



ПРИОРИТЕТНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ АГРОПРОДОВОЛЬСТВЕННОГО КОМПЛЕКСА

Кирсанов В.В., к.э.н., ИАГП РАН

Проанализированы тенденции структурных изменений в агропродовольственном комплексе России. Исследуются основные факторы, обуславливающие дифференциацию уровней развития и влияющие на сбалансированность экономического развития отраслей комплекса. Обоснованы направления перехода к дифференцированной государственной политике, нацеленной на рост сбалансированности в межотраслевых цепочках добавленной стоимости, обеспечение рациональной территориальной специализации сельскохозяйственного производства и учитывающей изменения и перспективы позиционирования национальных производителей в мировой агропродовольственной системе.

Ключевые слова: агропродовольственный комплекс, государственная поддержка, сбалансированность, структурные изменения.

PRIORITY DIRECTIONS FOR IMPROVING STATE SUPPORT FOR AGRI-FOOD COMPLEX

Kirsanov V.V., candidate of economic sciences, IAgP RAS

The tendencies of structural changes in the agri-food complex of Russia are analyzed. The main factors that determine the differentiation of development levels and affect the balance of the economic development of the industries of the complex are studied. The directions of the transition to a differentiated state policy aimed at increasing balance in intersectoral value chains, ensuring a rational territorial specialization of agricultural production and taking into account changes and prospects for the positioning of national producers in the global agri-food system are justified.

Key words: agri-food complex, state support, balance, structural changes.

Введение.

Устойчивое сбалансированное развитие агропродовольственного комплекса является важной предпосылкой гарантированного обеспечения качественными и доступными продуктами питания за счет отечественного производства и конкурентного присутствия отечественных производителей на мировых рынках. Современное состояние агропродовольственного комплекса России характеризуется активно идущими процессами структурной перестройки, устранением диспропорций между важнейшими структурными элементами, что позволяет полнее использовать имеющийся потенциал роста. Важными задачами, решаемыми в ходе структурной перестройки, являются повышение уровня внутрикомплексной сбалансированности используемых факторов производства и формирование целостных цепочек добавленной стоимости, укрепление вертикальных межотраслевых связей и сокращением транзакционных издержек, связанных с приобретением необходимых ресурсов. Долгосрочное, конкурентное развитие агропродовольственного комплекса на основе структурной модернизации требует формирования соответствующей масштабам изменений многоуровневой системы механизмов управления.

Цель исследования.

Проанализировать изменения динамических и структурных параметров в агропродовольственном комплексе России. Обосновать направления совершенствования механизмов государственной поддержки приоритетных изменений в структуре агропродовольственного комплекса, позволяющие обеспечить структурную сбалансированность развития агропродовольственного комплекса.



Методика исследований.

В процессе исследования использовались основные положения структурного и ситуационного анализа с привлечением статистических методов обработки данных.

Результаты исследований.

В последние семь лет (2013-2019 гг.) в сельскохозяйственном производстве России наблюдается непрерывный рост валовой добавленной стоимости и произведенной продукции (за исключением 2018 года, когда снижение объема произведенной продукции составило 0,2 %). За этот период улучшилось финансовое состояние организаций отрасли и сформировались возможности для продолжения положительной динамики роста. Валовая добавленная стоимость по виду экономической деятельности «Растениеводство и животноводство, охота и предоставление соответствующих услуг в этих областях» за последние пять лет увеличилась на 7,6 %, что выше уровня по экономике в целом. Отрасли пищевой промышленности развивались медленнее. Реализация мер по импортозамещению положительно сказалась, прежде всего, на сырьевых отраслях агропродовольственного комплекса. Производство продукции сельского хозяйства в 2019 году увеличилось на 4%, в том числе прирост в растениеводстве составил 6,1%, в животноводстве — 1,6%.

