

СОВРЕМЕННАЯ АГРАРНАЯ ПОЛИТИКА И ПРЕДПОСЫЛКИ РАЗВИТИЯ ЭФФЕКТИВНОГО МЕХАНИЗМА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ АГРАРНОГО СЕКТОРА ЭКОНОМИКИ РОССИИ*

Владимир Иванович САВКИН^{а,*}, Нина Ивановна ПРОКА^б

^а доктор экономических наук, профессор кафедры организации предпринимательской деятельности и менеджмента в АПК, Орловский государственный аграрный университет, г. Орёл, Российская Федерация
v.i.savkin@mail.ru

^б доктор экономических наук, профессор кафедры организации предпринимательской деятельности и менеджмента в АПК, Орловский государственный аграрный университет, г. Орёл, Российская Федерация
niproka@mail.ru

* Ответственный автор

История статьи:

Принята 29.07.2015

Одобрена 04.08.2015

УДК 338.43.01

JEL: Q14, Q18

Ключевые слова: аграрная политика, государственная поддержка, аграрный сектор экономики, субсидии, несвязанная поддержка сельхозтоваропроизводителей

Аннотация

Предмет. В экономике современной России существует объективная необходимость создания эффективного механизма государственной поддержки отечественного товаропроизводителя. Предметом статьи является механизм государственной поддержки в аграрном секторе экономики Российской Федерации. Рассматриваются вопросы субсидирования сельхозтоваропроизводителей, в том числе с учетом несвязанной поддержки в рамках требований Всемирной торговой организации.

Цели. Анализ механизма государственной поддержки на федеральном и региональных уровнях и на этой основе установление предпосылок и разработка приоритетных направлений, обеспечивающих его модернизацию.

Методология. С помощью логических методов исследования проведен анализ существующего механизма государственной поддержки, сформированы жизненно необходимые стратегические направления ее изменения, что должно обеспечить более четкую аграрную политику государства как на уровне федерального центра, так и регионов.

Результаты. Установленные проблемные зоны в существующем механизме государственной поддержки сельхозтоваропроизводителей, а также предпосылки и перечень приоритетных направлений, которые должны реализовываться в соответствии с произведенными затратами на производство продукции, что будет соответствовать стратегической цели – возмещение части затрат товаропроизводителю при производстве отечественного продовольствия.

Выводы. Закрепление в Государственной программе развития сельского хозяйства РФ погектарных субсидий на всей территории РФ, а также введение прогрессивного поправочного коэффициента для выплаты субсидий в соответствии с произведенными затратами позволят обеспечить стимулирование освоения предприятиями новых технологий производства. Достигнутые результаты могут быть использованы при подготовке концепций стратегического развития Российской Федерации и ее субъектов, целевых программ, нормативных документов по совершенствованию управления в аграрном секторе экономики, а также в формировании единой аграрной политики государства, способной конкурировать в рамках ВТО.

© Издательский дом ФИНАНСЫ и КРЕДИТ, 2015

В современной России придается огромное значение развитию аграрного сектора экономики как системнообразующему сегменту народного хозяйства. Только за последние годы в рамках приоритетного национального проекта «Развитие

АПК» и государственных программ развития сельского хозяйства и регулирования рынков сырья и продовольствия (2006–2013 гг.) совокупный инвестиционный портфель составил более 1,6 трлн руб. В итоге на 1 руб. государственной поддержки в АПК привлекается 10 руб. частных инвестиций¹. Однако наращивание объема финансирования не

* Статья выполнена в рамках НИР по теме «Адаптация механизма государственной поддержки аграрного сектора России к новым социально-экономическим условиям» по заказу Министерства сельского хозяйства РФ.

¹ Министерство сельского хозяйства РФ. URL: <http://mcx.ru/navigation/docfeeder/show/342.htm>.

Таблица 1

Динамика государственной поддержки аграрного сектора экономики России согласно условиям ВТО на 2012–2018 гг.

Показатель	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Объем государственной поддержки АПК России, млрд долл.	9,0	9,0	8,1	7,2	6,3	5,4	4,4

Таблица 2

Структура государственной поддержки аграрного сектора экономики России согласно Государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сырья и продовольствия на 2013–2020 гг.

Показатель	Общий объем, трлн руб.	Доля в общем объеме, %
Финансирование сельского хозяйства РФ	2,28	100
В том числе:		
– из федерального бюджета	1,51	66
– из региональных бюджетов	0,77	34
Распределение по «корзинам»		
В том числе:		
– «зеленая корзина»	1,11	48,7
– продуктивно-специфическая поддержка	0,13	5,7
– продуктивно-неспецифическая поддержка	1,04	45,6

всегда находится в прямой зависимости с ростом эффективности расходования этих средств, что может повлечь за собой негативные структурные сдвиги в экономике как на уровне государства, так и отдельных ее субъектов² [1, 2]. Академик И.Г. Ушачев отмечает, что в январе – ноябре 2014 г. отмечалось снижение инвестиций в основной капитал в целом по экономике на 2,8%, что может отрицательно сказаться на их динамике в сельском хозяйстве [3].

Динамичное развитие агропромышленного комплекса России невозможно без повышения роли государства в поддержке аграрного сектора экономики, поскольку он в наибольшей степени подвержен негативным факторам внешней и внутренней среды. В этой связи усиление регулирующего воздействия государства становится необходимой объективной потребностью в практике успешного ведения современного аграрного производства. Это объясняется также постоянным

² Савкин В.И. Развитие меркантилизма и его роль в современной аграрной экономической политике России // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2014. № 38. С. 2–8.

усложнением экономических и хозяйственных связей в быстро меняющейся рыночной конъюнктуре, в том числе и в рамках Всемирной торговой организации (ВТО).

Адаптация механизма государственной поддержки хозяйствующих субъектов к современным условиям должна обеспечивать базовое единство организационно-экономических, социально-трудовых и административно-правовых процессов и формировать эффективное конкурентоспособное агропромышленное производство, обеспечивающее продовольственную безопасность страны. В этой связи сегодня как никогда раньше возникает острая необходимость реновации существующего механизма государственной поддержки, способного обеспечить качественный рост в аграрном секторе экономики.

В Российской Федерации государственная поддержка – основной экономический инструмент аграрной политики, который реализуется через систему субсидирования производства. Указанная поддержка направляется на компенсацию части затрат на производство продукции для обеспечения расширенного воспроизводства, а в итоге и продовольственной безопасности страны. Реализация приоритетного национального проекта «Развитие АПК», принятие Федерального закона от 29.12.2006 № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства»³ и других нормативных актов не вполне решают проблемы сельского хозяйства, несмотря на выделение значительных финансовых ресурсов (табл. 1, 2), поскольку зачастую они не подкрепляются должными механизмами их реализации⁴ [4, 5].

