
Сельское хозяйство

НОВЫЕ МЕРЫ ГОСПОДДЕРЖКИ АПК ПО ИМПОРТОЗАМЕЩЕНИЮ¹

Екатерина ГАТАУЛИНА

После введения Россией запрета на ввоз отдельных видов сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия из США, ЕС, Канады, Австралии и Норвегии, ухудшения отношений с Украиной и Молдавией остро встала проблема импортозамещения и соответствующей корректировки проводимой аграрной политики. Для ускоренного импортозамещения в Госпрограмму развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия включены новые подпрограммы.

Однако практически ни по одной из новых подпрограмм нельзя сказать, что она действительно способствует импортозамещению. В ряде случаев (субсидирование приобретения элитных семян, закупки сырья) действие подпрограмм оказывается прямо противоположным. Практически везде финансирование урезано настолько, что непонятно, почему эти отрасли были объявлены приоритетными и как выполнять их целевые показатели. Все это свидетельствует о необходимости доработки российской аграрной политики.

После введения Россией запрета на ввоз отдельных видов сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия из США, ЕС, Канады, Австралии и Норвегии, ухудшения отношений с Украиной и Молдавией остро встали вопросы импортозамещения отечественны-

ми продуктами и соответствующей корректировки аграрной политики.

Наиболее проблемными отраслями остаются производство молока, говядины, овощей и фруктов, семеноводство. В 2014 г. не были достигнуты показатели Доктрины продовольственной безопасности по мясу и мясопродуктам (удельный вес продукции отечественного производства в общем объеме ресурсов): фактические результаты составили 81,5%, согласно Доктрине — 85%; по молоку и молокопродуктам — 78,3 и 90% соответственно². Оценка уровня самообеспечения по доле собственного производства во внутреннем потреблении на основе балансов продовольственных ресурсов (данные Росстата за 2012–2013 гг.) по овощам составила 91% (в то же время по помидорам и огурцам — 40%), по фруктам — 33% (2013 г.) Из-за проблем в отечественном семеноводстве были выведены из-под эмбарго семенной картофель, лук-севок, кукуруза и горох для посева (Постановление Правительства РФ от 20.08.2014 г. № 830).

Изменения в федеральной аграрной политике

Для ускоренного импортозамещения в отношении мяса, молока, овощей открытого и закрытого грунта, семенного картофеля и плодово-ягодной продукции и для обеспечения сбыта сельскохозяйственной продукции, по-

¹ Статья подготовлена в рамках выполнения научно-исследовательских работ РАНХиГС на тему «Разработка методики проведения анализа и оценка состояния продовольственной безопасности России».

² Национальный доклад о ходе и результатах реализации в 2014 году Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы.

вышения ее товарности за счет создания условий для ее хранения и подработки, усиления селекционной и племенной работы в Госпрограмму развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия включены новые подпрограммы (Постановление Правительства РФ от 19.12.2014 г. № 1421):

- «Развитие овощеводства открытого и защищенного грунта и семенного картофелеводства»;
- «Развитие молочного скотоводства»;
- «Поддержка племенного дела, селекции и семеноводства»;
- «Развитие оптово-распределительных центров и инфраструктуры системы социального питания»;
- «Развитие финансово-кредитной системы агропромышленного комплекса».

Вместе с тем объявленные новые подпрограммы часто включают в себя мероприятия, уже имевшиеся в структуре Госпрограммы, но в других ее разделах. Так, основу новой подпрограммы «Развитие молочного скотоводства» составили субсидирование процентных ставок и субсидия на 1 л реализованного молока, входившие ранее в подпрограмму «Развитие подотрасли животноводства, переработки и реализации продукции животноводства». Субсидирование процентных ставок на оптово-распределительные и селекционно-генетические центры и субсидирование процентных ставок переработчикам также были выделены из соответствующих подпрограмм развития подотраслей растениеводства и животноводства Госпрограммы.

Единственный положительный момент такой перегруппировки — резервирование средств именно по выделенным целевым статьям и возможность отслеживания их в отдельных формах отчетности. В то же время это может привести к невостребованности и замораживанию средств при недостаточности их на других направлениях с последующим «авральным» перераспределением денежных ресурсов во второй половине года, что повле-

чет за собой снижение эффективности их использования (Минсельхоз обычно перераспределяет субсидии два-три раза в год). В подпрограммы включены и новые меры, но их не так много.

