

УДК 631.1

¹О.В. Глеба, ²К.А. Чудакова, ³А.Л. Золкин, ⁴М.С. Чистяков

¹ФГАОУ ВО МГИМО МИД России (Одинцовский филиал), Московская обл., г. Одинцово

²Западно-Подмосковный институт туризма – Филиал РМАТ, Московская обл., г. Химки

³Поволжский государственный университет телекоммуникаций и информатики (ПГУТИ), г. Самара

⁴АНОО ВО Центросоюз РФ «Российский университет кооперации», Владимирский филиал, г. Владимир

СУБСИДИРОВАНИЕ АГРАРНОГО СЕКТОРА: НОВЫЕ ПРАВИЛА, СТАРЫЕ ПРОБЛЕМЫ

Ключевые слова: аграрный сектор, субсидии, государственная поддержка.

В статье рассматриваются проблемы, связанные с субсидированием аграрной отрасли страны, тормозящие ее развитие. Работа отечественных аграриев уже давно напоминает не бизнес, а борьбу за выживание. Государство тоже не в состоянии гарантировать минимальную доходность производства сельскохозяйственной продукции.

¹O.V. Gleba, ²K.A. Chudakova, ³A.L. Zolkin, ⁴M.S. Chistyakov

¹Federal State Autonomous educational institution MGIMO of the MFA of Russia (Odintsovo branch), Moscow region, Odintsovo

²West-Moscow Region Institute of Tourism-Branch of the RMAТ, Moscow region, Khimki

³Povolzhskiy State University of Telecommunications and Informatics (PGUTY), Samara

⁴“Russian University of Cooperation”, Vladimir branch, Vladimir

SUBSIDIZING THE AGRICULTURAL SECTOR: NEW RULES, OLD PROBLEMS

Keywords: agricultural sector, subsidies, state support.

The article deals with the problems associated with subsidizing the agricultural sector of the country, which hinder its development. The work of domestic farmers has long been reminiscent not of business, but of the struggle for survival. The state is also unable to guarantee a minimum return on agricultural production.

Аграрный сектор занимает стратегическое положение в экономике любого государства, поскольку сельское хозяйство выступает в качестве основной производительной системы, обеспечивающей граждан продуктами питания, а промышленность – сырьём, ввиду чего аграрный сектор следует считать залогом экономической безопасности государства.

С 2020 года вступили в силу новые правила субсидирования аграрной отрасли. Соответствующие изменения были внесены в Государственную программу развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013-2025 годы. Если ранее субсидирование осуществлялось по трём основным направлениям: со-

действие достижению целевых показателей региональных программ развития сельского хозяйства (единая субсидия), на повышение продуктивности в молочном скотоводстве и на оказание несвязанной поддержки в области растениеводства (погектарная субсидия), то новые правила предусматривают выделение двух видов субсидий: компенсирующую и стимулирующую.

Компенсирующая субсидия, судя по названию, призвана компенсировать выпадающие доходы (на 1 га площади или на 1 литр молока) и будет предоставляться всем регионам на поддержку сельхозпроизводства, включая повышение продуктивности в молочном скотоводстве, поддержку племенного животноводства и элитного семеноводства, развитие традиционных подотрас-

лей растениеводства и животноводства, а также на поддержку сельхозстрахования, исходя из доли каждого региона в общем значении показателей по стране. Напротив, стимулирующая субсидия будет предоставляться тем регионам, которые установили для себя приоритетные отрасли развития сельского хозяйства. Другими словами, данный вид субсидии направлен на поддержание развития перспективных направлений, которыми определены выращивание овощей открытого и закрытого грунта, садоводство, виноградарство, производство коровьего и козьего молока, расширение производства зерновых и зернобобовых агрокультур, рапса и сои, а также развитие мясного скотоводства. Таким образом, теперь субсидии разделены на средства поддержки и средства развития. Однако остался непонятным механизм определения регионами приоритетных проектов (для получения стимулирующей субсидии), ввиду чего имеются предпосылки к тому, что распределение субсидий опять будет носить асимметричный характер, как это было ранее, и средства будут доставаться лишь некоторым субъектам хозяйствования в регионах.