Нельзя не согласиться с профессором С.Н. Бочаровым, который указывает, что «при рыночных преобразованиях были нарушены фундаментальные

³ О развитии сельского хозяйства: Федеральный закон от 29.12.2006 № 264-ФЗ.

⁴ Шелковников С.А. Формирование и развитие механизма государственной поддержки сельскохозяйственного производства в регионе. Новосибирск, 2010. 335 с.; Савкин В.И., Прока Н.И., Крыгин А.А. Сетевые центры в государственной поддержке малых форм хозяйствования аграрного сектора экономики России // Экономический анализ: теория и практика. 2014. № 47. С. 45–53.

принципы управления производственными системами...» [6]. Многим тогда казалось, что разрушение жесткой советской плановой экономики пойдет во благо развитию рыночных механизмов, в том числе и в регулировании (государственной поддержке) отечественного производства.

Традиционно сложилось так, что методология поддержки аграрного сектора экономики (федеральный и региональный уровень) базируется на программно-целевом методе управления (ориентация на конечную цель; сквозное планирование объекта управления и непрерывность; решение сложных проблем, возникающих при реализации крупномасштабных народнохозяйственных проектов с жесткими директивными сроками). Нет сомнения, что такой подход оптимален, поскольку унифицирует различные методики и обеспечивает центростремительное движение субъектов РФ в обеспечении продовольственной безопасности государства [7–10]. Для государства, которое перешло от жесткой командно-директивной системы в управлении сельских хозяйством к рыночным механизмам, такой вариант является наиболее приемлемым. Вместе с тем экономическое развитие на современном этапе должно осуществляться с учетом качественного роста отраслей народного хозяйства [11–13]. И здесь возникает дилемма между необходимостью централизации системы управления и рыночными механизмами, обеспечивающими конкуренцию.

Иерархия управления в решении народнохозяйственных задач на основе программно-целевого управления АПК воплощается в государственных (федеральных) целевых программах и целевых программах регионов. Особенно ярко это проявляется в аграрном секторе экономики [14–16]. Другой вопрос в том, что не всегда федеральные и региональные программы подкреплены достаточными финансовыми ресурсами. Стоит отметить, что в данных программах изначально закладываются следующие функциональные критерии:

- *уровень проблемы* – определяется приоритетами (международными, государственными, межотраслевыми, отраслевыми, региональными, локальными) государственной аграрной политики;
- *отраслевая принадлежность* – аграрный сектор экономики характеризуется многофункциональным характером, что определяет наличие межотраслевых, отраслевых

и подотраслевых направлений хозяйственной деятельности;

- *плановость возникновения* – планово-прогнозные и экстренные программы;
- *масштаб реализации* – характеризует комплексный или узкоспециализированный характер;
- *срок реализации* – стратегические (более 20 лет), долгосрочные (10–20 лет), среднесрочные (5–10 лет), краткосрочные (до 5 лет);
- *территориальная принадлежность* – внутрирегиональные, республиканские, краевые, областные, автономных образований, межрегиональные;
- *характер* – комплексные, научно-исследовательские, научно-технические, социально-экономические, организационно-экономические и производственно-хозяйственные.

Текущее управление в аграрном секторе экономики реализацией федеральных целевых программ, включенных в государственную программу, и ведомственных целевых программ, включенных в подпрограммы, осуществляется в порядке, установленном Правительством РФ. Основными регламентирующими документами в этом случае являются:

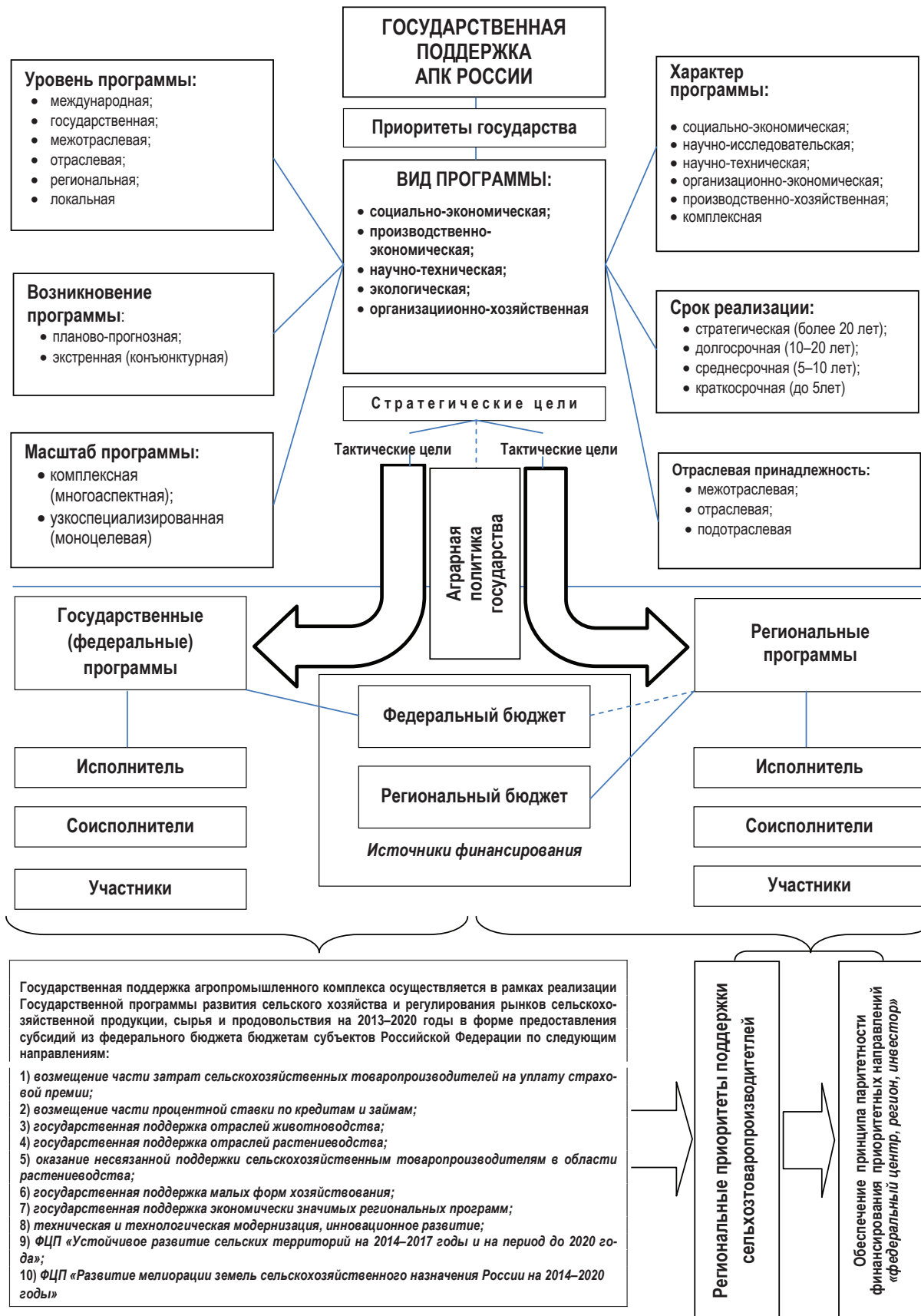
- Федеральный закон от 29.12.2006 № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства»;
- Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации, утвержденная Указом Президента РФ от 30.01.2010 № 120;
- Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденная распоряжением Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р;
- Методические указания Минэкономразвития России по разработке государственных программ Российской Федерации, утвержденных приказом Минэкономразвития России от 22.12.2010 № 670.

