



НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ МЕХАНИЗМОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ АГРОПРОДОВОЛЬСТВЕННОГО КОМПЛЕКСА РОССИИ

Кирсанов В.В., к.э.н., ИАГП РАН

Проанализированы изменения динамических и структурных параметров в агропродовольственном комплексе России. Выделены основные факторы, обуславливающие дифференциацию уровней развития и влияющие на сбалансированность экономического роста отраслей комплекса. Сформулированы приоритеты структурной модернизации АПК. Предложены направления совершенствования государственной поддержки агропродовольственного комплекса, осуществляемой через программно-проектное управление.

Ключевые слова: структурные изменения, агропродовольственный комплекс, государственная поддержка, программно-проектное управление.

DIRECTIONS OF IMPROVEMENT OF MECHANISMS OF STATE SUPPORT OF THE RUSSIAN AGRO-FOOD COMPLEX

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

Changes in the dynamic and structural parameters in the agro-food complex of Russia are analyzed. The main factors that determine the differentiation of development levels and affect the balance of economic growth of the branches of the complex are identified. The priorities of the structural modernization of the agro-food complex are formulated. Areas for improving state support for the agro-food complex, implemented through program-project management are proposed.

Keywords: structural changes, agro-food complex, state support, program-project management

Введение.

Современный вектор роста производства в агропродовольственном секторе экономики сформировался в условиях концентрации ресурсов преимущественно на решении текущих задач развития. Сменив основные принципы государственной политики поддержки развития АПК в условиях роста интеграционной зависимости мировой экономики с «конкурентной либерализации» на принципы «разумного протекционизма» удалось решить задачу повышения уровня продовольственной независимости страны. В настоящее время государство содействует активизации процессов создания современных производственных циклов. За счет концентрации капитала в точках роста сформировались крупные производственные системы в свиноводстве, птицеводстве, масложировой и сахарной продуктовых цепочках, способные успешно наращивать объемы производства. Повышение уровня внутрикомплексной сбалансированности используемых факторов производства, укрепление вертикальных межотраслевых связей и сокращение транзакционных издержек, связанных с приобретением необходимых ресурсов, вывод из производственного контура малопродуктивных ресурсов (неквалифицированной рабочей силы, низкопродуктивных земельных участков, устаревших основных фондов и т.п.) способствовали росту объемов и эффективности производства.

Однако, несмотря на положительную динамику производственных показателей в отраслях агропродовольственного комплекса, незавершенность структурной перестройки не позволяет использовать имеющийся потенциал роста. Современное состояние агропродовольственного комплекса России характеризуется наличием существенных диспропорций между важнейшими структурными элементами. Переход от этапа с задачами обеспечения роста объемов производства до установленных параметров продовольственной независимости к этапу сбалансированного эффективного роста требует проведения структурной модернизации с достраиванием недостающих звеньев и формированием вертикальных связей, увеличения притока инвестиций в отрасли комплекса.

**Цель исследований.**

Обосновать направления совершенствования государственной поддержки, позволяющие обеспечить структурную сбалансированность развития агропродовольственного комплекса России.

Методика исследований.

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

Результаты исследований.

Темпы роста в отраслях агропродовольственного комплекса России не были высокими в сравнении с другими странами. За 2000–2018 гг. объем произведенной продукции сельского хозяйства России вырос в 1,68 раза, что меньше, чем в среднем по десяти странам СНГ (1,85 раза). Рост в Беларуси (в 1,83 раза), Казахстане (1,89 раза), Украине (1,77) был выше российского [1]. Несмотря на опережающий рост производительности труда в сельском хозяйстве относительно других отраслей российской экономики, заметно отставание от ведущих аграрных стран мира по этому показателю.

Для современного агропродовольственного комплекса России характерным является наличие несбалансированности ряда национальных цепочек создания стоимости. Структурные проблемы обострило, с одной стороны, санкционное противостояние, определившее новые многоуровневые вызовы для системы управления развитием комплекса. С другой – исчерпала себя модель экономического роста 2000-х гг., являющаяся по своей сути восстановительной, основанной на вовлечении в производство незадействованных мощностей и рабочей силы. Проведенный анализ показывает, что фрагментированные цепочки добавленной стоимости не выдерживают конкуренции с полноценными зарубежными производственными системами. Разрывы в цепочках межотраслевых связей имеют место не только в производственной сфере. По оценке Президента РАН академика Сергеева «Разрыв цепочки от науки к рынку поставил нашу страну в зависимость от зарубежных поставок. Главный вызов, стоящий сейчас перед Россией, – преодоление технологического отставания – можно ответить, сформировав единство функционирования научно-технологического комплекса, где новые знания будут логичным образом переходить сначала на уровень технологии, а затем – готового продукта» [2].

Важнейшая роль в системе мер государственной поддержки отводится стимулированию инвестиционной активности. В настоящее время рост конкурентоспособности отраслей агропродовольственного комплекса ограничивается дефицитом инвестиций и технологическим отставанием. Динамика инвестиций в основные отрасли агропродовольственного комплекса не является устойчивой, что усложняет реализацию долгосрочных приоритетов развития комплекса (рис. 1). Улучшение конъюнктуры, динамика цен и рентабельности производства в 2014–2015 гг., позитивная для отраслей агропродовольственного комплекса, относительно большие объемы прибыли, полученные в этот период, не трансформировались в инвестиции.