В 2015 г. произошла существенная корректировка по сравнению с плановым паспортом Госпрограммы как общего ее бюджета, так и входящих в него статей. Так, согласно утвержденной бюджетной росписи по состоянию на 01.05.2015 дополнительно было выделено 28 млрд. руб., и финансирование Госпрограммы из федерального бюджета (далее — ФБ) составило не 187,86, а 216,4 млрд. руб. Однако пошли эти средства в основном не аграрникам и даже не на направления, объявленные приоритетными.

Подпрограмма «Развитие финансово-кредитной системы АПК»

Из 28 млрд. руб. дополнительных средств 12 млрд. руб. ушли на подпрограмму «Развитие финансово-кредитной системы АПК»: 10 млрд. руб. — на докапитализацию Россельхозбанка и 2 млрд. руб. — как взнос в уставный капитал ОАО «Росагролизинг». Первоначально финансирование этих мер на 2015 г. даже не планировалось. И если Росагролизинг хотя бы предоставляет льготные условия по программам федерального лизинга по сравнению с коммерческими организациями, то Россельхозбанк получил 10 млрд. руб. для осуществления своей «рутинной» деятельности по выдаче сельхозпроизводителям кредитов без всяких обязательств.

Так, утвержденные Госпрограммой целевые показатели эффективности данной подпрограммы — это объемы выданных целевых кредитов, остатки ссудной задолженности, размер уставного капитала банка. При этом ставки Россельхозбанка были выше, чем те, что предлагал другой крупнейший кредитор АПК — Сбербанк: в марте 2015 г. ставка Сбербанка по краткосрочным кредитам аграриям на проведение сезонных полевых работ составляла 19,22% годовых, а ставка Россельхозбанка — 22–23%³. Более того, по данным Минсельхоза России, весной 2015 г.

Сбербанк предоставлял кредиты с опережением показателей предыдущего года на 37%, в то время как Россельхозбанк демонстрировал спад по выдаче кредитов на 19%⁴.

При том что сельхозпроизводители могут обращаться за кредитом в любые российские кредитные организации и кредитные потребительские кооперативы, а не только в Россельхозбанк, и условия субсидирования процентных ставок везде одинаковы, но 10 млрд. руб. из бюджета было выделено только одному банку. Такая же ситуация и с Росагролизингом — есть и другие лизинговые компании, которые тоже могли бы предложить льготный федеральный лизинг аграриям на условиях дополнительных вложений из бюджета (и не исключено, что более эффективно), но сейчас у них нет таких возможностей.

Новая подпрограмма — иллюстрация ослабления конкуренции, основы рыночной экономики. Введение подпрограммы «Развитие финансово-кредитной системы АПК» в структуру Госпрограммы узаконило долгосрочное выделение миллиардов бюджетных средств двум указанным структурам до 2020 г. (в предыдущие годы оно тоже происходило, но на нерегулярной основе).

Подпрограмма «Развитие оптово-распределительных центров и инфраструктуры системы социального питания»

В три раза — с 2,4 до 7,4 млрд. руб. — в 2015 г. увеличилось по сравнению с изначально планировавшимся финансирование из федерального бюджета мероприятий, объединенных теперь в рамках новой подпрограммы.

Основной механизм поддержки, предусмотренный подпрограммой, — субсидии на

возмещение части прямых затрат, понесенных частными инвесторами при создании оптово-распределительных центров (ОРЦ), из федерального и регионального (РБ) бюджетов (20% — из ФБ и не менее 5% — из РБ)⁵. Подпрограмма предназначена для решения проблем сбыта и хранения продукции сельхозпроизводителями, в том числе мелкими — крестьянскими фермерскими хозяйствами (КФХ) и даже личными подсобными хозяйствами (ЛПХ).

Планируется, что в ОРЦ обязательно будут располагаться хранилища овощей, картофеля, на строительство которых не только у КФХ, но и у сельхозорганизаций нет достаточных средств: одним из целевых показателей по этой подпрограмме является ввод новых мощностей единовременного хранения ОРЦ с 2015 по 2020 гг. в объеме 4716 тыс. т (в 2015 г. — 750,9 тыс. т). Предполагается, что ОРЦ будет местом формирования поставок продукции для государственного и муниципального заказа, в том числе для системы социального питания (утвержденный целевой показатель Госпрограммы: доля ОРЦ — 20% от формируемого государственного и муниципального заказа), а также для торговых сетей и на экспорт.