Как можно заметить, менять механизм субсидирования почти каждый год в сельском хозяйстве становится нормой. Два года назад субсидии объединяли («единая» субсидия), теперь опять разъединяют. Между тем, постоянное изменение правил субсидирования не даёт возможности аграриям планировать свою производственную деятельность на перспективу. А тот факт, что Министерство сельского хозяйства РФ может поменять «правила игры» без учёта сезонности в аграрной отрасли, вызывает крайнее недоумение. Яркий тому пример – изменение порядка предоставления «погектарной» субсидии, которая позволяет обеспечить хозяйство оборотными средствами для пополнения запаса ГСМ и семян, ремонта сельхозтехники. Посев аграрии проводили в сентябре 2018 года, а о том, что господдержка будет предоставляться лишь на апробированные семена и районированные сорта, узнали только в феврале 2019 года.

Новыми правилами предоставления «погектарной» субсидии определено,

что ее смогут получить только те аграрии, которые используют при проведении агротехнологических работ сорта или гибриды семян сельскохозяйственных культур, включённых в Госреестр селекционных достижений (по своему региону допуска) и соответствующих ГОСТу Р 52325-2005 [1]. В целом привязка «погектарных» субсидий к районированным семенам идёт в общем русле усиления требований федеральных властей к качественным показателям аграрной отрасли. Так, статья 25 Федерального закона от 17 декабря 1997 года № 149-ФЗ «О семеноводстве» [2] существует уже более двадцати лет, и в ней чётко прописано, что «семена, предназначенные для посева (посадки), подлежат проверке на сортовые и посевные качества». Отсюда следует, что агробизнес всегда должен иметь либо сертификат соответствия семян (если они куплены в специализированном семеноводческом хозяйстве), либо официальный протокол испытаний (апробации) посевов на ГОСТ Р 52325-2005. Но к этой норме и аграрии, и органы власти до последнего времени относились без должного внимания (кроме семеноводческих хозяйств), а потому и господдержка никак не зависела от того, какие семена сеет аграрий. В настоящее время многие хозяйства используют семена, включённые в Государственный реестр по региону, но не обязательно районированные. Поэтому получить господдержку не смогут те хозяйства, которые сеяли своими семенами, но не проводили апробацию посевов, либо кто сеял качественными, но не сортовыми семенами (закончился двухлетний срок использования патентоохраняемого сорта), а также кто сеял элитными семенами и зачастую более высокоурожайными, но не районированными сортами. Новые правила в Минсельхозе объясняют, во-первых, необходимостью поддерживать отечественное семеноводство, а во-вторых, большими потерями, которые несёт отрасль растениеводства от посева некачественными несортовыми семенами. Как сообщил на недавнем всероссийском фермерском съезде АККОР директор Департамента растениеводства Минсельхоза Роман Некрасов, из 5,5 миллионов тонн семян зерновых культур, засеянных в 2019 году

на российские поля, почти 900 тысяч тонн составили семена с «неофициальным статусом» – непроверенные и не включённые в Госреестр [3].

Несомненно, усиление требований к качеству семян – важный шаг в увеличении урожайности посевных площадей и качества продукции растениеводства и животноводства. Другой вопрос – насколько эффективен сам механизм господдержки и мотивирования российских аграриев к приобретению высококачественного семенного материала. Во-первых, в среднем выплаты в рамках «погектарной» субсидии составляют лишь 200-300 руб./га (это очень мало). И сам принцип распределения данной меры поддержки также несовершенен, ведь бюджетные средства выделяются, прежде всего, тем аграриям, у которых агроклиматические условия сложнее и площади возделывания больше (для них установлен повышающий коэффициент поддержки). Напротив, следует стимулировать не размеры посевов, а урожайность площадей, а повышающий коэффициент устанавливать тем хозяйствам, которые больше понесли затрат на свое развитие. Учитывать следует и финансовый аспект: соотношение затрат на приобретение семян и сумм погектарной поддержки – это цифры совершенно несопоставимые. Например, сейчас, чтобы закупить сертифицированные семена и засеять ими недостающие площади, аграрии должны изыскать дополнительные средства в своем скромном бюджете, которых итак катастрофически не хватает. И эта сумма может в десятки раз превышать размер недополученных субсидий. В результате многие аграрии не станут ради трёхсотрублёвой субсидии связывать себя с получением такой господдержки. Поэтому внесённые изменения в правила предоставления «погектарной» субсидии многие аграрии не безосновательно расценили, как стремление государства сэкономить бюджетные средства.