Наибольшее падение отмечается в пищевой промышленности, где точечный прирост инвестиций в основной капитал фиксировался лишь по отдельным видам деятельности. Продолжительный период отставания в развитии пищевой промышленности в сравнении с сельским хозяйством негативно сказывается на межотраслевой сбалансированности продуктовых цепочек, дефицит инвестиций в постсельскохозяйственные отрасли существенно сдерживает возможности роста во всем комплексе.

После снижения инвестиций в 2014 и 2015 г. в отрасли «Растениеводство и животноводство, охота и предоставление соответствующих услуг в этих областях» (ОКВЭД2, по всему кругу хозяйствующих субъектов) в последние три года отмечался их существенный прирост, составивший 27,4%. Инвестиции в производство пищевых продуктов росли два последних года. Отмечаемый рост объема инвестиций в отрасли агропродовольственного комплекса позволил лишь вернуться к уровню 2013 г. Сужение платежеспособного спроса и отсутствие экспортных перспектив обусловило резкое падение инвестиций в производство напитков.

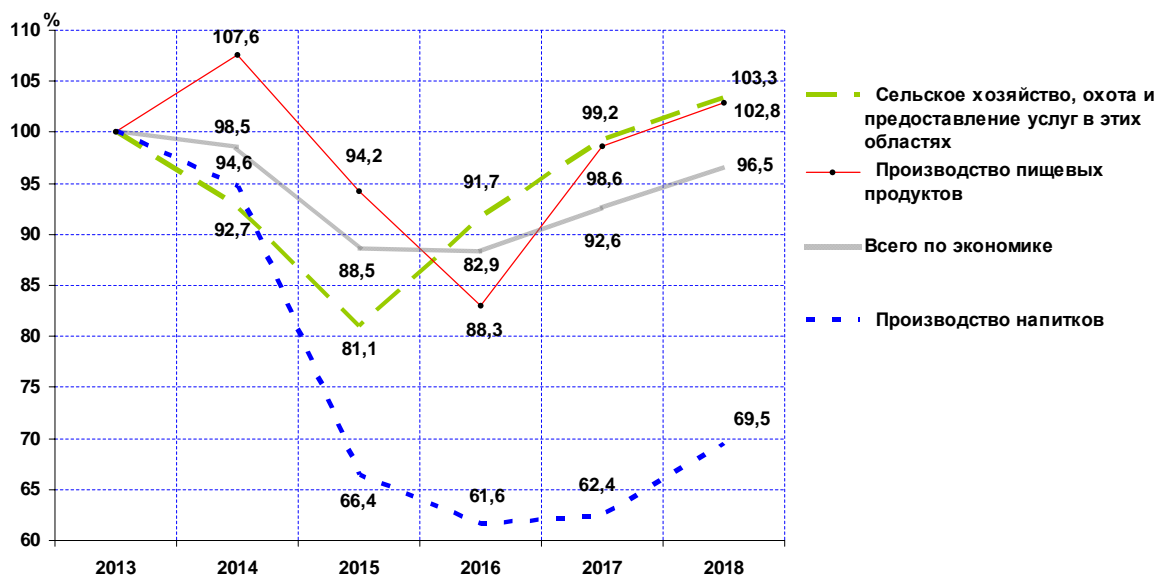


Рисунок 1 – Динамика объема инвестиций в основной капитал отраслей АПК (по ОКВЭД2) в 2014–2018 гг., % к предыдущему году

Источник: Динамика инвестиций в основной капитал (в сопоставимых ценах) в структуре ОКВЭД2 (КДЕС Ред.2) / Росстат. – URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/business/invest/tab_din-OKVED.htm (дата обращения 01.06.2019) [3].

Не стали существенным источником финансирования роста в отраслях агропродовольственного комплекса и прямые иностранные инвестиции. В отдельные годы отток (погашение) инвестиций превышал их приток (рис. 2). По данным Центрального банка России, saldo притока прямых иностранных инвестиций в отрасль «Сельское, лесное хозяйство, охота и рыболовство» в 2018 г. сократилось с 619 млн долл. в 2013 г. до 57,8 млн, в производстве пищевых продуктов, напитков, табачных изделий – с 2 млрд долл. в 2011 г. до 260,9 млн [4].

