
Агросектор

АНАЛИЗ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСПРОГРАММЫ РАЗВИТИЯ СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА В 2017 г.*

Василий УЗУН

Главный научный сотрудник РАНХиГС при Президенте Российской Федерации; главный научный сотрудник Института экономической политики имени Е.Т. Гайдара, д-р экон. наук, профессор. E-mail: uzun@ranepa.ru

Распоряжением Правительства РФ от 28 апреля 2018 г. утвержден Национальный доклад о ходе и результатах реализации в 2017 г. Государственной программы развития сельского хозяйства на 2013–2020 гг.¹. Не все выводы доклада представляются обоснованными. Кроме того, некоторые критерии поддержки агропредприятий и крестьянских хозяйств не были четкими и прозрачными.

Ключевые слова: сельское хозяйство, Госпрограмма развития сельского хозяйства, сельскохозяйственные организации, крестьянские (фермерские) хозяйства, субсидии сельскому хозяйству.

Успехи в развитии сельского хозяйства

Национальный доклад о результатах реализации Госпрограммы в 2017 г. получился весьма оптимистичным. Из него следует, что основные намеченные Госпрограммой показатели достигнуты. Производство агропродукции в хозяйствах всех категорий выросло по сравнению с 2016 г. на 2,4%. Рост наблюдался и в растениеводстве, и в животноводстве. Инвестиции в основной капитал выросли на 3,1%, рентабельность сельскохозяйственных организаций с учетом субсидий составила 14,3%, производительность труда увеличилась на 4,4%. Пороговые значения показателей Доктрины продовольственной безопасности превышены по всем основным продуктам, кроме молока и соли. По молоку и молокопродуктам удельный вес отечественной продукции составил 82,4%, что выше уровня 2016 г., но ниже порогового значения (90%).

Главными драйверами роста стали производство зерна, масличных, сахара, мяса пти-

цы и свинины. В 2017 г. получен рекордный урожай зерна – 135,4 млн. т, что выше уровня 2016 г. на 12,2%. Россия упрочила свои позиции на мировом рынке зерна, увеличив за год его экспорт до 43 млн. т. Валовой сбор сахарной свеклы вырос до 51,9 млн. т, на 13,4 млн. т превысив целевой индикатор Госпрограммы. Это позволило обеспечить не только внутреннее потребление, но и экспортировать более 0,5 млн. т сахара и 1,8 млн. т побочных продуктов (жома и меласса). Рост производства масличных культур дал возможность увеличить экспорт растительных масел на 25,9% – до 3,2 млн. т.

Превышены индикаторы Госпрограммы по производству мяса, в основном за счет быстрых темпов роста в свиноводстве (5%) и птицеводстве (6,9%) за год. Такие высокие темпы роста сохранялись в этих отраслях все последние годы. Это позволило заместить основную часть импорта данной продукции, повысить ее потребление на душу населения, сделать первые шаги по выходу с ней на мировые рынки.

* – Статья из Мониторинга экономической ситуации в России «Тенденции и вызовы социально-экономического развития» № 10 (71) (май 2018 г.), размещенного на сайте Института экономической политики им. Е.Т. Гайдара (название статьи в МЭС – «Госпрограмма развития сельского хозяйства в 2017 г.: куда ушли деньги?»).

¹ Национальный доклад... (на 7 мая 2018 г.): [Электронный ресурс]. URL: <http://mcs.ru/upload/iblock/f6a/f6a926309485f5008245b3dda0a9d611.pdf>

Проблемные отрасли

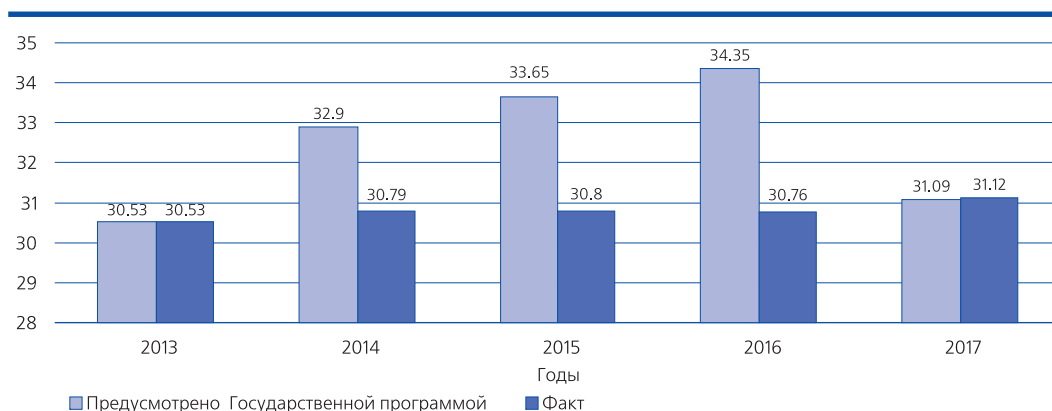
Не во всех отраслях сельского хозяйства сложилась столь оптимистичная картина, как в рассмотренных выше. В молочном и мясном скотоводстве, плодоводстве, картофеле- и овощеводстве, где основным производителем является деградирующий сектор личных подсобных хозяйств, достичь индикаторов Госпрограммы гораздо сложнее. Однако в Нацдокладе вместо глубокого критического анализа проблем развития этих отраслей ограничили традиционными ссылками на погоду, задержку с подготовкой нормативно-правовой документации и сравнениями с подкорректированными плановыми показателями.

