

Значение, роль и перспективы и законодательное обеспечение государственной поддержки российского АПК

Введение. Кардинальные изменения произошли в АПК в момент смены хозяйственного механизма после 1992 года. Вторая волна началась с середины 2000-х годов в связи с изменением внутренней экономической ситуации и внешними благоприятными факторами. Они способствовали быстрой трансформацией агротехнологий, внедрением инновации, адаптацией мирового научного опыта и, самое главное, возрастающей государственной поддержкой отрасли из бюджетов всех уровней. Третий этап начался после 2014 года, когда России оказалась в новой политико-экономической реальности. Ответ на вызовы снова был связан с возрастающей помощью и вниманием со стороны государства.

За это время страна прошла путь от продовольственной зависимости к самостоятельности и возможности стать крупнейшим экспортером, значимым участником мирового рынка продовольственных товаров, сельскохозяйственного сырья и минеральных удобрений.

Очевидно, что с 2023 года встанет вопрос об эффективной реализации накопленного опыта и сохранении достигнутого потенциала. Успешное и устойчивое функционирование АПК определяется, прежде всего, государственной поддержкой отрасли, которая на должной основе, по сути, началась в РФ только 20 лет назад - с 2003 года.

Обсуждение и предложения. Государственная поддержка АПК осуществляется по основным направлениям, предусмотренным статьей 7 Федерального закона от 29.12.2006 №264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства», а так же федеральными законами от 25.07.2011 №260-ФЗ «О государственной поддержке в сфере сельскохозяйственного страхования и о внесении изменений в Федеральный закон "О развитии сельского хозяйства"», от 03.08.1995 №123-ФЗ «О племенном животноводстве», от 30.12. 2021 №454-ФЗ «О семеноводстве» (вступает в силу с 01.09.2023) и от 16.07.1998 №101-ФЗ «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения».

Государственная поддержка развития сельского хозяйства осуществляется по следующим основным направлениям: обеспечение доступности кредитных ресурсов; развитие системы страхования рисков в сельском хозяйстве; развитие племенного животноводства; развитие элитного семеноводства; обеспечение производства продукции животноводства; обеспечение закладки многолетних насаждений и уход за ними; обеспечение обновления основных средств сельскохозяйственных товаропроизводителей; обеспечение мероприятий по повышению плодородия почв; обеспечение устойчивого развития сельских территорий, в том числе строительство и содержание в надлежащем порядке связывающих населенные пункты автомобильных дорог; предоставление консультационной помощи сельскохозяйственным товаропроизводителям и другим участникам рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, подготовка и переподготовка специалистов для сельского хозяйства; информационное обеспечение при реализации государственной аграрной политики; поддержка сельскохозяйственных товаропроизводителей, осуществляющих производство сельскохозяйственной продукции на неблагоприятных для такого производства территориях; развитие органического сельского хозяйства и поддержка производителей органической продукции; поддержка сельскохозяйственных товаропроизводителей, осуществляющих производство сельскохозяйственной продукции и продовольствия с улучшенными характеристиками; поддержка и развитие сельского туризма.

К мерам государственной поддержки АПК: банковское кредитование товаропроизводителей агрокомплекса по льготной ставке на пополнение оборотных средств и на капитальные вложения; лизинг на льготных условиях техники и оборудования для агропромышленного производства; выплата компенсирующих и стимулирующих субсидий товаропроизводителям; выплата субсидий производителям сельскохозяйственной техники; компенсация части затрат на создание и (или) модернизацию объектов АПК и компенсация части затрат на создание и (или) модернизацию объектов по переработке

сельскохозяйственной продукции; компенсация части затрат на транспортировку продукции сельскохозяйственной продукции и установление льготного тарифа на ее перевозку железнодорожным транспортом, а также продукции для организации сельскохозяйственного производства; поддержка вновь начинаемого бизнеса в аграрной сфере; поддержка субъектов малого и среднего предпринимательства на селе и в сфере переработки сельскохозяйственной продукции; компенсация части затрат на сертификацию продукции АПК; оказание консультационной помощи товаропроизводителям агрокомплекса, оказание организационной помощи при приобретении ими посевного, посадочного, племенного материалов, других материальных ресурсов и в сбыте произведенной продукции, в том числе на внешних рынках; оказание консультационной и организационной помощи отечественным товаропроизводителям при их выходе на внешние рынки сбыта; поддержка конкуренции и развитие конкурентного рынка агропродукции; субсидирование из федерального бюджета в целях софинансирования расходных обязательств субъектов РФ, возникающих при реализации государственных программ субъектов РФ в области мелиорации, и другие.

Также к мерам поддержки в агрокомплексе можно отнести сокращение издержек хозяйствующих субъектов, связанных с осуществлением различных административных и разрешительных процедур.