Цели, предусмотренные подпрограммой, довольно амбициозны — создание национальной сети ОРЦ с едиными стандартами, нормативными документами деятельности и контроля качества, включающей около 30 крупных ОРЦ и около 300 средних и малых⁶. Однако пока эти единые нормативы не разработаны.

В 2015 г. планировалось строительство около 15 пилотных ОРЦ с предполагаемым финансированием в 1,5 млрд. руб. из ФБ⁷. В целом на подпрограмму в текущем году выделены, казалось бы, значительные средства — 7,4 млрд. руб. только их федеральных ис-

³ Выступление Н. Федорова на селекторном совещании у председателя Правительства России в марте 2015 г. (дата публикации 25.03.2015): <http://www.mcx.ru/news/news/show/36306.314.htm>

⁴ Минсельхоз России: аграриям перечислено 40% от годового объема субсидий: <http://www.mcx.ru/news/news/show/38448.355.htm>

⁵ Проект постановления.

⁶ ОРЦ - будущее системы реализации сельхозпродукции: http://www.mcx.ru/news/news/v7_show_print/37729.285.htm

⁷ Там же.

точников (без учета региональных), но на создание ОРЦ из этой суммы должно пойти только 0,3 млн. руб. (4%). Ясно, что планы по строительству 15 ОРЦ в этом случае не будут реализованы.

Остальные 96% выделенных на подпрограмму средств направляются на субсидирование процентной ставки по краткосрочным кредитам переработчикам, т.е. на реализацию мероприятия, практически не имеющего отношения ни к подпрограмме, ни к поддержке сельхозпроизводителей. Эта субсидия предназначена для закупки сельхозсырья для первичной и промышленной переработки продукции животноводства и растениеводства по перечню, утверждаемому Минсельхозом РФ, причем не только отечественного производства. Вступив в ВТО и Таможенный союз, Россия по действующим правилам не может предоставлять субсидию на закупку только отечественной продукции, но обязана направлять соответствующие средства и на приобретение продукции, произведенной в других странах, т.е. эта субсидия «работает» прямо против импортозамещения.

Станным выглядит и включение в целевые показатели подпрограммы, по которым будут оценивать ее эффективность, таких индикаторов, как «прирост мощностей современных зернохранилищ и элеваторов» (на 1 млн. т в 2015 г.) и «прирост мощностей по хранению сахара» (на 130 тыс. т в 2015 г.). Хотя данные показатели и утверждены на текущий год, но средств в подпрограмме на них отдельно не предусмотрено, т.е. эти хранилища зерна, сахара и элеваторы должны быть, видимо, построены в рамках ОРЦ, на которые и выделены 0,3 млн. руб. Если это не так, то неясно, почему названные целевые показатели не увязаны с финансированием.

Радикальное сокращение финансирования ставит строительство пилотных ОРЦ под угрозу — тем более, что в регионах в условиях кризиса крайне сложно найти инвесторов даже при наличии субсидирования. В 2014 г. Комиссией по кредитованию АПК не было одобрено

ни одного инвестиционного проекта с субсидируемыми процентными ставками по созданию логистических центров в растениеводстве (это направление субсидировалось в 2014 г. в рамках меры поддержки кредитования подотрасли растениеводства, переработки ее продукции, развития инфраструктуры и логистического обеспечения рынков продукции растениеводства). То есть это направление на предлагаемых условиях поддержки не было востребовано бизнесом. Принимая во внимание еще и неоднозначность (с точки зрения импортозамещения) субсидии переработчикам, можно сделать вывод, что данная подпрограмма «не работает» на цели ускоренного импортозамещения.

Оптимизация бюджета Госпрограммы и поддержка приоритетных отраслей молочного и мясного скотоводства

Наиболее пострадавшей от пересмотра бюджета Госпрограммы в 2015 г оказалась ФЦП «Устойчивое развитие сельских территорий» — ее плановое финансирование сократилось на 42%, или на 6 млрд. руб. «Оптимизация» бюджета, таким образом, произошла за счет одного из самых незащищенных слоев населения России — сельских жителей. Однако пострадали и объявленные приоритетными молочное скотоводство, овощеводство открытого и защищенного грунта, семенное картофелеводство.