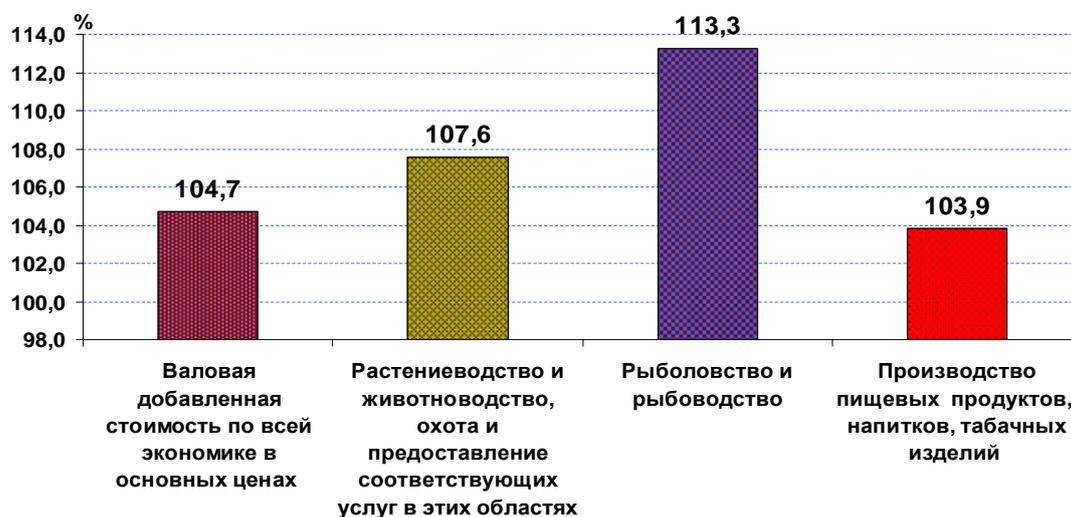


Рисунок – Динамика валовой добавленной стоимости по отраслям экономики в 2015-2019 гг. (2014 г. = 100 %)

Источник: Составлено по данным Росстата [1].

Степень достижения поставленных в Плане деятельности Министерства сельского хозяйства Российской Федерации на 2019 – 2024 годы целей оценивается 40 показателями и 23 мероприятиями. Большинство из запланированных на 2019 год значений показателей достигнуто, отклонение в сторону снижения имеются по шести показателям [2]. Индекс физического объема инвестиций в основной капитал сельского хозяйства составил 103,7 % (предварительная оценка), что на 1,4 п.п. ниже планового прироста относительно уровня 2017 года, определенного в качестве базового. Важно, что ниже плановых значений оказались показатели рентабельности сельскохозяйственных организаций (с учетом субсидий). По ожидаемой оценке Минсельхоза рентабельность составила 14,6 % вместо 15 %. Отметим, что имевший рост объемов производства не принес сельскохозяйственным организациям дополнительной прибыли. В 2019 году, по уточненным данным Росстата, сальдированный финансовый результат организаций по виду экономической деятельности «Сельское, лесное хозяйство, охота, рыболовство и рыбоводство» (без субъектов малого предпринимательства) в действующих ценах составил лишь 87,5% от уровня предыдущего года, в том числе по рыболовству и рыбоводству отмечался рост на 39,6 %, а по сельскому, лесному хозяйству и охоте – снижение на 33 %. По экономике в целом рост составил 17,5 % [3].



Основными причинами снижения доходности по нашей оценке стали ужесточение спросовых ограничений на внутреннем рынке, перераспределение полученного совокупного дохода в пользу несельскохозяйственных звеньев продуктовых цепочек добавленной стоимости, нарушение ценового паритета по продаваемым и приобретаемым сельскохозяйственными организациями товарам и услугам и др. Каждая из этих причин является значимой и требует адекватного учета в системе государственного регулирования.

Возможность включения производителей в систему государственной поддержки оказывает значимое влияние на уровень доходности бизнеса. Сельскохозяйственные организации, ведущие свою деятельность в приоритетных отраслях с государственной поддержкой и имевшие доступ к банковскому кредитованию, получили более высокие финансовые результаты. По оценке Россельхозбанка в 2019 году рентабельность российского АПК по EBITDA в целом составила 20%, что превышает итоги 2018 года (19%). По отдельным подотраслям сельского хозяйства зафиксирован существенный рост. Лидерами по увеличению рентабельности стали тепличное овощеводство (с 44% в 2018 году до 52% в 2019 году), растениеводство (с 23% до 29%), а также мясное скотоводство (с 42% до 45%) [4].

