расходов федерального бюджета на сельское хозяйство	—	1,2%
Доля расходов на сельское хозяйство в ВВП	—	0,4%
Объем инвестиций в основной капитал в сельском хозяйстве и темпы его роста	107,1%	100,4%
Доля инвестиций в основной капитал в сельском хозяйстве от общего объема инвестиций	Не менее 10%	2,9%
Коэффициент обновления сельскохозяйственной техники:		
— тракторы;	10,3%	3,4
— зерноуборочные комбайны;	13,0%	4,8%
— кормоуборочные комбайны	11,6	4,8%
Уровень рентабельности сельскохозяйственного производства	—	14,6%
Удельный вес убыточных сельскохозяйственных организаций	—	20,3%
<i>Производственные показатели</i>		
Темп роста производства продукции сельского хозяйства	104,1%	95,3%
Доля продовольствия, поступившего по импорту, в общем объеме продовольственных ресурсов	Не менее 25%	По экспертным оценкам, около 30%
<i>Социальные показатели</i>		
Уровень оплаты труда работников сельского хозяйства по отношению к средней заработной плате в экономике в целом	—	52,3%
Доля населения с доходами ниже прожиточного минимума	7—10%	11%

<sup>2</sup> [9, с. 813].

<sup>3</sup> В соответствии с Государственной программой развития сельского хозяйства и регулирования сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008—2012 годы.

В заключение отметим, что мониторинг эффективности финансового обеспечения продовольственной безопасности должен выступать одним из основных этапов выработки и реализации стратегических направлений государственной агропродовольственной политики России. Для организации данного мониторинга необходимо: во-первых, определение и фиксация в соответствующих документах функций

и обязанностей отдельных федеральных органов исполнительной власти в осуществлении мониторинга; во-вторых, создание механизма обеспечения взаимодействия федеральных органов исполнительной власти в процессе мониторинга; в-третьих, создание организационного механизма осуществления мониторинга в субъектах РФ с последующим обобщением его результатов на федеральном уровне.

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Семенова Н. Н. Теоретико-методологические принципы финансирования аграрного сектора экономики в контексте обеспечения продовольственной безопасности // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. 2012. № 1. С. 137—140.
2. Семенова Н. Н. Методология формирования системы финансового обеспечения продовольственной безопасности // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2012. № 13. С. 30—35.
3. Буздалов И. Н. Сельское хозяйство под прессом структурных деформаций в экономике // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. 2010. № 4. С. 10—15.
4. Буздалов И. Н. Сельское хозяйство под прессом структурных деформаций в экономике // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. 2010. № 5. С. 19—22.
5. Официальный сайт Федерального казначейства РФ [Электронный ресурс]. URL: <http://roskazna.ru/konsolidirovannogo-byudzheta-rf/> (дата обращения: 12.03.2014).
6. Ушачев И. Г. Обеспечение продовольственной безопасности в контексте глобального партнерства // АПК: экономика, управление. 2011. № 11. С. 3—12.
7. О ходе и результатах реализации в 2012 году Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия: Национальный доклад [Электронный ресурс]. URL: [http://www.mcx.ru/documents/file\\_document/show/23818.htm](http://www.mcx.ru/documents/file_document/show/23818.htm) (дата обращения: 12.03.2014).
8. Доктрина продовольственной безопасности РФ [Электронный ресурс]. URL: <http://www.mcx.ru/documents/document/show/14857.19.htm> (дата обращения: 05.03.2014).
9. Экономическая безопасность России: общий курс: учеб. / Под ред. В. К. Сенчагова, 2-е изд. перераб. и доп. М.: Дело, 2005. 856 с.

## REFERENCES

1. Semenova N. N. Rationale food security as a major state priority // National interests: priorities and safety. 2012. № 13. P. 30–35.
2. Semenova N. N. Theoretical and methodological principles of financing the agricultural sector in the context of food security // Business. Education. Law. Bulletin of the Volgograd Business Institute. 2012. № 1. P. 137–140.
3. Buzdalov I. N. Agriculture under the pressure of structural deformations in the economy // Economics of agricultural and processing enterprises. 2010. № 4. P. 10–15.
4. Buzdalov I. N. Agriculture under the pressure of structural deformations in the economics // Economics of agricultural and processing enterprises. 2010. № 5. P. 19–22.
5. [Electronic resource]. URL: <http://roskazna.ru/konsolidirovannogo-byudzheta-rf/> (date of viewing: 12.03.2014).
6. Ushachev I. G. Food security in the context of global partnership // AIC: economics, management. 2011. № 11. P. 3–12.
7. On the progress and results of implementation in 2012 of the State Agricultural Development Program and the regulation of agricultural products, raw materials and food for 2008–2012: National Report [Electronic resource]. URL: [http://www.mcx.ru/documents/file\\_document/show/23818.htm](http://www.mcx.ru/documents/file_document/show/23818.htm) (date of viewing: 12.03.2014).
8. Food Security Doctrine of the Russian Federation [Electronic resource]. URL: <http://www.mcx.ru/documents/document/show/14857.19.htm> (date of viewing: 05.03.2014).
9. The economic security of Russia: General course: textbook / Edited by V. K. Senchagov, 2nd edition. M.: Delo, 2005. 856 p.