Условия развития молочного скотоводства значительно ухудшились по сравнению с предшествующим годом. Финансирование из федерального бюджета остро востребованной субсидии на 1 л реализованного молока снизилось и по сравнению с 2014 г., и относительно плана — вместо изначально предполагавшейся суммы в 8,134 млрд. руб. было выделено согласно распоряжению Правительства РФ 6,2 млрд. руб. Правила выделения новой субсидии — возмещение прямых затрат — к 25 июня текущего года все еще не были утверждены (только проект размещен на сайте Минсельхоза РФ).

Одной из основных мер поддержки молочного скотоводства остается в 2015 г. субсидирование процентных ставок. Однако высокие ставки банков, даже с учетом субсидирования, делают условия кредитования отрасли хуже прошлых лет (2008–2012 гг.).

Так, в 2012 г. средневзвешенная ставка коммерческих банков составляла 11,1% годовых. При возмещении из ФБ 100% ставки рефинансирования ЦБ РФ в размере 8,1% заемщик должен был платить 3% (без учета региональной части субсидии). В 2015 г., по данным ЦБ РФ (опубликованным только за январь–февраль), средневзвешенные ставки коммерческих банков нефинансовым организациям по кредитам свыше 1 года составляли 15,7% годовых, и при возмещении 100% ставки рефинансирования ЦБ РФ (8,25%) заемщик должен был платить 7,45% (по инвестиционным кредитам). По краткосрочным кредитам в 2015 г. возмещалось 14,68%.

Средневзвешенные ставки коммерческих банков по кредитам нефинансовым организациям составляли в текущем году в среднем 19% годовых, т.е. заемщик должен был платить 4,32%, тогда как в 2012 г. средневзвешенная ставка составляла 10,2% годовых и заемщик с учетом возмещения из ФБ должен был платить всего 2,5%. То есть условия кредитования ухудшились более чем в два раза. На самом деле ставки Россельхозбанка и Сбербанка весной 2015 г. для АПК были выше приведенных и доходили до 22–23% годовых, что, с учетом возмещения и с учетом субсидий, равнялось для заемщика 13,75–14,75% годовых по инвестиционным и 7,32–8,32% по краткосрочным кредитам. Без субсидий ставки в 2015 г. для сельхозпроизводителей за пределами высоки.

Таким образом, об усиленной поддержке «приоритетного» молочного скотоводства в 2015 г. речи не идет. Ухудшились условия кредитования и для мясного скотоводства, имеющих аналогичные условия субсидирования процентных ставок. Другие отрасли ранее пользовались менее льготными условиями —

так, по краткосрочным кредитам из ФБ с 01.01.2013 для них возмещалось 2/3 ставки рефинансирования ЦБ РФ. На 2015 г. условия возмещения для остальных отраслей стали такими же, как и для отраслей, объявленных приоритетными.

Подпрограмма «Развитие овощеводства открытого и защищенного грунта и семенного картофелеводства»

На эту подпрограмму планировалось по паспорту Госпрограммы на 2015 г. выделение 5 млрд. руб. Однако по бюджетной росписи выделено всего 700 млн. руб., или 14% от планировавшегося. Так что и здесь финансирование сократили именно на приоритетную отрасль.

Производство семенного картофеля и овощей открытого грунта предполагается поддерживать за счет предоставления несвязанной (!) поддержки. Одна из целей ее введения в растениеводстве состояла в адаптации мер поддержки к правилам ВТО; механизм несвязанной поддержки позволял считать ее мерой «зеленой корзины», так как она не стимулировала производство какой-либо определенной культуры или группы культур. Но теперь ее увязывание с производством овощей открытого грунта и семенного картофеля автоматически переводит ее в «желтую корзину».

Новой эту меру назвать нельзя, поскольку и раньше производители указанных культур могли претендовать на поддержку на общих основаниях. Относительное ее преимущество заключается в резервировании средств под данное направление. Между тем по состоянию на 1 мая текущего года из предусмотренного лимита регионам не было выделено средств по этой субсидии, хотя на несвязанную поддержку в целом уже было направлено 60% от лимита.