Принятие мер по реализации стратегии импортозамещения способствовало ускорению изменений в производственной структуре агропродовольственного комплекса. За период с 2000 по 2018 годы произошли значимые изменения структуры выпуска отраслей агропродовольственного комплекса, что нашло отражение в росте доли промежуточного потребления в выпуске пищевой промышленности в 2018 году по сравнению с 2000 годом с 67,6% до 77,3% и сельского хозяйства с 44,1% до 50,3% (табл.). Увеличение доли промежуточного потребления в сельском хозяйстве связано с процессами роста внутриотраслевого обмена для обеспечения развития отраслей животноводства, в пищевой промышленности – с усложнением структуры производства за счет увеличения количества переделов [5].

Анализ межотраслевой структуры участия различных стадий продуктовых цепочек комплекса в производстве совокупной добавленной стоимости выявляет недостаточный уровень глубины переработки, преобладание сырьевой составляющей и отсутствие эффективного механизма перелива капитала. Несмотря на то, что соотношение произведенной валовой добавленной стоимости в сельском хозяйстве и пищевой промышленности сократилось с 1,92 в 2015 году до 1,65 в 2018 году [6], уровень развития постсельскохозяйственных отраслей остается низким в сравнении со странами с высоким уровнем развития агропродовольственных систем и свидетельствует о недостаточно эффективной структуре комплекса. Важным фактором формирования неэквивалентных отношений сельского хозяйства с другими отраслями экономики наряду с неблагоприятной динамикой относительных цен является низкий уровень технологического развития, определяющий высокий уровень затрат в отрасли. Снижение издержек производства за счет увеличения применения технологических и управленческих новаций является важным фактором повышения сбалансированности межотраслевого обмена.

Структурная сбалансированность во многом определяет конкурентную устойчивость развития агропродовольственного комплекса как многоотраслевой системы. Значительная часть вызовов в отраслях комплекса связана с эффективностью взаимодействия отдельных звеньев цепочек добавленной стоимости, их координации с целью увеличения совокупного эффекта и справедливого распределения его среди участников, соответствующего вкладу в формирование. Отсутствующие или недоинвестированные звенья будут тормозить развитие всей цепочки, либо ставить конечный результат в критическую зависимость от внешних участников.

Разрывы в цепочках межотраслевых связей имеют место во всех сферах. Отрасли отечественной селекции и семеноводства отстают в развитии от потребностей отраслей сельскохозяйственного производства, что формирует критический уровень уязвимости цепочек добавленной стоимости от импортных поставок. По данным Минсельхоза, в 2019 году доля используемых в России семян отечественной селекции составила 62,7% (согласно новой редакции Доктрины продовольственной безопасности, она должна быть не менее 75%). Доля



высеянных семян отечественной селекции по озимой пшенице составила 90,5%, по яровой — 82,2%. Хуже всего обстоят дела с семенами сахарной свеклы, в 2019 году на отечественные пришлось всего 0,6% от общего объема высеянных семян этой агрокультуры, картофеля (9,7%), подсолнечника (26,5%), овощных культур (43,0%), сои (41,8%) и др. [7]. Существует сильная зависимость от импортных поставок и в других отраслях. Доля импорта на рынке аминокислот составляет около 70-80%, микроэлементов – до 90%, кормовых антибиотиков – до 95%, ферментов – до 90%, адсорбентов и нейтрализаторов микотоксинов – до 85%, витаминов – до 100%, значительна она и по поставкам средств защиты растений, закваски для производства молочной продукции, разных видов упаковки и др.

Сформировавшимся в настоящее время российским производственно-сбытовым цепочкам добавленной стоимости без критически важных звеньев в научно-технологической сфере сложно конкурировать с полноценными зарубежными производственными системами. Только обеспечив единство функционирования научно-технологического и производственного комплексов можно преодолеть отставание и обеспечить технологический суверенитет. В Российской Федерации разработана государственная программа научно-технологического развития. Она предполагает реализацию семи основных приоритетов, которые связаны с переходом к передовым цифровым, интеллектуальным производственным технологиям; высокопродуктивному и экологически чистому агро- и аквахозяйству, созданию безопасных и качественных продуктов питания и др. Минсельхоз в рамках Федеральной научной программы развития сельского хозяйства РФ, рассчитанной на период до 2025 года, разрабатывает 15 подпрограмм в области семеноводства и племенного дела, десять из них – в области растениеводства и семеноводства по культурам, имеющим высокую импортозависимость и экспортоориентированность.