Кроме того, изменения коснулись и субъектного состава господдержки, где приоритетом государства в части предоставления погектарных субсидий определены только малые формы хозяйствования, за исключением граждан, ведущих личное подсобное хозяйство,

и сельскохозяйственных кредитных потребительских кооперативов. Выплаты по погектарным субсидиям войдут в компенсирующую поддержку. Крупным агрохолдингам достанется стимулирующая поддержка на зерновые, масличные и лен-долгунец.

Между тем, в силу специфики сельскохозяйственного производства, следует заметить, что большинство ныне работающих хозяйств относится к субъектам среднего предпринимательства, так как имеют штат более ста человек, установленный законом от 24 июля 2007 года № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства» [4]. Несомненно, оказание поддержки только малому предпринимательству создаёт на рынке неравные условия [5], поскольку большинство сельскохозяйственных товаропроизводителей оказываются лишёнными права на получение этого вида поддержки.

Новые правила предоставления господдержки коснулись и молочного скотоводства. Изменилось не только название поддержки – поддержка собственного производства молока, но и требования к уровню молочной продуктивности, например, для фермерских хозяйств, который снизился и составил с 2020 года не менее 3 тыс. кг (в сравнении: в 2019 составлял 3,5 тыс. кг). При этом указанное направление поддержки предусмотрено как в рамках компенсирующей субсидии, так и в рамках стимулирующей субсидии – в последнем случае, если регион определил своим приоритетом развитие молочного животноводства.

Порядок предоставления субсидий такой. Компенсирующая субсидия будет предоставляться тем аграриям, которые смогли обеспечить сохранность поголовья коров в отчётном финансовом году по отношению к предшествующему (исключения составляют обстоятельства непреодолимой силы или мероприятия по оздоровлению стада от лейкоза). На федеральном уровне были предусмотрены два стимулирующих коэффициента: для поддержки малого предпринимательства – 1,3 к базовой ставке, а для тех, кто достиг продуктивности свыше 5 тыс. кг – повышающий коэффициент в размере 1,227. Однако, также как и в случае с растениеводством, основная часть

молочных производителей, являются средними предприятиями, а значит, лишается данной меры поддержки.

Стимулирующая субсидия будет предоставляться только тем аграриям, которые увеличили объёмы производства молока. Базой для начисления стимулирующей субсидии может являться 1 голова, и (или) 1 гектар, и (или) 1 тонна. При этом органы управления АПК субъектов РФ самостоятельно определяют базу для начисления субсидии (это может быть не обязательно сырое молоко, но и другие объекты – затраченные корма, поголовье и т.п.).

Основой взаимоотношений между Министерством сельского хозяйства региона и сельхозпроизводителем по каждому направлению государственной поддержки будет являться заключённое между ними Соглашение на предоставление субсидии. Однако теперь, согласно требованиям федерального законодательства, в Соглашение будет включаться целевой показатель в натуральном выражении (например: количество произведённого молока в году предоставления субсидии, сохранение поголовья сельскохозяйственных животных в установленном количестве, прирост производства молока в году предоставления субсидии и т.д.), выполнение которого строго обязательно для каждого получателя субсидии.

По итогам года будет осуществляться мониторинг выполнения целевых показателей и в случае невыполнения субсидия подлежит возврату каждым конкретным получателем. Кроме того, по направлениям стимулирующей субсидии, в случае невыполнения показателя по итогам 2020 года предусмотрен не только возврат субсидии, но и применение понижающих коэффициентов к ставкам субсидии в 2021 году и аналогично на все последующие годы.