Выделение средств на новую меру возмещения части затрат на создание и модернизацию картофеле-, овощехранилищ и теплиц свелось в результате изменений в бюджете к 0,2 млрд. руб. вместо планировавшихся 4,5

млрд. руб. При этом изначально предполагалось, что производители могут претендовать или на субсидирование процентной ставки при строительстве теплиц, хранилищ, или на возмещение прямых затрат. При существующих несубсидированных процентных ставках коммерческих банков возмещение прямых затрат на уровне 20% было эквивалентно возмещению процентов на выплату кредитов за год, в то время как кредит берется на 5–8 лет. Производители справедливо возражали против этого ограничения — возможно, их мнение будет учтено.

Предлагаемый механизм поддержки отрасли даже при первоначально объявленном финансировании не считался производителями достаточным, особенно по производству овощей закрытого грунта. Субсидировать предлагается только строительство и модернизацию теплиц, однако основные затраты, тарифы на которые постоянно растут, — это оплата тепла (газа, электричества). По мнению генерального директора Ассоциации «Теплицы России», необходимо дополнительно субсидировать краткосрочные кредиты на оплату теплоэнергоснабжителей или прямо дотировать их.

Потребность в краткосрочных кредитах на пополнение оборотных средств тепличных хозяйств в Ассоциации оценили в 5,3 млрд. руб. (на теплоэнергоснабжителей, удобрения, средства защиты растений и семена). Именно поддержку краткосрочного кредитования производства овощей закрытого грунта имело бы смысл выделить «отдельной строкой» с отдельным лимитом, как это было сделано для мясного и молочного скотоводства. Сейчас же тепличники должны претендовать на субсидирование процентных ставок по кредитам в рамках общего бюджета поддержки отраслей растениеводства, т.е. приоритетность отрасли теряется.

Кроме того, есть еще одна проблема — основная часть овощей продолжает произво-

диться в хозяйствах населения. По данным Росстата, их доля в производстве овощей в 2014 г. составляла 69%, хотя в динамике она снижается, как и доля сельскохозяйственных организаций (СХО), на которые в 2014 г. приходилось 17%. Таким образом, рост производства овощей происходил за счет относительно мелких производителей — КФХ, доля которых в этой отрасли в 2014 г. (14%) практически сравнялась с долей СХО. ЛПХ не могут претендовать здесь на поддержку, т.е. меры государственной поддержки овощеводства не затрагивают 70% его производства.

ЛПХ являются низкотоварными или нетоварными, влияя на общий крайне низкий показатель товарности овощеводства, — 38% (Росстат, 2014 г.); этот же показатель в СХО составляет 84%; по КФХ данных нет. Это означает, что доступность отечественных овощей на прилавках магазинов зависит от СХО (тепличные овощи) и КФХ (которые в основном специализируются на овощах открытого грунта, и в 2014 г. 98% всего производства овощей в КФХ приходилось именно на открытый грунт). Коммерческое овощеводство закрытого грунта — прерогатива СХО.

Из сказанного следует, что, во-первых, для расширения доступа городского населения к продовольствию необходимо создавать условия для ЛПХ по продаже овощей и фруктов на рынках, ярмарках или через систему потребкооперации. Регионам это вполне по силам. Так, в Самарской области участие в предпраздничных сельскохозяйственных ярмарках для сельхозпроизводителей — бесплатное, поэтому цены на продукцию здесь на 30% ниже, чем в торговых сетях⁸. Можно организовать такие ярмарки не только как предпраздничные. Производство в ЛПХ овощей, картофеля — резерв, не задействованный в полной мере, для решения проблемы импортозамещения и увеличения доступности продовольствия.

Во-вторых, рост производства овощей обеспечивали КФХ, но чтобы получить субси-

⁸ В губернии создают оптово-распределительные центры: http://www.mcx.ru/news/news/v7_show/37224.285.htm

дию на возмещение прямых затрат или на инвестиционные кредиты на строительство хранилищ, теплиц, необходимо пройти региональный и федеральный отбор инвестиционных проектов. Постановлением Правительства РФ от 27.01.2015 г. № 53 при отборе инвестиционных проектов, подлежащих субсидированию, введен критерий «целесообразности реализации инвестиционного проекта с учетом федерального и регионального балансов производства сельскохозяйственной продукции». Он ставит в приоритетное положение megакрупные проекты, способные при вводе мощностей изменить продуктовый баланс в субъекте РФ.