Функциональные критерии и механизм формирования государственной поддержки в аграрном секторе экономики России представлены на рис. 1.

Указанные регламентирующие акты федерального уровня, безусловно, создают базовый каркас

Рисунок 1

Функциональные критерии и механизм формирования государственной поддержки в аграрном секторе экономики России



государственной аграрной политики. При разработке государственных программ федеральный центр придерживается стабильности и преемственности аграрного курса, а также следует принципам системности политики, охватывающей экономические, социальные и экологические аспекты развития отрасли и сочетающей меры поддержки производства с регулированием рынков и развитием сельских территорий. Также проводится софинансирование сельского хозяйства из федерального бюджета, региональных бюджетов, а также путем государственно-частного партнерства.

Вместе с тем, по мнению Р.Р. Гумерова, сегодня назрела необходимость принципиального изменения подходов к следующим процессам и институтам:

- а) регулирование и поддержка АПК;
- б) стимулирование потребительского спроса;
- в) формирование и реализация государственной программы развития сельского хозяйства;
- г) финансовые источники реструктуризации упомянутой поддержки [17, 18].

Действительно, все это может стимулировать достижение поставленных в государственной программе целей.

В государственной программе (2013–2020 гг.) заявлены основные цели:

- обеспечение продовольственной независимости страны в параметрах, заданных Доктриной продовольственной безопасности Российской Федерации;
- воспроизводство и повышение эффективности использования в сельском хозяйстве земельных и других природных ресурсов РФ, экологизация производства;
- повышение конкурентоспособности российской сельскохозяйственной продукции на внутреннем и внешнем рынках на основе инновационного развития АПК;
- создание благоприятной среды для развития предпринимательства;
- повышение инвестиционной привлекательности отрасли сельского хозяйства;
- обеспечение финансовой устойчивости товаропроизводителей АПК;
- устойчивое развитие сельских территорий⁵.

⁵ Министерство сельского хозяйства РФ. URL: <http://mcx.ru/navigation/docfeeder/show/342.htm>.

Достижение заявленных целей не всегда подкрепляется системной финансовой поддержкой в достаточном объеме, без чего программа приобретает декларативный характер. И особенно такая тенденция наблюдается со стороны регионального софинансирования при реализации программ поддержки отечественного товаропроизводителя. Так, стало традицией, что наиболее значительные финансовые ресурсы выделяются федеральным центром на реализацию целевых программ. Это связано, по мнению авторов, в большей степени с нехваткой финансовых ресурсов в регионах ввиду отчисления «львиной» доли налоговых поступлений в федеральный бюджет. Данное обстоятельство также усугубляется тем, что в России соотношение регионов-доноров и регионов-реципиентов не в пользу первых. В 2015 г. в соответствии с Федеральным законом от 01.12.2014 № 384-ФЗ «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов»⁶ федеральным центром выделяются следующие регионы-доноры: Республика Татарстан, Калужская область, Ленинградская область, Московская область, Самарская область, Сахалинская область, Свердловская область, Тюменская область, Ярославская область, Москва, Санкт-Петербург, Ненецкий автономный округ, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра и Ямало-Ненецкий автономный округ⁷. Как видно, в этом перечне мало аграрных регионов. Данный факт свидетельствует о том, что аграрные регионы должны в качестве источника обеспечения реализации целевых программ по развитию сельского хозяйства запрашивать средства у федерального центра.

По данным Минсельхоза России, расходы федерального центра по поддержке сельского хозяйства в мае 2015 г. составили 128 307,23 млн руб., тогда как в региональных бюджетах на эти цели предусмотрено 47 530,61 млн руб. Примечателен также тот факт, что наблюдается непропорциональное выделение федеральной поддержки по отдельным регионам. Складывается впечатление, что федеральный центр порой действует по непрозрачному принципу субъективных симпатий (табл. 3). Софинансирование мероприятий по поддержке сельского хозяйства накладывает на регионы дополнительные «несоциальные» обязательства, которые зачастую выполняются

⁶ О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов: Федеральный закон от 01.12.2014 № 384-ФЗ (ред. от 13.07.2015).

⁷ Там же.

Таблица 3

Расходы федерального и региональных бюджетов Российской Федерации по поддержке сельского хозяйства, источником которых являются субсидии по состоянию на 28.05.2015, млн руб.

Объект оценки	Федеральный бюджет			Региональный бюджет		
	Направлено на лицевые счета территориальных органов Федерального казначейства	Перечислено сельхозтоваропроизводителям за счет средств федерального бюджета	Доля освоения средств федерального бюджета, %	Предусмотрено средств на текущий год в бюджетах субъектов РФ	Перечислено сельхозтоваропроизводителям за счет средств бюджетов субъектов РФ	Доля освоения средств бюджетов субъектов РФ, %
Российская Федерация	128 307,23	52 200,49	40,68	47 530,61	16 966,67	35,70
Центральный федеральный округ	40 162,63	18 813,46	46,84	10 557,69	4 350,03	41,20
Белгородская область	5 994,77	4 089,78	68,22	2 174,66	492,51	22,65
Брянская область	6 217,20	3 217,17	51,75	237,63	202,09	85,04
Владимирская область	878,37	434,00	49,41	417,34	154,38	36,99
Воронежская область	6 338,52	3 162,16	49,89	1 479,86	761,04	51,43
Ивановская область	269,70	93,34	34,61	197,77	72,48	36,65
Калужская область	832,64	273,76	32,88	323,35	66,54	20,58
Костромская область	213,01	106,44	49,97	84,68	31,41	37,10
Курская область	3 572,32	1 633,33	45,72	328,82	120,71	36,71
Липецкая область	2 704,11	1 116,08	41,27	990,18	544,26	54,97
Московская область	1 175,11	418,90	35,65	1 174,80	594,80	50,63
Орловская область	1 319,34	874,26	66,26	160,11	15,00	9,37
Рязанская область	2 078,53	674,57	32,45	861,24	260,45	30,24
Смоленская область	740,85	201,58	27,21	471,49	225,68	47,87
Тамбовская область	4 360,48	1 039,27	23,83	479,56	277,90	57,95
Тверская область	1 297,04	509,78	39,30	219,27	89,07	40,62
Тульская область	1 328,72	436,96	32,89	435,98	198,55	45,54
Ярославская область	827,88	532,06	64,27	520,96	243,16	46,67