Государственное регулирование играет важную роль в формировании позитивных тенденций в агропродовольственном комплексе, обеспечении структурной модернизации. Без государственной поддержки конкурентные позиции отечественных товаропроизводителей на внутреннем и мировом рынках были бы существенно слабее. Объем расходов консолидированного бюджета Российской Федерации на сельское хозяйство по данным Федерального казначейства в 2019 году существенно увеличился, выросла и их доля в валовом внутреннем продукте страны по сравнению с тремя предыдущими годами, составив 0,4% ВВП (таблица).

Таблица – Динамика расходов консолидированного бюджета Российской Федерации на развитие сельского хозяйства* (фактические цены, млрд руб.)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Расходы из консолидированного бюджета Российской Федерации	314,3	362,4	331,7	343,8	365,8	434,9
<i>в т.ч. из Федерального бюджета</i>	180,0	208,2	203,1	214,1	225,7	288,8
Доля расходов из Федерального бюджета, %	57,3	57,5	61,2	62,3	61,7	66,4
Расходы из консолидированного бюджета, в % к ВВП	0,40	0,43	0,39	0,37	0,38	0,40

Источник: рассчитано с использованием данных Федерального казначейства [8]

* включая рыболовство, код классификации расходов бюджетов – 0405

На федеральном уровне бюджетной системы концентрируется преобладающая часть средств государственной поддержки, которая затем передается на субфедеральный уровень для дальнейшего распределения конечным получателям. Доля расходов на сельское хозяйство из федерального бюджета выросла с 57,3% в 2014 году до 66,4% в 2019 году, что отражает ориентацию на достижение согласованности структурных изменений в региональных агропродовольственных системах для приоритетного обеспечения общероссийских параметров развития. Финансирование развития сельского хозяйства со стороны региональных бюджетов росло три последних года, прибавка в 2019 году в сравнении с предыдущим годом составила 4,3%. Следует отметить, что увеличение объемов регионального финансирования име-



до место в условиях сокращения в 2019 году агрегированного профицита региональных бюджетов, составившего 4,7 млрд рублей против 0,5 млрд рублей в 2018 год.

На недостаточное качество управления при реализации государственной программы развития АПК и федерального проекта «Экспорт продукции АПК» обращает внимание Счетная палата Российской Федерации, указывая на необходимость повышения прозрачности оказания государственной поддержки, в том числе в части обеспечения равнодоступности субсидий и кредитных ресурсов на льготных условиях для различных категорий сельскохозяйственных товаропроизводителей [9]. Высокая концентрация субсидий у ограниченного количества получателей господдержки фиксируется в большинстве регионов страны. В Саратовской области в 2017–2018 годах от 60 до 100 % по 8 видам субсидий получали от одного до трех сельхозтоваропроизводителей. Общее количество получателей сократилось в Саратовской области. Если в 2018 году их было 1,5 тысячи, то в 2019 году только 700. Товаропроизводители не обращаются за государственной поддержкой, полагая требования по её предоставлению избыточными, а также из-за большого количества проверок.

Государственное программное регулирование является базовым механизмом реализации структурных приоритетов развития и росте конкурентоспособности агропродовольственного комплекса России. За счет приоритизации оказания поддержки развитию отраслей агропродовольственного комплекса решается задача структурной перестройки и формирование целостных цепочек добавленной стоимости, концентрация бюджетных ресурсов на приоритетных направлениях обеспечивает рост конкурентоспособности отечественных товаропроизводителей на внутреннем и внешних рынках. Переход от этапа с задачами обеспечения роста объемов производства до установленных параметров продовольственной независимости к этапу сбалансированного эффективного роста обуславливают необходимость совершенствования форм и механизмов государственной поддержки.

Характерными особенностями современного этапа изменения системы государственной поддержки являются переориентация на общесистемные меры и постепенное сокращение зоны селективных методов. Государственная поддержка становится более дифференцированной с повышением значимости критерия соответствия выделяемой помощи агроклиматическому потенциалу региона, а также за счет мер, направленных на содействие росту интегративности экономического пространства. Общесистемная часть государственной поддержки направлена на укрепление вертикальных и горизонтальных интеграционных взаимодействий на российском агропродовольственном рынке, что способствует ускорению создания региональных межотраслевых цепочек, которые потенциально могут стать глобальными.