Основой для финансирования являются четыре Государственные программы: развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, утвержденной постановлением Правительства РФ от 14.07.2012 №717 (далее — Госпрограмма), развития рыбохозяйственного комплекса, утвержденной постановлением Правительства РФ от 15.07.2014 №314, комплексного развития сельских территорий, утвержденной постановлением Правительства РФ от 31.05.2019 №696, эффективного вовлечения в оборот земель сельскохозяйственного назначения и развития мелиоративного комплекса, утвержденной постановлением Правительства РФ от 14.05.2021 №731.

В соответствии со статьями 8 и 9 Федерального закона от 29.12.2006 №264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства» Госпрограмма является документом, определяющим цели, основные направления развития сельского хозяйства и регулирования указанных рынков на среднесрочный период, финансовое обеспечение и механизмы реализации предусматриваемых мероприятий. Как и все остальные три программы, она имеет паспорт, содержащий структуру предполагаемых действий, контрольные цифры по финансированию и индикаторы достижения поставленных целей по годам. Финансовое обеспечение состоит из трех источников: федеральный бюджет, консолидированные бюджеты субъектов федерации и внебюджетные источники. Однако при принятии федерального бюджета на следующий год и прогнозный двухлетний период объемы финансирования мероприятий предусмотренных в государственных программах (комплексной программа) РФ обычно корректируются и не совпадают со значениями изначально указанных в паспортах. Для четырех программ, касающихся АПК – это существенное уменьшение объемов финансирования.

С момента начала формирования в середине 90-х годов и по сей день система мергосударственной поддержки в агрокомплексе непрерывно эволюционировала и совершенствовалась, в результате чего в лучшую сторону менялись уже используемые механизмы, вводились новые.

Так, на смену практиковавшемуся в середине 90-х годов прошлого столетия товарному кредитованию агропроизводителей под гарантии субъектов РФ пришло денежное кредитование через банка за счёт средств специально созданного Фонда льготного кредитования, а затем – банковское кредитование по льготной ставке, сначала краткосрочное под оборотные средства, а затем - долгосрочное. Многочисленные дотации на производство тех или иных видов сельскохозяйственной продукции постепенно заменялись на субсидирование отдельных статей затрат на их производство и/или введение определенных

льгот по ним. Постепенно совершенствовался механизм проведения государственных интервенционных операций. Однако и в настоящее время он далеко небезупречный.

Постепенно нарастали объемы, а с 2017 года начали ежегодно меняться механизмы государственной поддержки АПК. В 2020 год введены новые виды - компенсирующая и стимулирующая субсидии? А в 2024 – они вновь слились в одну.

Эти меры оказали влияние на темпы развития отечественного сельского хозяйства, выросли: его экономическая эффективность, производство продукции и её экспорт на внешние рынки. В последние годы были достигнуты и перевыполнены многие показатели самообеспеченности, зафиксированные в Доктрине продовольственной безопасности, утвержденной Указом Президента РФ 21.01.2020 № 20 (далее – Доктрина).

По данным Минсельхоза РФ, в 2021 году уровень самообеспеченности страны составил: по зерну – 150,7% (в 1,6 раза выше порогового значения Доктрины), по сахару – 100,0%, по маслу растительному – 176,6%; по мясу и мясопродуктам – 100,2%; по картофелю – 90,4% (на 4,6 п.п. ниже порогового значения (не менее 95%)); по молоку и молокопродуктам – 84,0% (на 6,0 процентных пункта - п.п.- ниже порогового значения Доктрины); по овощам и бахчевым культурам – 86,9% (на 3,1 п.п. ниже порогового значения Доктрины (не менее 90%)); по фруктам и ягодам – 43,6% (на 16,4 п.п. ниже порогового значения Доктрины); по рыбе и рыбопродуктам – 153,2% (в 1,8 раза выше порогового значения Доктрины (не менее 85%)); по соли пищевой – 69,4% (на 15,6 п.п. ниже порогового значения Доктрины (не менее 85%)).

Российские аграрии стали конкурентоспособными на мировом рынке. Экспорт продовольственных товаров и сельскохозяйственного сырья (кроме текстильного) в 2019 году составил в стоимостном выражении 24,83 млрд долл.; в 2020 - 29,65 млрд долл., в 2021 - 35,96 млрд долл., а в прошедшем 2022 году по предварительным оценкам он достиг 40 млрд долл., в текущем – 2023 – достигнет 45 млрд. долл. Россия стала нетто-экспортером этой продукции.

Наиболее значимыми по стоимости формами бюджетной поддержки сельскохозяйственных товаропроизводителей является кредитование по льготной ставке, а также субсидии на приобретение различных видов материально-технических ресурсов и оплату услуг, льготный лизинг, дотации на отдельные виды сельскохозяйственной продукции, поддержка стартапов в агросфере и другие.