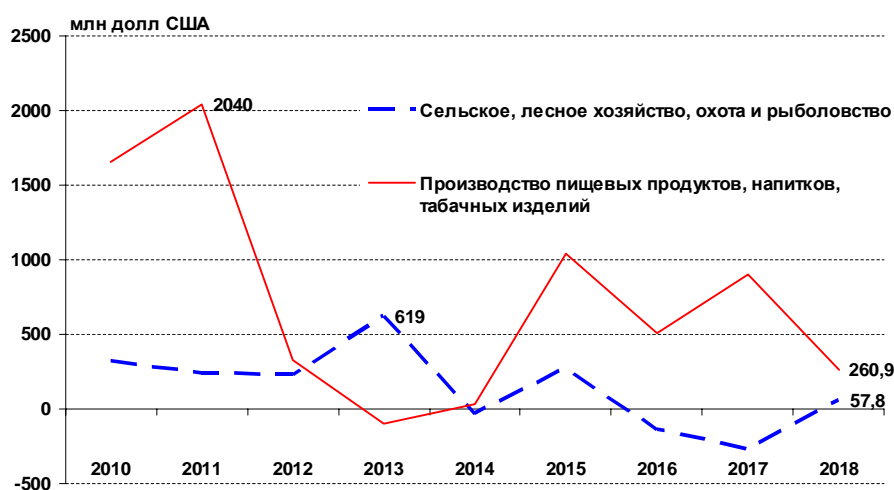


Рисунок 2 – Динамика прямых иностранных инвестиций в отрасли АПК России в 2010–2018 гг. (по данным платежного баланса), млн долл

Источник: Прямые инвестиции в Россию: операции по видам экономической деятельности / Центральный банк. – URL: http://www.cbr.ru/vfs/statistics/credit_statistics/direct_investment/08-dir_inv.xlsx (дата обращения 01.06.2019) [4].

Полагаем, что государственное программное регулирование с использованием механизмов привлечения инвестиций в приоритетные отрасли должно сыграть ключевую роль в структурной модернизации и росте конкурентоспособности агропродовольственного ком-



плекса. Реализация конкурентных преимуществ России на мировом рынке, заинтересованность иностранных покупателей в поставках российской продукции, также требуют более активного участия государства в привлечении иностранных инвестиций и технологий.

В условиях дефицита источников финансирования расширенного воспроизводства позитивные изменения в развитии национального агропродовольственного комплекса во многом определялись мерами государственной поддержки. Государственная поддержка сельскохозяйственных организаций играет важную стабилизирующую роль в их развитии. Уровень рентабельности сельскохозяйственных организаций в значительной мере определяется получаемыми субсидиями из бюджетной системы. Среднегодовой объем субсидий в 2014–2018 гг. оставался примерно одинаковым, а объем полученной сельскохозяйственными организациями прибыли без учета субсидий менялся в широких пределах. За счет средств государственной поддержки формируется значительная часть прибыли сельскохозяйственных организаций (рис. 3). Так, в 2014 г. доля субсидий из бюджетов всех уровней в объеме прибыли до налогообложения составила 61,0%; в 2015 – 41,9%; в 2016 – 43,6%; в 2017 г. – 55,7% [5, с. 49]. Отметим, что сокращение объема прибыли, полученной сельскохозяйственными организациями (без субсидий из бюджета) в 2017 г., имело место в условиях достижения рекордных показателей по производству продукции растениеводства, роста производства в отраслях животноводства. Это указывает на несформированность или неэффективность механизмов противодействия нарушению ценового паритета между сельским хозяйством и остальной экономикой. Рентабельность сельскохозяйственных организаций (с учетом субсидий) в 2018 г. выросла и составила 13,1% (оценка Минсельхоза России), что ниже целевого показателя (15%) на 1,9 п.п. Без учета субсидий рентабельность составила 8,1% против 5,3% в 2017 г. Ожидаемую прибыль до налогообложения (с учетом субсидий) Минсельхоз оценивал в сумме 314,1 млрд руб., что на 15,1% выше уровня 2017 г. (272,9 млрд руб.) [6].

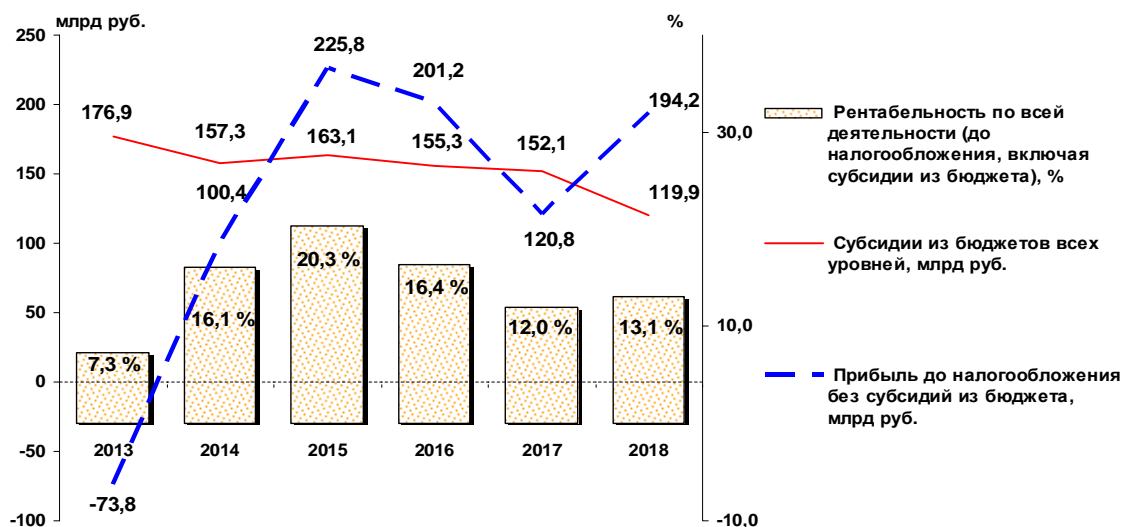


Рисунок 3 – Финансово-экономические показатели деятельности сельскохозяйственных организаций РФ в 2013–2018 гг. (субсидии и прибыль – левая шкала, млрд руб., рентабельность – правая шкала, %)

Источник: составлено по данным Минсельхоза РФ [5, 6].