Источник: составлено авторами по данным Министерства сельского хозяйства РФ. URL: <http://mcx.ru/navigation/docfeeder/show/342.htm>.

в последнюю очередь. Данное обстоятельство негативно влияет на устойчивое развитие аграрного производства (возникает необходимость перераспределения средств в статьях расходов не в пользу сельских территорий).

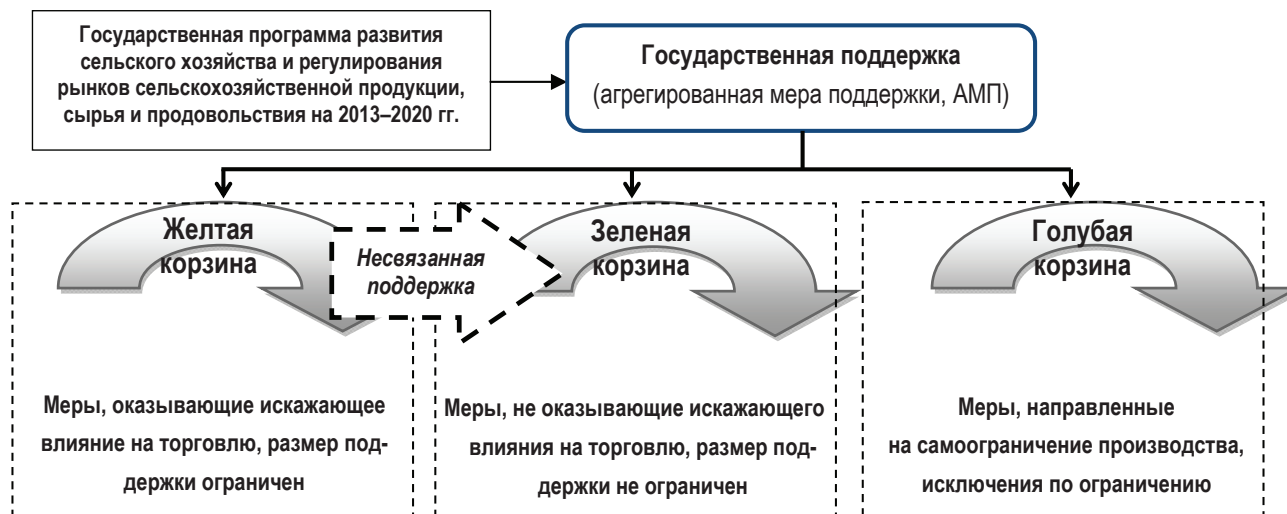
Распоряжением Министерства сельского хозяйства РФ от 29.01.2015 № 4-р были установлены уровни софинансирования из федерального бюджета расходных обязательств субъектов РФ, которые колеблются в зависимости от региона от 0,7 до 0,95. Зададим себе резонный вопрос: *стоит ли федеральному центру брать на себя роль жесткого регулятора распределения средств?* Безусловно, во всем мире существует механизм выравнивания финансовой обеспеченности регионов, но в нашем случае субсидии предоставляются бюджетам

субъектов РФ в целях софинансирования их расходных обязательств, связанных с реализацией региональных программ. Центр, по сути дела, софинансирует региональные приоритеты. В частности, на уровне государства определены региональные приоритеты в области растениеводства, животноводства, мясного скотоводства. По мнению авторов, подобная практика является не чем иным, как *«перекладыванием денег из одного кармана в другой»*. Государство должно создать такие условия, когда регионы самостоятельно определяют приоритеты и обеспечивают их финансовую поддержку (за счет перераспределения федеральных и региональных налогов в пользу последних).

Наиболее ярко выраженная государственная помощь отечественному АПК осуществляется в

Рисунок 2

Государственная помощь отечественному АПК с учетом требований ВТО в рамках несвязанной поддержки в 2012–2018 гг.



рамках несвязанной поддержки. Использование несвязанной поддержки в рамках погектарных субсидий – новый путь совершенствования всей системы государственного регулирования сельского хозяйства с учетом присоединения России к ВТО (рис. 2).

В соответствии с Соглашением по сельскому хозяйству ВТО меры внутренней поддержки («зеленая корзина») должны отвечать важнейшему требованию – *не оказывать или оказывать как можно меньшее неблагоприятное воздействие на торговлю или производство, осуществляться непосредственно из бюджета и не вести к поддержанию цен производителей*. Важное ограничение также состоит еще в том, что выплаты по «несвязанной поддержке» не должны быть увязаны с объемами производства и ценами на сельхозпродукцию, причем право на такие выплаты определяется четко установленными критериями (доход, статус производителя (землевладельца), уровень производства в определенный период и пр.)⁸.

В этой связи, по сути, в рамках Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы предусмотрена замена большей части мер поддержки, оказывающих искажающее влияние на торговлю – «желтая корзина» (компенсации

на закупку минеральных удобрений и средств защиты растений, льготные цены приобретения горюче-смазочных материалов и пр.) выплатами, не связанными с производственными показателями (в расчете на 1 га посевных площадей), т.е. отнесенными к «зеленой корзине». Реализация этого механизма была закреплена в рамках постановления Правительства РФ от 27.12.2012 № 1431⁹ (Правила предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на оказание несвязанной поддержки сельскохозяйственным товаропроизводителям в области растениеводства). В соответствии с указанными правилами, субсидии предоставляются на софинансирование расходных обязательств субъектов РФ, связанных с реализацией региональных (муниципальных) программ в форме предоставления средств из бюджетов субъектов РФ на возмещение части затрат (на проведение комплекса агротехнологических работ, повышение уровня экологической безопасности сельскохозяйственного производства, повышение плодородия и качества почвы)¹⁰.