С 2020 года система мер по государственной поддержке сельского хозяйства на региональном уровне меняется. Три действующие вида поддержки (субсидии на молоко, несвязанная «погектарная» поддержка и единая субсидия) соединены в один вид с разделением на две части – компенсирующую и стимулирующую. Компенсирующая часть предполагает предоставление бюджетных ассигнований на поддержание достигнутых показателей производства и доходности сельхозпроизводителей. Стимулирующая нацелена на софинансирования расходов регионов по перспективным направлениям развития их агропродовольственных систем и будет обеспечивать точечную поддержку производителей. На федеральном уровне формируются перечни перспективных направлений, а регионы в соответствии со своими климатическими условиями и социально-экономическими возможностями выбирают ограниченный набор направлений специализации.

В Саратовской области в 2020 году на «компенсирующую» часть субсидии по отдельным отраслям растениеводства и животноводства выделяется 770,1 миллионов рублей, на «стимулирующую» – 651,7 миллионов рублей. Приоритетным направлением станет субсидирование производства зерновых и зернобобовых, а также масличных (за исключением рапса и сои) культур, повышения продуктивности в молочном скотоводстве, наращивания маточного поголовья овец и коз, производства тонкорунной и полутонкорунной шерсти, закладки и ухода за многолетними плодовыми и ягодными насаждениями, а также развитие малых форм хозяйствования.



Расширение использования в 2020 году механизмов региональной дифференциации вариантов получения государственной поддержки позволит полнее учитывать специфику регионов, а регионам самостоятельно определять приоритеты в сельском хозяйстве и развивать наиболее перспективные направления. Предлагаемые изменения потребуют нового качества взаимодействия федеральных и региональных уровней управления. Система распределения субсидий из федерального бюджета должна содействовать капитализации региональных конкурентных преимуществ и учитывать сложившуюся специализацию региона и обеспечить устойчивость и преемственность развития их агросистем.

Растущая концентрация звеньев цепочек в регионах с наиболее благоприятными условиями и рост межрегионального обмена становится важной структурной особенностью современного этапа развития. Наличие качественной логистической инфраструктуры является важным фактором роста интегративности экономического пространства страны и повышения эффективности цепочек создания добавленной стоимости. Государственная поддержка процессов формирования формированию взаимосвязанной системы федеральных инфраструктурных агрологистических объектов, включающих в себя агрологистические центры коллективного пользования, оптово-распределительные центры, агропромышленные парки, объединяющие логистические и производственные мощности, позволит придать импульс межрегиональному товарообмену, стимулировать производство и создание инфраструктуры регионального уровня. Другим важным направлением сокращения логистических затрат является разработка совместно с основными экспортёрами зерна дорожных карт – «маршрутизация» – перевозок.

В условиях усиления конкуренции на мировых рынках государственная поддержка возможностей экспорта может стать определяющим условием укрепления позиций национального бизнеса, формирования национальных межотраслевых сегментов глобальных воспроизводственных систем.

Одной из главных целей внедрения госпрограмм в практику государственного управления являлась увязка бюджетного и стратегического планирования. В практике российского управления признаки инструмента стратегического планирования (процесса, допускающего определенную гибкость и проблемно-ориентированный подход к программированию социально-экономического развития) в госпрограммах постепенно утрачивались и они во всё большей мере становились инструментами управления расходами в соответствии с принципами программно-целевого бюджетирования. Потребность в большей гибкости и динамичности программно-плановой деятельности во многом определила внимание к «проектным» методам. Использование «проектного» подхода позволяет усилить проблемно-ориентированный характер госпрограмм, их нацеленность на решение конкретных приоритетных задач развития.