Преобладающая часть средств государственной поддержки концентрируется на федеральном уровне бюджетной системы и передается на субфедеральный уровень для дальнейшего распределения конечным получателям. Доля расходов на государственную поддержку развития сельского хозяйства, приходящаяся на федеральный уровень, остается стабильно высокой (61,2–62,3% в 2016–2018 гг.) (см. таблицу). Такая пропорция распределения отражает ориентацию на достижение согласованности структурных изменений в региональных агропродовольственных системах для приоритетного обеспечения общероссийских параметров развития.



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

Показатели	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.
Расходы из консолидированного бюджета РФ	314,3	362,4	331,7	343,8	365,8
В том числе из Федерального бюджета	180,0	208,2	203,1	214,1	225,7
Доля расходов из Федерального бюджета, %	57,3	57,5	61,2	62,3	61,7
Расходы из консолидированного бюджета, % к ВВП	0,40	0,43	0,39	0,37	0,38

Источник: рассчитано с использованием данных Федерального казначейства [7].

Доля расходов консолидированного бюджета РФ на сельское хозяйство снижается: если в 2013 г. она составляла 0,51% ВВП, то в 2018 г. – только 0,38%. Полагаем, что имеет место несоответствие потенциала роста в сельском хозяйстве возможностям бюджетного финансирования.

Для большинства регионов России с высокой долей сельского хозяйства в структуре произведенного валового регионального продукта и положительным сальдо обмена сельскохозяйственной продукции роль федерального бюджета высока. При преобладании в структуре вывоза (экспорта) региона продукции, востребованной на рынке, но с невысокой степенью переработки, уровень федеральной поддержки, как правило, еще выше. Такая ситуация является характерной для Саратовской области, в которой доля федерального финансирования мероприятий Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия (далее – госпрограмма) составила в 2018 г. 78,3%, а в отдельные годы была значительно выше (рис. 4).

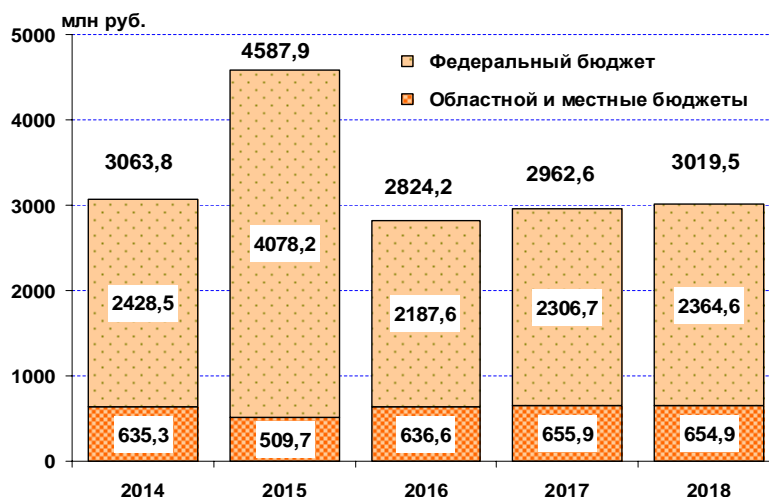


Рисунок 4 – Фактическое исполнение финансового обеспечения государственной программы «Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия в Саратовской области на 2014–2020 годы»

Источник: данные МСХ Саратовской области.

В консолидированном бюджете РФ отражаются все расходы на развитие сельского хозяйства, преобладающая их часть направляется получателям бюджетных средств через госпрограмму. Минсельхозу России в соответствии со сводной бюджетной росписью в 2018 г. были направлены бюджетные ассигнования в сумме 254,1 млрд руб. Фактически мероприятия госпрограммы профинансированы в объеме 249,5 млрд руб.

По данным ФГБУ «Центр Агроаналитики» в 2018 г. наибольший объем бюджетных средств был предоставлен по направлению «Развитие отраслей агропромышленного комплекса» – 74,5 млрд руб. [8]. Доля федерального бюджета составила 79,6%. В рамках этого направления 66,0% средств было направлено на содействие достижению целевых показателей региональных программ развития агропромышленного комплекса («Единая субсидия»).



По направлению «Стимулирование инвестиционной деятельности в агропромышленном комплексе» (поддержка инвестиционного кредитования в агропромышленном комплексе) было предоставлено 24,4 млрд руб. средств госпрограммы. Приоритетными направлениями в распределении субсидируемых инвестиционных кредитов стали «Свиноводство» (22,4% общего объема кредитов и 18,6% в общем объеме остатка ссудной задолженности по субсидируемым инвестиционным кредитам), «Птицеводство» (17,9 и 15,1 соответственно) и «Техническая и технологическая модернизация» (15,9% и 13,1%).