В РФ наиболее остро стоит проблема импортозамещения по овощам закрытого грунта. Кажется, что поддержка строительства и модернизации крупных теплиц для овощеводства закрытого грунта, на которых специализируются СХО, оправдана. Однако вызывает определенные сомнения способность отечественных производителей тепличных овощей конкурировать по цене с импортной продукцией. Если же импорт выгоднее, то российская продукция просто не найдет сбыта на внутреннем рынке.

Таким образом, меры Госпрограммы, нацеленные на стимулирование импортозамещения в овощеводстве, также можно оценить как не совсем адекватные стоящим задачам из-за незначительного финансирования, неполного их набора и неучета специфики отрасли.

Подпрограмма «Поддержка племенного дела, селекции и семеноводства»

Финансирование этой подпрограммы в 2015 г. по бюджетной росписи несколько увеличено по сравнению с паспортом Госпрограммы — с 7,19 до 7,59 млрд. руб. и значительно усилено по сравнению с фактическими показателями 2014 г. В то же время по разным статьям оно было неравномерным. На уровне прошлых лет осталась поддержка племенного крупного рогатого скота мясного направления, что, принимая во внимание инфляцию,

по сути означает ее снижение. Строительство и реконструкция селекционных центров поддерживались через субсидии на возмещение части прямых затрат на создание и модернизацию объектов и через субсидирование процентных ставок на эти же цели. Финансирование по этим субсидиям значительно урезано по сравнению с паспортом Госпрограммы — до 0,2 млрд. руб.; целевым показателем на 2015 г. планировалось ввести в действие два (!) таких центра на всю Россию и в совокупности по двум субсидиям по паспорту Госпрограммы предполагалось выделить на это 1 млрд. руб. Если по бюджетной росписи осталось 0,2 млн. руб., то вряд ли хоть один центр будет введен в действие.

На преодоление катастрофической ситуации в отечественном семеноводстве, казалось бы, направлена серьезно увеличившаяся субсидия на приобретение элитных семян — 2,8 млрд. руб., но если раньше она предоставлялась на закупку российских семян, то теперь — семян, включенных в Госреестр селекционных достижений, куда включены как российские, так и сорта, гибриды иностранных производителей. В настоящее время у нас почти все гибриды сахарной свеклы и кукурузы — зарубежные. Совершенно непонятно, почему в ст. 5 Постановления Правительства РФ от 12.12.2012 г. № 1295 (в ред. от 17.01.2015) записано, что эта субсидия предоставляется «в целях поддержки элитного семеноводства». Мы, безусловно, поощряем этой субсидией элитное семеноводство, вопрос только — какой страны?

Вместе с тем законодатели и не могли поступить иначе. Согласно ст. 3 ч. II «Соглашения по субсидиям и компенсационным мерам» ВТО «субсидии, увязанные по закону или фактически в качестве единственного или одного из нескольких условий с использованием отечественных товаров вместо импортных» запрещены. То есть именно поэтому мы не можем субсидировать приобретение российских семян, удобрений, отечественной техники, закупку российского сырья для переработки и т.д.

Вообще объявленный Россией курс на импортозамещение по существу противоречит целям и духу ВТО, куда мы добровольно вступили, поскольку импортозамещение предусматривает выстраивание политики таким образом, чтобы отечественный производитель получил преимущество. И грань здесь очень тонкая — мы должны стимулировать импортозамещение, используя ограниченный набор мер, не запрещенных ВТО и ЕАЭС; субсидирование же ресурсов только отечественного производства (чем Россия широко пользовалась до вступления в эти объединения, поддерживая одновременно и отечественного сельхозпроизводителя, и внутренних производителей ресурсов) сегодня запрещено.

При выборе мер поддержки необходимо сознавать, что сейчас, субсидируя ресурсы, мы поддерживаем сельхозпроизводителей и наиболее конкурентоспособных производителей ресурсов в мире (семян, племенных животных, удобрений, техники и т.д.) — совсем не обязательно российских. Надежда при такой «поддержке» может быть связана только со слабым рублем. Сельхозпроизводители от этого выигрывают, поскольку могут выбирать лучшее из мирового предложения и получать субсидию, но и переработчики могут использовать поддержку на закупку сельхозсырья из других стран, а не только отечественных производителей.