Действующие документы стратегического планирования в агропродовольственной сфере необходимо приводить в соответствие с национальными целями развития, сформулированными в национальных проектах. В настоящее время отраслевые стратегические документы имеют, как правило, узкоспециализированный характер и требуют системной актуализации. Национальные проекты плохо интегрированы с госпрограммами, одному направлению может соответствовать несколько программных документов, что усложняет оценку эффективности управленческих решений. В российской практике не все инструменты проектного подхода используются для управления национальными проектами в должной мере. Это относится к технологиям идентификации и оценки рисков, анализу позиций заинтересованных сторон и привлечению их к процедурам выработки управленческих решений и др. Важным этапом в адаптации госпрограмм к новой модели управления станет использование конкурентного принципа финансирования в зависимости от вклада тех или иных проектов в достижение целей, что предполагает и увеличение бюджетной гибкости, сокращение зоны бюрократических согласований.

Повышение роли проектного подхода с ориентацией на цели национального развития в бюджетном процессе требует дополнительного согласования целевых установок и выделяе-



мых ресурсов по трём государственным программам, напрямую связанным с агропродовольственной сферой (программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, программы комплексного развития сельских территорий и программы вовлечения в сельскохозяйственный оборот заброшенных земель и охраны плодородия почв).

Заключение.

Целенаправленно реализуемая стратегия сбалансированного экономического роста должна способствовать структурной перестройке. Учет межотраслевой специфики в механизмах государственного управления и нахождение баланса между интересами потребителей и производителей сельскохозяйственной продукции и продовольствия является одной из важнейших задач государственного управления на современном этапе. Логика и сценарии дальнейших изменений в системе государственного программного регулирования связаны с необходимостью обеспечения целостности и сбалансированности развития многоотраслевой агропродовольственной системы, повышения степени интегративности экономического пространства за счет интенсификации межрегиональных связей, формирования конкурентной специализации регионов, эффективного встраивания в глобальные цепочки создания стоимости [10]. Это потребует активизация диалога между центром и регионами с целью согласования интересов страны в целом и регионов с их специфическими конкурентными преимуществами, расширения зоны использования принципа конкурентного финансирования в зависимости от вклада тех или иных проектов в достижение конечных целей.

Список литературы:

1. Индексы физического объема валовой добавленной стоимости по отраслям экономики / Росстат. – URL: <https://www.gks.ru/accounts>. (дата обращения 10.03.2020).
2. Доклад о ходе реализации в 2019 году Плана деятельности Министерства сельского хозяйства Российской Федерации на 2019 – 2024 годы. – URL: <http://mcx.ru/upload/iblock/fed/fed4bf5f2dbf9ed1fd20ac03fe212373.pdf>. (дата обращения 10.03.2020).
3. О финансовых результатах деятельности организаций в 2019 году / Росстат. – URL: https://gks.ru/bgd/free/B04_03/IssWWW.exe/Stg/d05/42.htm. (дата обращения 10.03.2020).
4. Россельхозбанк рассказал о рентабельности отечественного АПК / Россельхозбанк. – URL: <https://www.rshb.ru/news/399863/>. (дата обращения 25.02.2020).
5. Национальные счета России в 2014-2018 годах: Стат. сб. / Росстат. – М., 2019. – 263 с.
6. Сельское хозяйство России / МСХ РФ. – М., 2018. – 55 с.
7. Некрасов Р. Итоги работы отрасли растениеводства и инженерно-технических служб в 2019 году, задачи по обновлению машинно-тракторного парка и меры по подготовке и организованному проведению в 2020 году сезонных полевых сельскохозяйственных работ / Выступление на Всероссийском агрономическом и агроинженерном совещании. 30.01.2020. – URL: <https://www.nsss-russia.ru/wp-content/uploads/2020/02/презентацию.pdf>. (дата обращения 10.02.2020).
8. Консолидированный бюджет Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов / официальный сайт Федерального казначейства. – URL: <http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzheto/konsolidirovannyj-byudzhet/> (дата обращения 10.03.2020).
9. Аналитический отчет о ходе исполнения федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации за январь – декабрь 2019 года / официальный сайт Счетной палаты РФ. – URL: <http://audit.gov.ru/promo/analytical-report-federal-budget-2019-4/index.html>. (дата обращения 10.03.2020).
10. Ермолова О.В., Кирсанов В.В. Управление структурными изменениями в агропродовольственном комплексе // Экономика и управление: проблемы, решения. - 2018. - Том 1. - № 12. - с. 59-68.