В 2018 г. в рамках оказания поддержки по возмещению прямых понесенных затрат на создание и/или модернизацию объектов АПК проведен отбор инвестиционных проектов, по итогам которого 131 инвестиционный проект признан соответствующим критериям отбора на общую сумму по разделу иных межбюджетных трансфертов 13,6 млрд руб. (тепличные комплексы – 40 инвестиционных на общую сумму 7,1 млрд руб.; хранилища – 30 инвестиционных проектов на общую сумму 0,6 млрд руб.; молочные комплексы – 61 инвестиционный проект на общую сумму 5,9 млрд руб.).

Эволюция подходов к объектам и методам государственной поддержки отражает поиск баланса в системе приоритетов: между селективными и общесистемными мерами, федеральным и региональным видением решения проблем, продуктовыми или институциональными доминантами.

Формирование современной системы стратегического планирования в агропродовольственной сфере начиналось с принятия в 2006 г. приоритетного национального проекта «Развитие АПК». Проект содержал целевые установки на решение наиболее острых проблем в условиях ограниченного финансового обеспечения (ускоренное развитие животноводства, стимулирование развития малых форм хозяйствования, обеспечение доступным жильем молодых специалистов).

С 2010 г. в Российской Федерации началась работа по преобразованию федерального бюджета в программный вид, при этом основным инструментом бюджетной поддержки отраслей национальной экономики становятся государственные программы [9].

Программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008–2012 гг. стала первой в современной российской практике управления отраслевой программой, получившей статус государственной. Она была разработана на базе основных идей национального приоритетного проекта «Развитие АПК» и действовавших на то время программ поддержки сельского хозяйства. Статус государственной программы требовал определять в одном документе цели, ключевые ориентиры, плановые показатели развития отрасли, а также набор обязательств государства по их поддержке. Одним из основных механизмов реализации национального проекта «Развитие АПК» и первой госпрограммы на 2008–2012 гг. была поддержка кредитования, на которую приходилось более двух третей всех выделяемых субсидий. Непосредственной привязки выделяемых субсидий к отдельным отраслям не было, они выделялись на строительство и реконструкцию объектов, приобретение материально-технических ресурсов. Механизм взаимодействия центра (Министерства сельского хозяйства России) и регионов строилось на основе рассмотрения заявок регионов на предоставление федеральных субсидий. Предложения регионов формировались исходя из заявок организаций региона, заинтересованных в получении дополнительных средств для своего развития.

Наиболее проблемные отрасли – молочное и мясное скотоводство – не были включены в число приоритетов федерального уровня (раздел «Развитие приоритетных отраслей»). Их поддержка с 2009 г. оказывалась в основном через «региональные экономически значимые программы развития сельского хозяйства», обязательства по выполнению которых фиксировались в соглашениях регионов с Минсельхозом России. Новый механизм был введен для усиления отраслевой направленности и комплексности планирования. В госпрограмме на 2013–2020 гг. он стал основным. Главное преимущество механизма состояло в том, что средства федерального бюджета выделяли не на отдельные инвестиционные проекты предприятий, а на региональную отраслевую программу в целом. На конкурс первоначально было представлено 56 региональных программ по развитию молочного животноводства, 31



программа по развитию мясного скотоводства, а также небольшое количество программ других типов (всего предусматривалась возможность поддержки из федерального бюджета по пяти направлениям). Важным условием выделения федеральных средств было софинансирование из региональных бюджетов.

Несмотря на то, что были подготовлены методические рекомендации по разработке региональных экономически значимых программ [10], большая часть регионов оказалась не в полной мере готовой к реализации программ как в нормативно-правовом аспекте, так и ресурсного обеспечения мероприятий. При этом некоторые из региональных программ заслужили признание экспертов, были оценены и представлены как образцовые [11].

Оценка степени успешности выполнения региональных экономически значимых программ важна по той причине, что диалог между центром и регионами с целью согласования интересов страны в целом и регионов с их специфическими конкурентными преимуществами в таком или похожем формате будет воспроизводиться постоянно. Проведенный анализ показывает, что во время действия первых экономически значимых программ имела место сильная региональная дифференциация в эффективности использования бюджетных средств и выполнения обязательств заключенных соглашений. Наблюдалась рассогласованность в оценке важности приоритетов по разным критериям. Например, для федерального бюджета (эффективность единицы вложенных бюджетных средств) наиболее выгодно было поддерживать группу регионов с наивысшими показателями прироста продуктивности по надоям молока на 1 корову. По критерию прироста производства региональные программы размещения средств федерального бюджета были ориентированы на приоритетную поддержку организаций с потенциально высокими темпами роста производства, имеющих, как правило, средний и невысокий уровень продуктивности животных.

Одним из основных недостатков на этом этапе развития программно-целевого управления стало чрезмерно большое число мероприятий, слабо увязанных друг с другом в единую систему, что усложняло обеспечение сбалансированности целевых показателей с ресурсами. Следствием стало невыполнение ключевых целевых показателей программ, несоблюдение сроков и объемов бюджетного финансирования, а также недостаточная мотивация и ответственность за результаты.