Несомненно, льготное кредитование является одним из наиболее востребованных направлений государственной поддержки сельскохозяйственных товаропроизводителей, позволяя обеспечить доступность кредитных ресурсов. Однако, несмотря на сохранение интереса к механизму льготного кредитования, сегодня незначительная часть заёмщиков имеет возможность получить

доступный льготный кредит. Особенно остро эта проблема стоит в фермерском секторе. По данным Росстата, всего в России насчитывается 176 тысяч крестьянских (фермерских) хозяйств. Но получить льготные кредиты с начала 2020 года смогли только около 6 тысяч фермеров [6,7]. А ведь именно фермерские хозяйства являются основным вектором развития сельскохозяйственного производства и основой благополучия сельских территорий. Причины неполучения льготных кредитов различные:

- длительная процедура выдачи кредита, вызванная необходимостью согласования проектов кредитования с Министерством сельского хозяйства РФ, с которым уполномоченный банк заключает соглашение о предоставлении субсидии (п. 14 Приказа Минсельхоза России от 22 августа 2019 г. № 496). Учитывая сезонность проведения сельскохозяйственных работ, аграрии вынуждены отказываться от льготного кредитования и кредитоваться на общих условиях под высокие процентные ставки;

- жёсткие требования и большое количество запрашиваемых документов. Так, в соответствии с п. 4 Правил льготного кредитования [8] к заёмщику предъявляются следующие требования: он не должен находиться в процессе ликвидации или реорганизации; должен обладать статусом налогового резидента Российской Федерации; должен быть зарегистрирован на территории Российской Федерации; в отношении заёмщика не должно быть возбуждено производство по делу о несостоятельности (банкротстве); в течение периода, равного 30 календарным дням, предшествующего дате заключения кредитного договора, он не должен иметь просроченной задолженности по налогам, сборам и иным обязательным платежам в бюджеты бюджетной системы РФ, превышающей 50 тыс. рублей; должен являться сельскохозяйственным товаропроизводителем или организацией, индивидуальным предпринимателем, осуществляющими производство, первичную и (или) последующую (промышленную) переработку сельскохозяйственной продукции и её реализацию, или относиться к малым формам хозяйствования. А требования по неснижению выручки и доходов (хо-

зайству постоянно нужно показывать положительную динамику) и вовсе невозможно выполнить, поскольку сельскому хозяйству свойственна сезонность;

– недостаточная квалификация (отсутствие в штате юриста, бухгалтера), времени и территориальная удалённость от отделений уполномоченного банка, чтобы своевременно и грамотно реагировать на требования кредитной организации. В научной литературе предлагается решать данную проблему путём использования электронного документооборота, чтобы упростить предоставление документов с территориально отдалённых территорий.

– высокие требования к предмету залога. «В ряде случаев банки отказываются принимать в залог те виды имущества, которые будет сложно реализовать в случае неисполнения должником обеспеченного залогом обязательства по возврату кредита» [9]. Банки также не рассматривают в качестве предмета залога земельный участок, так как обращение на него взыскания ограничивается Федеральным законом от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения».

Кроме того, при подаче заявки возникают проблемы с подтверждением необходимых финансовых ресурсов для обслуживания кредитного договора, поскольку денежные средства от реализации сельскохозяйственной продукции поступают в распоряжение некоторых аграриев не круглогодично, а в сезон сельскохозяйственного производства, что делает их непривлекательными для банков, предпочитающих работать с крупными надёжными заёмщиками [10, 11]. Особые трудности в получении льготных кредитов отмечают аграрии (фермеры) Новгородской, Томской, Калужской, Вологодской областей, республик Удмуртия и Саха (Якутия).