Поддержка производства тонкорунной и полутонкорунной шерсти

Новая субсидия на поддержку производства тонкорунной и полутонкорунной шерсти нацелена на импортозамещение сырья животного происхождения для предприятий текстильной и легкой промышленности. По паспорту Госпрограммы предполагалось выделить на нее 153,5 млн. руб.; по бюджетной же росписи асигнования и на это «приоритетное импорто-

замещающее направление» были сокращены почти в три раза — до 53,5 млн. руб.

Согласно проекту Постановления Правительства РФ (к концу июня 2015 г. Правила предоставления субсидий еще не были утверждены, а субсидии — распределены) субсидии будут предоставляться КФХ, СХО и индивидуальным предпринимателям за 1 ц реализованной перерабатывающим предприятиям тонкорунной и полутонкорунной шерсти на основании документов, выданных аккредитованной лабораторией, подтверждающих реализацию такой шерсти. Это требование правомерно, но может стать проблемным для производителей, поскольку неизвестно, сколько таких лабораторий в стране и достаточно ли их. Пока только планируется создать с государственным участием две таких лаборатории — в Чите и в Элисте.

Ситуация с производством шерсти в России далека от благополучной: уровень рентабельности всей реализованной шерсти в СХО, представляющих годовые отчеты в Минсельхоз РФ, в 2008–2013 гг. не поднимался выше -53,6% без субсидий. Неудивительно, что при такой глубокой хронической убыточности СХО быстрыми темпами сокращали производство: если в 1990 г., по данным Росстата, сельхозорганизациями реализовывалось 193,7 тыс. т шерсти в физическом весе, то в 2013 г. — лишь 6,4 тыс. т. Доля СХО в производстве упала за эти годы с 75,5 до 18%, товарность снизилась до 65% (2013 г.). Основными производителями шерсти стали ЛПХ с долей в 49% и КФХ — 33% (данные Росстата за 2013 г.).

Статистики по производству тонкорунной и полутонкорунной шерсти нет. Росстат собирает сведения только о шерсти в целом. Нет ее и у Минсельхоза РФ. По имевшимся ранее оценкам, доля производства тонкой шерсти составляла около 80%⁹. Однако впоследствии наибольшему сокращению подверглось по-

⁹ Сычева И.Н. Продуктивность и свойства шерсти овец волгоградской породы с разным цветом жиропота: Дисс. ... канд. экон. наук, 2009: <http://www.dissercat.com/content/produktivnost-i-svoystva-shersti-ovets-volgogradskoi-porody-s-raznym-tsvetom-zhiropota> (Однако год приводимых данных в работе не указан.)

головье именно тонкорунных и полутонкорунных овец, замещающихся более выгодными грубошерстными и мясными породами.

Так удастся ли этой субсидией в предоставленных объемах изменить ситуацию? ЛПХ не имеют права на субсидию. Если бы все выделенные из ФБ в 2013 г. на эти цели средства в размере 53,5 млн. руб. были предоставлены исключительно СХО и исходя из оценочной доли тонкой шерсти в 80%, это позволило бы поднять рентабельность реализации шерсти с -53,6 до -43,9%. Вряд ли это вдохновило бы сельхозпредприятия на расширение соответствующего производства. (Кстати, если бы была оставлена сумма в 153 млн. руб., то и тогда рентабельность составила бы лишь -26%.)

Между тем есть и другие претенденты на поддержку — КФХ. Только их доля в производстве шерсти росла на протяжении всего периода наблюдений (1990–2013 гг.), но о выгоды производства шерсти и о ее качестве в КФХ данных нет ни у Росстата, ни у Минсельхоза РФ. Можно только предполагать (на основании того, что доля КФХ увеличивается), что у этой категории хозяйств производство выгоднее, чем в СХО. Но тонкорунную ли шерсть они производят?

Конечно, кроме субсидии на 1 ц реализованной шерсти есть еще федеральная субсидия на сохранение маточного поголовья овец и коз (на 2015 г.) — на нее выделено из ФБ 738,9 млн. руб. (как и планировалось по паспорту Госпрограммы), но эта субсидия дается независимо от того, мясное это овцеводство, грубошерстное или тонкорунное. Она не направлена на поддержку именно тонкорунного овцеводства. Эта субсидия в выделенных объемах и при большом круге претендентов решить проблему не может — она только «размазывает» бюджетные средства. В Минсельхозе это понимают и планируют ограничиться поддержкой лишь крупных производителей.