Вместе с тем такое мероприятие госпрограммы, как «поддержка доходов», выпало из сферы рассмотрения указанного постановления. В настоящее время размер

⁸ Торгово-промышленная палата РФ. Соглашение по сельскому хозяйству. URL: http://wto.wtcmoscow.ru/about_wto/wto/wto_agreements/soglashenie_po_selskomu_hozrajstvu.

⁹ Об утверждении Правил предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на оказание несвязанной поддержки сельскохозяйственным товаропроизводителям в области растениеводства: постановление Правительства РФ от 27.12.2012 № 1431 (ред. от 27.01.2015).

¹⁰ Там же.

субсидий несвязанной поддержки увязывается с уровнем интенсивности использования посевных площадей и показателем почвенного плодородия (на основании результатов государственного учета показателей состояния плодородия земель сельскохозяйственного назначения), причем вводится понятие – «*минимальная ставка субсидии на 1 гектар посевной площади в Российской Федерации*».

Несмотря на то, что в целом данный механизм декларирует распределение субсидий в рамках норм несвязанной поддержки ВТО, существует и определенное противоречие – *увязывание объемов субсидий с уровнем интенсивности использования посевных площадей* (отношение объема производства продукции растениеводства к посевной площади), что вступает в противоречие с Соглашением по сельскому хозяйству ВТО. Это вполне может стать основанием для опротестования в ВТО отнесения данных средств поддержки к «зеленой корзине». Выходит, отечественному товаропроизводителю становится выгодно занижать размер посевных площадей и завышать урожайность сельскохозяйственных культур, тем самым показывая повышение интенсивности использования сельскохозяйственных угодий.

Оценка почвенного плодородия, исходя из требований по предоставлению субсидий, должна осуществляться исключительно на основе государственного учета показателей состояния плодородия земель сельскохозяйственного назначения. Однако реальное состояние этого массива информации оставляет желать лучшего, а работы по оценке вообще могут затянуться еще на 5–8 лет. Кроме того, формула расчета такова, что может возникнуть заинтересованность в искажении результатов, поскольку, *чем меньше плодородие, тем выше размер субсидии на 1 га*. У сельхозтоваропроизводителей нет материальных стимулов для повышения плодородия почвы, есть только моральные. В частности, в Орловской области ставка субсидии на 1 га посевной площади сельскохозяйственных культур за счет средств федерального бюджета для i -го получателя субсидии C_i определяется по формуле:

$$C_i = C_6 \cdot K_{yi} \cdot \frac{P_{\text{обл}}}{P_j} \cdot K_{ci} \cdot K_{ni} \cdot K_{o,ni} \cdot K_{3,ni},$$

где C_6 – базовая ставка субсидии на 1 га посевной площади сельскохозяйственных культур из федерального бюджета по Орловской области,

которая рассчитывается исходя из объема субсидии, предоставляемой из федерального бюджета бюджету Орловской области на софинансирование расходных обязательств, связанных с оказанием несвязанной поддержки сельскохозяйственным товаропроизводителям в области растениеводства;

K_{yi} – коэффициент продуктивности посевных площадей у i -го получателя субсидии;

$P_{\text{обл}}$ – средневзвешенный показатель почвенного плодородия по Орловской области, рассчитанный в соответствии с методикой, утвержденной приказом Министерства сельского хозяйства РФ;

P_j – средневзвешенный показатель почвенного плодородия по j -му муниципальному району Орловской области, рассчитанный в соответствии с методикой, утвержденной приказом Министерства сельского хозяйства РФ;

K_{ci} – коэффициент, учитывающий состояние отрасли скотоводства у i -го получателя субсидии. Значение коэффициента, учитывающего состояние отрасли скотоводства у i -го получателя субсидии, определяется исходя из значения показателя плотности условного поголовья крупного рогатого скота на 100 га сельскохозяйственных угодий $P_{\text{п}}$ на первое число месяца обращения получателя субсидии;

K_{ni} – коэффициент, учитывающий удельный вес чистого пара в общей площади пашни у i -го получателя субсидии. Значение коэффициента, учитывающего долю чистого пара в общей площади пашни у i -го получателя субсидии, определяется исходя из удельного веса чистого пара в общей площади пашни у i -го получателя субсидии в текущем финансовом году;

$K_{o,ni}$ – коэффициент, рассчитываемый по i -му получателю субсидии по итогам года, предшествующего году выплаты субсидии, как отношение фактического объема производства продукции растениеводства в зерновых единицах на 1 га посевной площади к указанному в соглашении о предоставлении субсидии;

$K_{3,ni}$ – коэффициент, учитывающий соотношение фактической среднемесячной заработной платы по i -му получателю субсидии по итогам года, предшествующего году выплаты субсидии, и величины прожиточного минимума на душу населения в Орловской области за IV квартал предшествующего года, утверждаемой Правительством Орловской области.

Следует отметить, что показатели C_6 , $P_{\text{обл}}$, P_j утверждаются Правительством Орловской области.

Оправданным является тот факт, что к компетенции региональных органов власти отнесено адресное предоставление средств на поддержку сельскохозяйственных товаропроизводителей и установление ставок поддержки на 1 га посевной площади сельскохозяйственных культур. Однако в существующей системе распределения бюджетных средств есть изъяны, которые негативно сказываются на формировании единой аграрной политики государства:

- 1) разная бюджетообеспеченность регионов, что ставит хозяйствующие субъекты разных регионов в неравные возможности;
- 2) различное отношение региональных властей к аграрному сектору.

На сегодняшний день Минсельхоз России фактически видит свои функции в распределении федеральных средств. Таким образом, ведомство самоустранилось от формирования региональной аграрной политики. И как результат – несвязанная поддержка в регионах стала весьма специфической. Так, в Орловской области в качестве направлений, обеспеченных предоставлением субсидий, определены следующие¹¹:

- оказание несвязанной поддержки сельскохозяйственным товаропроизводителям в области растениеводства;
- возмещение части затрат сельскохозяйственных товаропроизводителей на 1 л (кг) реализованного товарного молока;
- возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным в российских кредитных организациях, и займам, полученным в сельскохозяйственных кредитных потребительских кооперативах;
- поддержка племенного животноводства, отдельных подотраслей растениеводства и проведение мероприятий в области сельского хозяйства;
- возмещение части затрат сельскохозяйственных товаропроизводителей на уплату страховых премий по договорам сельскохозяйственного страхования.