Новый уровень системности государственного воздействия на развитие отраслей агропродовольственного комплекса был обеспечен в госпрограмме на 2013–2020 гг. В ней были сформулированы более общие и масштабные цели, соответствующие статусу государственной программы. В целевых установках и структуре госпрограммы более полно отражены требования обеспечения продовольственной безопасности и продовольственной независимости, повышения конкурентоспособности сельскохозяйственной продукции, сохранения земельных ресурсов и др. Новацией в госпрограмме на 2013–2020 гг. была большая ориентация на реализацию продуктового подхода. Были утверждены подпрограммы «Развитие подотрасли растениеводства, переработки и реализации продукции»; «Развитие подотрасли животноводства, переработки и реализации продукции». Эти подпрограммы отличались высокой степенью комплексности, в них включались мероприятия по развитию выделенных отраслей, их финансированию, кредитованию, страхованию и регулированию рисков. Самостоятельными подпрограммами были оформлены новые приоритетные направления («Развитие мясного скотоводства», «Поддержка малых форм хозяйствования», «Техническая и технологическая модернизация, инновационное развитие»). На региональном уровне реализовывались программы как части федеральных. Например, в Саратовской области в 2016 г. финансировались мероприятия по подпрограммам «Развитие овощеводства открытого и защищенного грунта и семенного картофелеводства», «Развитие мясного скотоводства», «Развитие молочного скотоводства», «Поддержка племенного дела, селекции и семеноводства». В дальнейшем имело место некоторое ослабление «продуктового» подхода. Подпрограммы развития продуктивных подкомплексов объединили в одну подпрограмму «Развитие отраслей АПК». Мероприятия по кредитованию и финансированию в первоначальном варианте были изложены в отраслевых подпрограммах, в новом варианте



они выделены в двух подпрограммах: «Развитие финансового кредитной системы агропромышленного комплекса» и «Стимулирование инвестиционной деятельности».

В 2017 г. был введен новый механизм реализации госпрограммы, касающийся распределения субсидий из федерального бюджета. Минсельхоз России стал доводить до регионов «единую» (консолидированную) субсидию и определять приоритетные направления ее использования. Целевая направленность «единой» региональной субсидии состоит в содействии достижению показателей региональных программ развития АПК. Регионы, исходя из имеющихся и выделенных средств из федерального бюджета на условиях софинансирования, определяют целевые показатели своих программ и заключают соглашения с Министерством, в которых берут обязательства по их достижению. Методические рекомендации, регламентирующие взаимодействие центра и регионов по согласованию федеральных и региональных целей и интересов, основаны на возможности самостоятельного определения регионами видов деятельности из предлагаемого федеральным центром списка, поддержка развития которых будет софинансироваться из федерального бюджета [12]. Субъект Российской Федерации из приоритетных направлений, определенных в соответствии с Методикой, выбирает не менее трех приоритетных направлений, достижение показателей по которым обеспечивается регионом в приоритетном порядке. Как правило, регионы с развитой аграрной сферой выделяют много приоритетных направлений. Например, Ростовская область определила 13 направлений из всех четырех предложенных групп приоритетных направлений, Республика Татарстан – 11, Тамбовская область – 10, Воронежская область – 9 направлений. Краснодарский край остановился на четырех направлениях. Саратовская область выбрала 8 направлений: производство зерновых и зернобобовых культур; развитие племенного животноводства; развитие элитного семеноводства (в рамках обеспечения продовольственной независимости Российской Федерации); поддержка мясного скотоводства; поддержка овцеводства и козоводства; поддержка многолетних насаждений (в рамках сохранения и развития традиционных для субъекта Российской Федерации видов производства сельскохозяйственной продукции); поддержка крестьянских (фермерских) хозяйств; поддержка сельскохозяйственных потребительских кооперативов для развития материально-технической базы (в рамках развития малых форм хозяйствования). Саратовская область, как и большинство других регионов, не выбрала направление по страхованию рисков в растениеводстве и животноводстве. Представляется, что избыточное количество направлений, обозначаемых регионами в качестве приоритетных, не способствует формированию их конкурентной специализации.

Многие проблемы организационно-экономического механизма государственного управления на основе госпрограмм являются следствием попытки совмещения двух противоположных подходов к их функциональному предназначению. Одной из главных целей внедрения госпрограмм в практику государственного управления являлась увязка бюджетного и стратегического планирования [13]. С одной стороны, госпрограммы являются средством распределения расходной части бюджетной системы Российской Федерации и, с другой – «основным документом стратегического планирования в сфере планирования и программирования» [14]. Госпрограммы постепенно утрачивают признаки инструмента стратегического планирования (процесса, допускающего определенную гибкость и проблемно-ориентированный подход к программированию социально-экономического развития) и во всё большей мере становятся инструментами управления расходами в соответствии с принципами программно-целевого бюджетирования. Потребность в большей гибкости и динамичности программно-плановой деятельности во многом обусловила интерес к альтернативным «проектным» методам. Использование «проектного» подхода позволяет усилить проблемно-ориентированный характер госпрограмм, их нацеленность на решение конкретных приоритетных задач развития. Важно то, что принципы, на которых основан проектный подход, определяют идентификацию проблем, требующих программной проработки, как отправную точку плановой деятельности. Предполагается, что таким образом можно преодолеть недостатки бюджетного процесса с его высокой степенью инерционности и жесткости, расширить возможности госпрограмм как инструментов реализации стратегических планов развития.