В заключение отметим, что современный аграрный сектор развивается в сложных экономических условиях, начиная от введения экономических санкций против нашей страны и заканчивая нестабильной политикой государства в отношении аграриев. Если государство реально хочет помочь аграрной отрасли, то нужно не объединять или не разъединять субсидии, а снизить финансовую нагрузку на аграриев. Субсидирование льготной ставки по кредиту – не единственный вариант господдержки, это уже давно проверено временем. Поэтому только комплекс мер господдержки сможет повысить доходность аграриев. Среди этих мер следует назвать: ограждение внутреннего рынка от импорта аграрной продукции и поддержка органического земледелия; содействие в создании рыночной инфраструктуры сельского хозяйства; развитие социальной сферы в сёлах и деревнях; финансовая поддержка аграрной науки и подготовка квалифицированных работников; развитие профессионального консультирования аграриев, доступного в каждом муниципальном районе; стимулирование отечественных сельскохозяйственных производителей к использованию инновационных технологий; организация логистических комплексов; развитие лизинговых операций; создание модели частно-государственного партнёрства. Существенной мерой поддержки может стать снижение тарифов на электроэнергию, которые сегодня запредельные: в два с лишним раза выше, чем в строительстве, и в три с лишним раза выше, чем в промышленности. Именно на государстве, с его неограниченными ресурсами, лежит ответственность за судьбу аграрной отрасли.

Библиографический список

1. Березин П. Мотивируют ли власти аграриев массово сеять качественные семена лишением погектарной поддержки? // Интернет ресурс [режим доступа]: <https://predsedatel-apk.ru/glavnye-temy> (дата обращения 17.03.2021).
2. Глеба О.В. Государственная поддержка крестьянских (фермерских) хозяйств в России // Аграрное и земельное право. 2008. № 5 (41). С. 42-56;
3. Глеба О.В. Правовое регулирование государственной поддержки сельского хозяйства в России: дисс. ... канд. юрид. наук. Москва, 2010. – 259 с.

4. Постановление Правительства Российской Федерации от 30.11.2019 г. № 1573 «О внесении изменений в Государственную программу развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия и признании утратившими силу отдельных актов и отдельных положений актов Правительства Российской Федерации»// Интернет ресурс [режим доступа]: <http://government.ru>(дата обращения 17.03.2021).

5. Постановление Правительства РФ от 29 декабря 2016 г. № 1528 «Об утверждении Правил предоставления из федерального бюджета субсидий российским кредитным организациям, международным финансовым организациям и государственной корпорации развития «ВЭБ.РФ» на возмещение недополученных ими доходов по кредитам, выданным сельскохозяйственным товаропроизводителям (за исключением сельскохозяйственных кредитных потребительских кооперативов), организациям и индивидуальным предпринимателям, осуществляющим производство, первичную и (или) последующую (промышленную) переработку сельскохозяйственной продукции и ее реализацию, по льготной ставке» // Собрание законодательства РФ. 2017. № 2 (Часть I). Ст. 357.

6. Почему российские фермеры не могут воспользоваться положенным льготным кредитованием// Российская газета. 2020. № 136(8190).

7. Федеральный закон от 17 декабря 1997 года № 149-ФЗ «О семеноводстве» (ред. 3.07.2016)// Собрание законодательства РФ. 2016. № 27 (часть II). Ст. 4291

8. Федеральный закон от 24 июля 2007 года № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства» (ред.01.04.2020)// Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 01.04.2020.

9. Yumashev, A., Ślusarczyk, B., Kondrashev, S., Mikhaylov, A. Global indicators of sustainable development: Evaluation of the influence of the human development index on consumption and quality of energy *Energies*, 2020, 13 (11), art. no. 2768.

10. Дудукалов Е.В. Условия экономического роста на этапе постиндустриальной трансформации мировой экономики / Е.В. Дудукалов // Государственное и муниципальное управление. Учёные записки СКАГС. – 2013. № 3. С. 89-94.

11. Уварова Г.Г. Государственная политика устойчивого инвестиционного развития территориальных образований в Российской Федерации / Г.Г. Уварова, Е.В. Дудукалов, М.А. Штепа, С.С. Ключников // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. № 9, 2017, С. 136-139.