¹¹ Департамент сельского хозяйства Орловской области. URL: <http://orel-region.ru/index.php?head=6&part=73&unit=8&op=8&in=3>.

В Воронежской области в качестве направлений в отрасли растениеводства и животноводства, обеспеченных предоставлением субсидий, определены¹²:

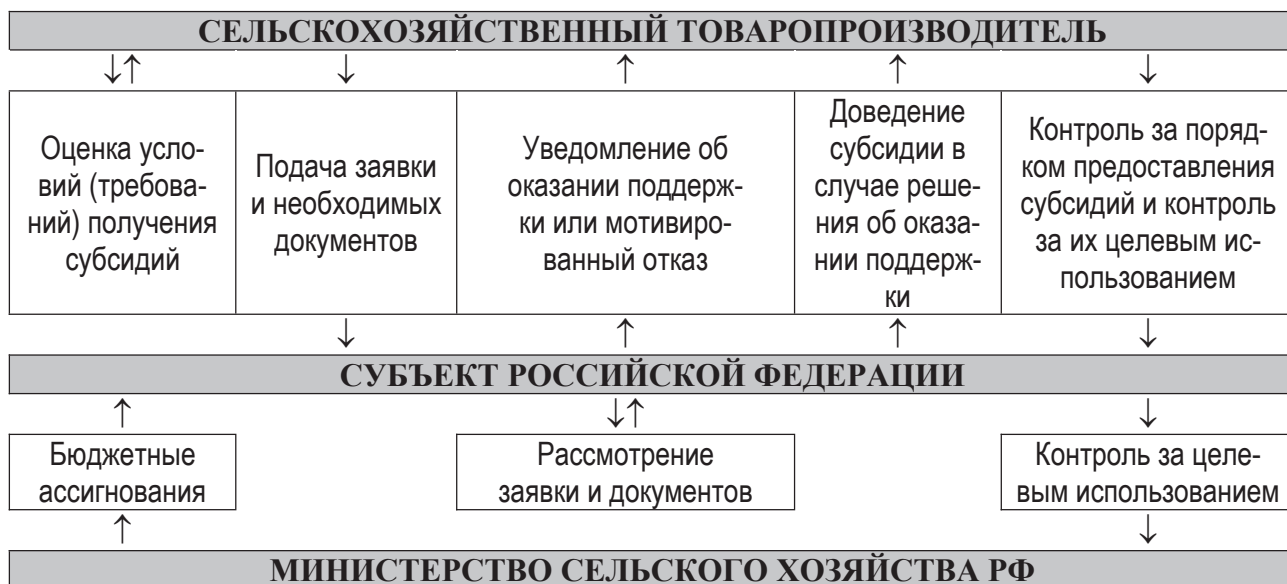
- развитие подотрасли растениеводства, переработки и реализации продукции растениеводства (субсидии на возмещение части затрат на приобретение элитных семян, субсидии на возмещение части затрат на производство и приобретение семян, субсидии на развитие низкobelковых сортов ячменя);
- развитие подотрасли животноводства, переработки и реализации продукции животноводства: субсидии на 1 л (кг) реализованного товарного молока; субсидии на возмещение части затрат по наращиванию маточного поголовья овец и коз; субсидии на поддержку кролиководства; субсидии на поддержку рыбоводства; субсидии на поддержку перепеловодства; субсидии на возмещение части затрат на уплату процентов по краткосрочным кредитам (займам) на развитие животноводства, переработки и реализации продукции животноводства; субсидии на возмещение части затрат на уплату процентов по инвестиционным кредитам (займам) на развитие животноводства, переработки и развития инфраструктуры и логистического обеспечения рынков продукции животноводства; субсидии на возмещение части затрат на уплату страховых премий по договорам сельскохозяйственного страхования в области животноводства;
- развитие мясного скотоводства: субсидии на поддержку племенного крупного рогатого скота мясного направления; субсидии на содержание 1 головы крупного рогатого скота специализированных мясных и помесных пород; субсидии на прибавку коров в мясном скотоводстве для крестьянских (фермерских) хозяйств, включая индивидуальных предпринимателей.

Как видно из анализа представленных данных, даже в двух соседних областях Центрально-Черноземного региона России существует довольно серьезная дифференциация по приоритетным направлениям государственной поддержки. Существующий порядок получения субсидий в рамках государственной поддержки сельского хозяйства в РФ (рис. 3) лишний раз доказывает,

¹² Департамент аграрной политики Воронежской области. URL: <http://www.govvm.ru/wps/portal/gov/org>.

Рисунок 3

Порядок получения субсидий в рамках государственной поддержки сельского хозяйства в Российской Федерации



что федеральный орган исполнительной власти (Минсельхоз России) своими функциями видит лишь распределение бюджетных ассигнований и контроль за их целевым использованием.

Порядок получения субсидий товаропроизводителями в ряде регионов предусматривает обязательное предоставление документов, которые включают в себя массу форм статистической отчетности, уже ранее сданных сельхозпроизводителями. Это создает существенный бюрократический барьер на пути получения государственной поддержки отечественными товаропроизводителями.

Таким образом, анализ механизма предоставления государственной поддержки сельхозтоваропроизводителям позволяет выявить следующие проблемы:

- формальное решение вопроса о переносе части государственной поддержки (погектарная поддержка) в «зеленую корзину»;
- отсутствие механизма достижения заявленной в государственной программе цели – «поддержка доходов сельскохозяйственных товаропроизводителей»;
- отсутствие прочной связи масштабов субсидий с уровнем производимых затрат, вследствие чего не может быть достигнута заявленная цель субсидий – «возмещение части затрат на проведение комплекса агротехнологических работ»;

- отсутствие связи между масштабами внедрения новых технологий и объемами поддержки;
- возникновение патернализма при доступе к средствам государственной поддержки у неэффективных хозяйствующих субъектов, большая часть которых не планирует проводить работу по совершенствованию технологий;
- прибавление к мерам несвязанной поддержки массы дополнительных условий и ограничений со стороны региональных властей, что создает почву для неформальных договоренностей и избирательной поддержки;
- формирование механизма «отсечения» значительной части потенциальных получателей от доступа к государственной поддержке;
- дублирование уже имеющейся статистической отчетности и наличие всевозможных ограничений, которые отвлекают работников сельхозпредприятий от основного вида деятельности;
- наличие вероятности возникновения конфликтной ситуации, когда заинтересованные стороны в ВТО, проведя анализ законодательства (несвязанная поддержка), могут потребовать пересмотра исполнения обязательств России в рамках «желтой корзины».