Расширение зоны использования технологий проектного финансирования в рамках программно-целевого планирования является для практики российского государственного управления относительно новой задачей, а главные сложности связаны с выбором приоритетов разного уровня, согласованием интересов, обеспечением методологического сопровождения реализации проектов. Проектный подход позволяет четче формулировать приоритеты и планировать их более полное ресурсное обеспечение. Расширение практики использования проектного подхода позволит обеспечивать ведущую роль государства в целеполагании и активное задействование инструментов частно-государственного партнерства при сохранении координирующей роли государства. В 2017 г. была разработана нормативная база для внедрения пилотных госпрограмм. Утверждено Постановление Правительства «О разработке, реализации и об оценке эффективности отдельных государственных программ Российской Федерации» [15].

С 2020 г. Минсельхоз России предполагает изменить систему мер по государственной поддержке сельского хозяйства на региональном уровне. Три действующие вида поддержки (субсидии на молоко, несвязанная, «погектарная», поддержка и единая субсидия) будут соединены в один вид с разделением на две части – компенсирующую и стимулирующую. Компенсирующая часть предполагает предоставление бюджетных ассигнований на поддержание доходности сельхозтоваропроизводителей (будут компенсироваться выпадающие доходы и распределяться как и в настоящее время – по гектарам площади и литрам произведенного молока). Стимулирующая будет направляться для софинансирования расходов регионов на перспективные направления развития их агропродовольственных систем. На федеральном уровне формируются перечни перспективных направлений, а регионы в соответствии со своими климатическими условиями и социально-экономическими возможностями выбирают ограниченный набор направлений специализации. Соотношение компенсирующей и стимулирующей частей субсидии регионам будет меняться в пользу второй из них. Такой подход не является новым, но использование принципов проектного финансирования обуславливает большую жесткость требований к бюджетной эффективности выделяемых ресурсов. Предлагаемые изменения потребуют нового качества взаимодействия федеральных и региональных уровней управления. На ближайшие три года в рамках госпрограммы такими перспективными направлениями являются молочное животноводство, производство крупного рогатого скота, овцеводство, в растениеводстве – производство зерновых и зернобобовых культур, масличных, а также расширение виноградников, садов.

Переход от этапа с задачами обеспечения роста объемов производства до установленных параметров продовольственной независимости к этапу сбалансированного эффективного роста обуславливает необходимость совершенствования форм и механизмов государственной поддержки. Логика и сценарии дальнейших изменений 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.

Направлениями перехода к регионально дифференцированной государственной политике, нацеленной на обеспечение рациональной территориальной специализации сельскохозяйственного производства и учитывающей изменение позиционирования национального АПК в мировой агропродовольственной системе, являются использование в качестве основного критерия дифференциации государственной поддержки соответствие выделяемой помощи агроклиматическому потенциалу региона; повышение роли мер, направленных на содействие росту интегративности экономического пространства; постепенная переориентация программ поддержки сельскохозяйственного производства на программы комплексного развития сельских территорий; стимулирование развития перспективных территориально-хозяйственных систем – зон опережающего развития (зон гарантированного производства сельскохозяйственной продукции; конкурентоспособных кластеров и ряда других форм); более активное использование балансового и нормативно-ресурсного подходов к обоснованию размеров государственной поддержки в региональном разрезе. В процедурах ранжирования



и отбора региональных проектов предлагается использовать метод анализа иерархий, соответствующий большинству требований решения задач многокритериального выбора.

Для роста интегративности экономического пространства страны и эффективности цепочек создания добавленной стоимости важным является наличие качественной логистической инфраструктуры. Особое внимание требуется уделять формированию взаимосвязанной системы региональных инфраструктурных агрологистических объектов, включающих в себя агрологистические центры коллективного пользования, оптово-распределительные центры, агропромышленные парки, объединяющие логистические и производственные мощности.

Рост экспортного потенциала агропродовольственного комплекса России требует формирования новой модели встраивания в глобальные цепочки добавленной стоимости, содержательной стороной которой должно стать обеспечение выхода на более высокий уровень производственной кооперации с формированием национальных межотраслевых сегментов глобальных воспроизводственных систем. Государственная поддержка расширения возможностей для экспорта является важным условием растущего коммерческого присутствия национального бизнеса на мировом рынке. Качественно новый этап развития должен характеризоваться не просто ростом экспортных операций, а выходом на более высокий уровень производственной кооперации с формированием национальных межотраслевых сегментов глобальных воспроизводственных систем. Важной современной тенденцией в мировом разделении и кооперации труда является движение в направлении формирования институционально однородной среды на территории тех стран, которые входят в интеграционные объединения. Институционально однородная среда создает равные условия для бизнеса с точки зрения защиты прав собственности, с точки зрения конкуренции и защиты интеллектуальных прав, а также доступа на рынки. Формирование институционально однородной среды важно для углубления интеграции между государствами – членами ЕАЭС. Для реализации экспортного потенциала необходима государственная поддержка комплекса мер, включающего снижение барьеров, решение вопросов сертификации продукции и ветеринарного контроля, маркетинговое сопровождение экспортеров и финансовую поддержку экспортных операций.