Кредиты от топ-2 банков, работающих с российским АПК
(с 1 января по 14 ноября по данным Минсельхоза)

Банк	Выдано 2023 г. (млрд рублей)	Выдано 2022 г. (млрд рублей)	Разница (млрд рублей)
Россельхозбанк	712,6	657	+55,6
Сбербанк	307,1	308,5	-1,4

Есть немонетарные формы поддержки: применение льготных тарифов на услуги естественных монополий (на электроэнергию, перевозки, водопользование и т.д.), проведение государственных интервенционных операций, осуществление закупок для государственных нужд. Следует отметить так же: оказание консультационной поддержки напрямую и через центры компетенций, осуществление организационной помощи при приобретении посевного, посадочного, племенного материалов, других материальных ресурсов, а также в сбыте произведенной продукции (в том числе на внешних рынках), поддержка всех типов сельской кооперации. Важным фактором является проведение антимонопольной политики и содействие развитию конкуренции, поддержка развития конкурентной снабженческой и сбытовой рыночной инфраструктуры и другие.

В 2020-2022 годах был принят ряд оперативных мер поддержки. В частности, в целях обеспечения внутреннего рынка минеральными удобрениями и стабилизации цен на них были установлены экспортные квоты и определен план поставок внутренним потребителям.

Также был упрощен ввоз в РФ средств защиты растений через любые пункты пропуска, увеличено субсидирование железнодорожных перевозок сельскохозяйственной продукции и удобрений, оказывалась поддержка хлебопекарной отрасли и системообразующим организациям и предприятиям агрокомплекса.

Выводы

1. Эффективность государственной поддержки сельскохозяйственных товаропроизводителей в настоящее время оценивается степенью достижения индикаторов государственных программ, в том числе Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, утвержденной постановлением Правительства РФ от 14.07.2012. С 01.01.2023 вступила в силу новая редакция от 07.12.2022 с изменениями и дополнениями. Вновь обновлен порядок предоставления субсидий агропроизводителям, а также субсидий на развитие АПК и малых форм хозяйствования.

2. Цель 1 Госпрограммы сформулирована следующим образом: «достижение значения индекса производства продукции сельского хозяйства (в сопоставимых ценах) в 2030 году в объеме 114,6% по отношению к уровню 2020 года». Это не соответствует поручениям Президента РФ от 26.04.2022 и от 21.11.2022 об обеспечении среднегодовых темпов роста объемов производства продукции АПК на уровне не менее 3%.

3. Новая редакция Стратегия развития агропромышленного и рыбохозяйственного комплексов РФ на период до 2030 года была утверждена Распоряжением Правительства РФ от 08.09.2022 №2567-р и вступила в силу. Прогноз развития отрасли разработан с учетом необходимости ускоренного решения задач по обеспечению продовольственной безопасности (в том числе на основе импортозамещения по широкому спектру продуктов и технологий), сохранению социальной стабильности в условиях усиливающегося санкционного давления.

4. Прогноз выполнен в двух вариантах: базовом и целевом. Базовый вариант предусматривает реализацию государственных программ Минсельхоза РФ при условии текущего уровня финансирования. Целевой вариант разработан из расчета достижения начиная с 2023 года среднегодовых темпов роста объемов производства продукции АПК на уровне не менее 3%: 2020 год – 100%, 2030 год - 116,1% и 129,7%, соответственно.

5. Сельское хозяйство – отрасль, наиболее интенсивно использующая для своего устойчивого функционирования и развития льготные кредиты. Их объем составляет свыше 60% от всех кредитов, предоставленных агропроизводителям или в 3-10 раз больше, чем для большинства прочих отраслей экономики. Льготное кредитование сельскохозяйственных заемщиков, обеспечивается государственным субсидированием процентных ставок по ним для сохранения уровня в пределах 1-5% годовых. Его наращивание потребует увеличения средств государственной поддержки, выделяемой на эти цели из федерального бюджета.

6. Минсельхоз РФ не оказывает поддержку агропроизводителям напрямую, а осуществляет софинансирование расходных обязательств субъектов РФ, вытекающих из полномочий, установленных в ст.26.3 Федерального закона от 06.10.1999 №184-ФЗ, посредством предоставления межбюджетных трансфертов. Так же в установленном Правительством РФ порядке он осуществляет возмещение недополученных доходов кредитных и иных организаций, участвующих в реализации государственной агропродовольственной политики.

7. Эффективная государственная поддержка АПК является основой успешной и системной реализации продовольственной политики России. Следовательно, ее объемы и механизмы имеют приоритетное значение в новых геоэкономических условиях. В сложившейся реальности основным источником становится именно федеральный бюджет, а запланированное уменьшение в нем финансирования всех четырех государственных программ несет риски снижения темпов роста отрасли, обеспечения продовольственной

безопасность страны и достижения увеличения экспорта продукции АПК к 2030 году до 47,1 млрд долл. (в сопоставимых ценах).

**Д.М. ХОМЯКОВ, замдиректора Евразийского
центра по продовольственной безопасности
(Аграрного центра) МГУ им. М.В. Ломоносова**