Обоснованно в современной ситуации можно выделить следующие **приоритетные направления государственной поддержки**

конкурентоспособных хозяйств, которые должны реализоваться прежде всего в соответствии с произведенными затратами на производство продукции, что будет соответствовать стратегической цели – возмещению части затрат сельхозтоваропроизводителю при производстве отечественного продовольствия:

- установление погектарных субсидий на всей территории РФ в соответствии с произведенными затратами;
- установление единого уровня отсечения для получателей субсидий, исходя из понесенных затрат при реализации устаревших технологий (этой категории хозяйствующих субъектов предоставляется минимальная субсидия на 1 га посевных площадей);
- введение для хозяйствующих субъектов, вкладывающих средства в технологии, прогрессивного поправочного коэффициента для выплаты субсидий (чем выше затраты, тем больше субсидия – до установленного предельного уровня затрат, свыше которого субсидии устанавливаются по плоской шкале, например для зерновых культур – 12 тыс. руб. на 1 га);
- ежегодная индексация субсидий в соответствии с ростом стоимости используемых ресурсов;
- ликвидация верхней границы софинансирования субсидий за счет средств региональных бюджетов при одновременном сохранении нижнего предела софинансирования субсидий (он помогает учитывать специфику федеральных округов);
- установление единого перечня документов, необходимых для подачи заявления на получение субсидий с одновременным запретом требовать иные документы, которые ранее были представлены сельхозпроизводителями в органы власти (органы статистики, налоговые органы и т.п.) и органы местного самоуправления;
- разработка модельного нормативного акта для регионов по вопросам доступа и порядка получения средств поддержки в целях формирования единой аграрной политики государства на федеральном уровне.

Список литературы

1. *Ненашева В.С.* Развитие государственной поддержки АПК в системе программно-целевого регулирования экономики России // Экономика, труд, управление в сельском хозяйстве. 2015. № 1. С. 91–94
2. *Savkin V.I.* Food security of Russia in the conditions of the WTO. European science review. 2014. № 7–8. P. 142–144.
3. *Ушаев И.Г.* Основные направления импортозамещения продукции АПК в России // Прикладные экономические исследования. 2015. № 1. С. 4–16.
4. *Дмитриев А.В.* Государственное управление региональным социально-экономическим развитием посредством применения программно-целевых методов // Стратегия устойчивого развития регионов России: материалы конференции. Новосибирск, Центр развития научного сотрудничества, 2013. С. 60–63.
5. *Мартынушкин А.Б.* Экономика сельского хозяйства в период трансформационных изменений // Казанская наука. 2010. № 10. С. 166–168.
6. *Бочаров С.Н.* Институциональные аспекты процессов вертикальной интеграции // Вестник Алтайской академии экономики и права. 2011. № 3. С. 18–21.
7. *Корда Н.И.* Методические основы программно-целевого управления инвестициями в АПК // Современная экономика: проблемы и решения. 2011. № 10. С. 25–34.
8. *Корда Н.И.* Ретроспективный анализ программно-целевого подхода к управлению инвестициями в российской экономике // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса: электронный журнал. 2015. № 1. С. 27–34. URL: <http://vestnik.volbi.ru/webarchive/130/yekonomicheskie-nauki/retrospektivnyi-analiz-programmno-celevo.html>.
9. *Рабданов А.Р., Аскеров П.Ф.* Программно-целевой подход как средство дальнейшего совершенствования управления АПК // Экономика сельского хозяйства России. 2014. № 6. С. 4–12.

10. *Пыткин А.Н., Баландин Д.А.* Характерные особенности развития регионального агропрома в условиях ВТО // Вестник Пермского университета. Сер.: Экономика. 2014. № 2. С. 87–97.
11. *Версан В.Г.* Качество продукции и услуг – реальный путь роста экономики и повышения уровня жизни Россиян // Экономика и управление: проблемы, решения. 2013. № 10. С. 3–6.
12. *Версан В.Г.* Качество как национальная идея // Сертификация. 2013. № 1. С. 110–115.
13. *Версан В.Г.* Проблемы роста реального сектора экономики. Программно-целевое управление // Экономика и управление: проблемы, решения. 2014. № 2. С. 3–10.
14. *Сираева Р.Р.* Государственная поддержка сельского хозяйства необходима // Экономика и социум. 2014. № 1–2. С. 759–761. URL: http://iupr.ru/domains_data/files/sborniki_jurnal/Osnovnoy%20razdel-1%2810%29%20%20.pdf.
15. *Ушацев И.Г.* Научное обеспечение Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 гг. // Экономика АПК. 2013. № 6. С. 68–77.
16. *Савкин В.И., Прока Н.И.* Продовольственная безопасность государства: состояние и прогноз // Проблемы теории и практики управления. 2013. № 1. С. 25–37.
17. *Гумеров Р.Р.* «Фантом-2», или снова о контрпродуктивности федеральной аграрной политики // Российский экономический журнал. 2012. № 6. С. 22–32.
18. *Гумеров Р.Р.* Агропродовольственная политика: как реализовать смену парадигм (концептуальные соображения по реформированию системы управления АПК России) // Российский экономический журнал. 2015. № 2. С. 66–83.

A MODERN AGRICULTURAL POLICY AND PREMISES FOR DEVELOPING AN EFFECTIVE MECHANISM FOR STATE AID TO THE AGRICULTURAL SECTOR OF RUSSIA'S ECONOMY

Vladimir I. SAVKIN^{a,*}, Nina I. PROKA^b

^a Orel State Agrarian University, Orel, Russian Federation
v.i.savkin@mail.ru

^b Orel State Agrarian University, Orel, Russian Federation
niproka@mail.ru

* Corresponding author

Article history:

Received 29 July 2015
Accepted 4 August 2015

JEL classification: Q14, Q18

Keywords: agricultural policy,
State aid, agricultural sector,
subsidies, green box subsidies,
agricultural producers

Abstract

Importance The article focuses on the mechanism for the State support to the agricultural sector of the Russian economy and overviews issues of subventions to producers of agricultural goods.

Objectives The research analyzes the mechanism for State support at the federal and regional levels, thereby finding the premises and priority areas for modernizing the mechanism.

Methods Using general logic methods, we analyzed the existing mechanism for State aid and formulated vital and strategic areas for modifying the mechanism. It should make the agricultural policy more adequate federally and regionally.

Results We found problem areas of the existing mechanism for State support to agricultural producers, premises and priority areas.

Conclusions and Relevance If the State program for agricultural development stipulates the rate of subsidies per hectare entirely for Russia and introduces a progressive adjustment coefficient for payment of subsidies in line with costs incurred, it will encourage entities to master new production technologies. The results may be used to prepare concepts for strategic development of the Russian Federation and its regions, special-purpose programs, regulatory documents on governance improvement in the agricultural sector and formulate the single agricultural policy that would be competitive as part of the WTO.