Заключение.

Фрагментарность и несбалансированность ряда национальных цепочек создания стоимости требует достраивания недостающих звеньев и формирования вертикальных связей, притока инвестиций в отрасли комплекса. Основными направлениями структурной модернизации агропродовольственного комплекса, осуществляемой через государственное программно-проектное управление, являются стимулирование формирования длинных технологических цепочек добавленной стоимости на основе вертикальной интеграции как ключевого условия обеспечения модернизации; поддержка деловой активности по критическим зонам в межотраслевых цепочках; содействие активизации инновационных процессов и обеспечение технологического суверенитета; защита от разрушающей конкуренции со стороны иностранных производителей, прежде всего, финальных стадий цепочек добавленной стоимости; учет региональных аспектов в реализации структурной политики в агропродовольственном комплексе, содействие формированию конкурентной специализации регионов на основе капитализации их конкурентных преимуществ, превращение их в фактор роста, расширение мер государственной поддержки развития территорий [16].

Повышению эффективности государственной поддержки будут способствовать рост объемов и диверсификация источников финансирования агропродовольственной сферы, активное использование программно-целевого принципа бюджетного планирования, проектно-программного управления, усиление роли балансового подхода к обоснованию приоритетов финансирования отраслевых и региональных проектов, расширение зоны взаимодействия федерального центра и субъектов РФ по совместному финансированию мер по развитию и регулированию рынков.

Список литературы:

1. Индексы продукции сельского хозяйства / Статкомитет СНГ. 2018. – URL: www.cisstat.com/rus/macro/mac4_an.pdf (дата обращения 01.06.2019).



2. Сергеев А.М. Наука в национальном развитии играет ключевую роль. Доклад на Общем собрании членов РАН 23–24 апреля 2019 г. – URL: <http://www.ras.ru/FStorage/Download.aspx?id=3fbcd04-df64-4e96-bbcd-3c64f4e28288>. (дата обращения 01.06.2019).
3. Динамика инвестиций в основной капитал (в сопоставимых ценах) в структуре ОК-ВЭД2 (КДЕС Ред. 2) / Росстат. – URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/business/invest/tab_din-OKVED.htm (дата обращения 01.06.2019).
4. Прямые инвестиции в Россию: операции по видам экономической деятельности / Центральный банк. – URL: http://www.cbr.ru/vfs/statistics/credit_statistics/direct_investment/08-dir_inv.xlsx (дата обращения 01.06.2019).
5. Сельское хозяйство России / МСХ РФ. Департамент экономики и государственной поддержки АПК. – М., 2018. – 55 с.
6. Об итогах деятельности Минсельхоза России за 2018 год / МСХ РФ. – URL: <http://mcx.ru/upload/iblock/10c/10c6695082afd0ac0ea4b6e41fa3f6d9.pdf> (дата обращения 01.06.2019).
7. Консолидированный бюджет Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов / Официальный сайт Федерального казначейства: – URL: <http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannyj-byudzhets>; <http://www.roskazna.ru/upload/iblock/27b/otchet-ob-ispolnenii-kbrf-za-2018-god.zip> (дата обращения 01.06.2019).
8. Объемы финансирования и распределения средств на государственную поддержку АПК РФ / ФГБУ «Центр Агроаналитики». – URL: <http://gp.specagro.ru/region/rf/31/12/2018> (дата обращения 01.06.2019).
9. Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 2 августа 2010 г. N 588 (с изменениями и дополнениями). – URL: base.garant.ru/198991/
10. Методические рекомендации по подготовке экономически значимых программ развития сельского хозяйства субъектов Российской Федерации. – URL: http://mcx.ru/documents/document/v7_show/2394..htm (дата обращения 01.12.2018).
11. Образец экономически значимой региональной программы по развитию мелиоративных систем общего и индивидуального пользования на примере Саратовской области. – URL: http://mcx.ru/documents/document/v7_show/22146..htm (дата обращения 01.12.2018).
12. Перечни приоритетных направлений развития сельского хозяйства. – URL: <http://mcx.ru/upload/iblock/f58/f581ba76af689389ec8e173c071f1dd5.pdf> (дата обращения 10.10.2018).
13. Об утверждении Программы Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года: Распоряжение Правительства РФ от 30.06.2010. N 1101-р (ред. от 07.12.2011) // КонсультантПлюс. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_280803/
14. О стратегическом планировании в Российской Федерации: Федеральный закон от 28.06.2014 N 172-ФЗ (ред. от 31.12.2017 N 507-ФЗ) // КонсультантПлюс. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_280803/
15. О разработке, реализации и об оценке эффективности отдельных государственных программ Российской Федерации: Постановление Правительства Российской Федерации от 12.10.2017 № 1242 (ред. от 23.02.2018) // КонсультантПлюс. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_280803/
16. Ермолова О.В., Кирсанов В.В. Управление структурными изменениями в агропродовольственном комплексе // Экономика и управление: проблемы, решения. – 2018. – Т. 1. – № 12. – С. 59–68.