Как заявил заместитель директора Департамента животноводства и племенного дела Минсельхоза России Х.А. Амерханов: «Мы знаем российских сельхозтоваропроизводителей, способных производить крупные партии качественной однотипной шерсти, отвечающей требованиям ГОСТа... их не так много — около сорока. Сумма субсидий, заложенных в федеральном бюджете, составляет всего 153 миллиона рублей¹⁰. Учитывая, что субсидия на тонкую шерсть 64-го и 70-го качества будет составлять 75 рублей на килограмм, хозяйство, производящее в среднем 50 тонн шерсти, получит 3 миллиона 750 тысяч рублей из федерального бюджета, плюс региональное финансирование... Это реальная поддержка, которая будет стимулировать хозяйство к дальнейшей работе по получению качественной тонкой шерсти»¹¹.

В рамках представленного на обсуждение в проекте Постановления механизма не указано, что мелкие производители не могут претендовать на эту субсидию. Если органы власти намерены предоставлять ее (де-факто) только отдельным крупным производителям, то так и следует записывать в нормативно-правовых актах — например, выставив дополнительные условия по объему сдачи шерсти, что сэкономит малым производителям массу времени и нервов.

Определение ставок субсидии, согласно проекту Постановления, предполагается отдать на усмотрение регионам, и необязательно это окажется 75 руб./кг. Тем более что, с учетом сокращения размера финансирования почти в 3 раза, можно ожидать, что и ставка скорректируется пропорционально и составит 26,2 руб./кг. Однако если она сохранится в размере 75 руб./кг и при цене шерсти на уровне 2013 г., субсидия действительно сможет поднять рентабельность до +13% тем хозяйствам, которые смогли бы ее получить. И это был бы весомый стимул. Но при выделенных объемах

¹⁰ Было на момент интервью, сейчас осталось 53 млн. руб.

¹¹ Резервы есть — значит впереди много работы // Сельская жизнь: http://www.mcx.ru/news/news/v7_show/36978.285.htm

средств (53,5 млн. руб.) и ставке в 75 руб./кг объема субсидии хватит всего на 713 т шерсти, или на 7% от планового показателя Госпрограммы на 2015 г., или при адресном распределении, как это планирует Минсельхоз РФ, — всего 14 (!) крупным хозяйствам, производящим по 50 т шерсти каждое.

Предполагается, вероятно, что остальные 93% необходимого объема производства будут наращивать сельхозпроизводители, которым субсидии не хватит, только неясно, почему они это будут делать. Целевой показатель, скорее всего, достигнут не будет, а выгоду получают отдельные конкретные хозяйства. На самом деле даже при ставке в 75 руб./кг для достижения целевого показателя потребность в средствах составила бы всего 787,5 млн. руб. на 2015 г., что для бюджета вполне приемлемая сумма. А ведь здесь речь идет о спасении целой отрасли...

Механизм распределения субсидий

К 1 июля текущего года механизм субсидирования и распределения средств по ряду новых мер, предусмотренных Госпрограммой, еще не был утвержден. Включение распределения по регионам конкретных субсидий в качестве приложения к Закону о федеральном бюджете

на 2015 г. нельзя признать эффективным, так как субсидии обычно перераспределяют два-три раза в год. Ранее Минсельхоз РФ утверждал распределение субсидий своими приказами, потом оно стало оформляться распоряжениями Правительства РФ. Сейчас данные изменения предполагается вносить уже в Федеральный закон о бюджете, что требует принятия соответствующего федерального закона. То есть необходимость в перераспределении средств объективно сохраняется, но сделать это оперативно все труднее. Такое состояние не может способствовать эффективному освоению средств.

Практически ни об одной из новых подпрограмм нельзя сказать, что она действительно способствует импортозамещению. В ряде случаев (субсидирование приобретения элитных семян, закупки сырья) ее действие оказывается прямо противоположным. Практически по всем подпрограммам финансирование оказалось урезано настолько, что непонятно, почему соответствующие отрасли были объявлены приоритетными и как выполнять целевые показатели. Все это свидетельствует о необходимости доработки аграрной политики РФ в условиях ее членства в ВТО и ЕАЭС. ■