© Publishing house FINANCE and CREDIT, 2015

Acknowledgments

The article was prepared as part of the R&D *Adapting the Mechanism for the State Aid to the Agricultural Sector of Russia to New Socio-Economic Conditions under the Order of the Ministry of Agriculture of the Russian Federation*.

References

1. Nenasheva V.S. Razvitie gosudarstvennoi podderzhki APK v sisteme programmno-tselevogo regulirovaniya ekonomiki Rossii [Developing the State aid in the agricultural sector as part of managing the economy of Russia by objectives]. *Ekonomika, trud, upravlenie v sel'skom khozyaistve = Economy, Work, Management in Agriculture*, 2015, no. 1, pp. 91–94.
2. Savkin V.I. Food Security of Russia in the Conditions of the WTO. *European Science Review*, 2014, no. 7-8, pp. 142–144.
3. Ushachev I.G. Osnovnye napravleniya importozameshcheniya produktsii APK v Rossii [The main directions for import substitution of agricultural products in Russia]. *Prikladnye ekonomicheskie issledovaniya = The Applied Economic Researches*, 2015, no. 1, pp. 4–16.
4. Dmitriev A.V. [Public administration of regional socio-economic development]. *Strategiya ustoychivogo razvitiya regionov Rossii: materialy konferentsii* [Proc. Sci. Conf. The Strategy for Sustainable Development of the Russian Regions]. Novosibirsk, Tsentr razvitiya nauchnogo sotrudnichestva Publ., 2013, pp. 60–63.

5. Martynushkin A.B. *Ekonomika sel'skogo khozyaistva v period transformatsionnykh izmenenii* [Economics of agriculture in the period of transformation changes]. *Kazanskaya nauka = Kazan Science*, 2010, no. 10, pp. 166–168.
6. Bocharov S.N. *Institutsional'nye aspekty protsessov vertikal'noi integratsii* [Institutional aspects of vertical integration processes]. *Vestnik Altaiskoi akademii ekonomiki i prava = Journal of Altai Academy of Economics and Law*, 2011, no. 3, pp. 18–21.
7. Korda N.I. *Metodicheskie osnovy programmno-tselevogo upravleniya investitsiyami v APK* [Methodological bases of program and target management of investment in agricultural and industrial complex]. *Sovremennaya ekonomika: problemy i resheniya = Modern Economics: Problems and Solutions*, 2011, no. 10, pp. 25–34.
8. Korda N.I. [A retrospective analysis of the program-targeted approach to management of investment in the Russian economy]. *Biznes. Obrazovanie. Pravo. Vestnik Volgogradskogo instituta biznesa: elektronnyi zhurnal*, 2015, no. 1, pp. 27–34. (In Russ.) Available at: <http://vestnik.volbi.ru/webarchive/130/yekonomicheskie-nauki/retrospektivnyi-analiz-programmno-celevo.html>.
9. Rabadanov A.R., Askerov P.F. *Programmno-tselevoi podkhod kak sredstvo dal'neishego sovershenstvovaniya upravleniya APK* [A program and target approach as means of further improvement of management of agrarian and industrial complex]. *Ekonomika sel'skogo khozyaistva Rossii = Economics of Agriculture of Russia*, 2014, no. 6, pp. 4–12.
10. Pytkin A.N., Balandin D.A. *Kharakternye osobennosti razvitiya regional'nogo agroproma v usloviyakh VTO* [Specifics of the regional agriculture development under the WTO]. *Vestnik Permskogo universiteta. Seriya: Ekonomika = Perm University Herald. Economy*, 2014, no. 2, pp. 87–97.
11. Versan V.G. *Kachestvo produktsii i uslug – real'nyi put' rosta ekonomiki i povysheniya urovnya zhizni rossiyan* [Quality of products and services as a real growth path of the economy and improvement of the Russians' standard of living]. *Ekonomika i upravlenie: problemy, resheniya = Economy and Management: Problems, Decisions*, 2013, no. 10, pp. 3–6.
12. Versan V.G. *Kachestvo kak natsional'naya ideya* [Quality as a national idea]. *Sertifikatsiya = Certification*, 2013, no. 1, pp. 110–115.
13. Versan V.G. *Problemy rosta real'nogo sektora ekonomiki. Programmno-tselevoe upravlenie* [Problems of growth in the real sector of economy. Management by objectives]. *Ekonomika i upravlenie: problemy, resheniya = Economy and Management: Problems, Decisions*, 2014, no. 2, pp. 3–10.
14. Siraeva R.R. [State support to agriculture is necessary]. *Ekonomika i sotsium*, 2014, no. 1-2, pp. 759–761. (In Russ.) Available at: http://iupr.ru/domains_data/files/sborniki_jurnal/Osnovnoy%20razdel-1%2810%29%202%20.pdf.
15. Ushachev I.G. *Nauchnoe obespechenie Gosudarstvennoi programmy razvitiya sel'skogo khozyaistva i regulirovaniya rynkov sel'skokhozyaistvennoi produktsii, syr'ya i prodovol'stviya na 2013–2020 gg* [The scientific framework of the State program for agricultural development and regulating markets of agricultural products, raw materials and food for 2013–2010]. *Mezhdunarodnyi nauchno-proizvodstvennyi zhurnal Ekonomika APK = International Scientific and Production Journal The Economy of Agro-Industrial Complex*, 2013, no. 6, pp. 68–77.
16. Savkin V.I., Proka N.I. *Prodovol'stvennaya bezopasnost' gosudarstva: sostoyanie i prognoz* [Food security of the State: the condition and forecast]. *Problemy teorii i praktiki upravleniya = Problems of Theory and Practice of Management*, 2013, no. 1, pp. 25–37.
17. Gumerov R.R. “Fantom-2”, ili snova o kontrproduktivnosti federal'noi agrarnoi politiki [‘Phantom-2’, or back to the inefficiency of the federal agricultural policy]. *Rossiiskii ekonomicheskii zhurnal = Russian Economic Journal*, 2012, no. 6, pp. 22–32.
18. Gumerov R.R. *Agroprodovol'stvennaya politika: kak realizovat' smenu paradigm (kontseptual'nye sobrazheniya po reformirovaniyu sistemy upravleniya APK Rossii)* [The agricultural food policy: how should paradigms be substituted?]. *Rossiiskii ekonomicheskii zhurnal = Russian Economic Journal*, 2015, no. 2, pp. 66–83.