Приведем соответствующие выдержки по двум отраслям. «В 2017 году валовой сбор картофеля во всех категориях хозяйств составил 29,6 млн. т, что на 4,9% ниже показателя 2016 года. Основной причиной снижения производства послужили сложные погодные условия, повлиявшие весной 2017 года на ход посевной кампании и сдвинувшие сроки в среднем на 2–3 недели»². Аналогичный вывод — по плодам и ягодам.

В Госпрограмме для борьбы с негативными экономическими последствиями неблагоприятной погоды предусмотрена государственная поддержка страхования от неурожая. В 2017 г. она оказалась полностью проваленной: было застраховано только 1,8 млн. га посевов и посадок, т.е. 1,7% площадей. Столь низкое значение объяснено в Докладе «поздним утверждением нормативных правовых актов». При этом из приводимых данных видно, что проблема существует давно — она возникла не в 2017 г.

Еще более странно выглядит анализ выполнения заданий Госпрограммы по производству молока. Известно, что поголовье молочных коров в стране сокращается, производство молока по сравнению с 1990 г. упало почти вдвое и в последние годы стагнирует на этом уровне. Однако в Докладе утверждается, что целевой индикатор Госпрограммы по этому показателю выполнен на 100,1%. Этому можно было бы поверить, если бы не приводимый здесь рис. 1, который авторы Доклада предлагают в качестве доказательства своего утверждения.

Рис. 1. Динамика выполнения показателя «Производство молока в хозяйствах всех категорий», млн. т



Источник: Национальный доклад... (на 7 мая 2018 г.): [Электронный ресурс]. URL: <http://mcx.ru/upload/iblock/f6a/f6a926309485f5008245b3dda0a9d611.pdf>. С. 74.

² Национальный доклад... (на 7 мая 2018 г.): [Электронный ресурс]. URL: <http://mcx.ru/upload/iblock/f6a/f6a926309485f5008245b3dda0a9d611.pdf>. С. 34.

Из него видно, что задание выполнено только за 2017 г., а за предыдущие годы — нет. На самом деле ситуация была примерно одинаковой, а различия объясняются лишь выбором плановых показателей: за 2013–2016 гг. они приведены по первоначальной Госпрограмме, утвержденной в 2012 г., а за 2017 г. приведено скорректированное значение. Если использовать первоначальное задание по объемам производства молока — 35,15 млн. т, то в 2017 г. плановый индикатор окажется достигнут не на 100,1%, а всего лишь на 88%.

Какова отдача от 248 млрд. руб. субсидий

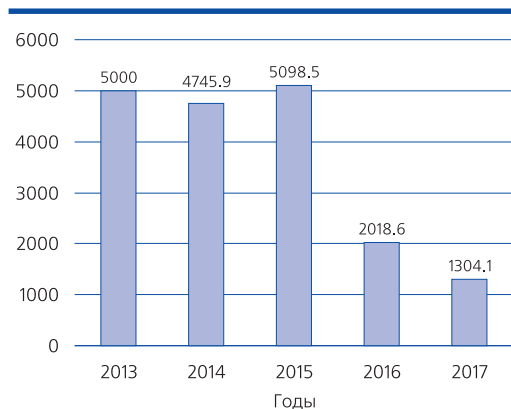
В 2017 г. на осуществление Госпрограммы было выделено из федерального бюджета 248,4 млрд. руб. Из бюджетов субъектов РФ на поддержку сельского хозяйства в предыдущие годы выделялось еще около 120 млрд. руб. в год. Однако в Докладе проанализировано использование только федеральных средств — суммы региональных расходов не

приведены, а упоминаются лишь при рассмотрении некоторых мероприятий. Часть выделенных средств (14,6 млрд. руб.) оказалась не использована. В качестве причин этого в Докладе названы несвоевременное представление субъектами РФ необходимых для получения субсидий документов. Однако никаких предложений по исправлению ситуации в Докладе не приводится.

На финансирование мероприятий Госпрограммы в 2017 г. было использовано 233,8 млрд. руб. федеральных средств, из которых 39,5 млрд. руб. ушло на поддержку сельскохозяйственных отраслей. Кроме того, 61,4 млрд. руб. направлено на обеспечение условий функционирования сельского хозяйства (в том числе на подпрограмму «Управление реализацией Государственной программы» — 28,2 млрд. руб.). Оставшиеся 132,8 млрд. руб. федеральных средств были использованы на мероприятия, в осуществлении которых принимали участие непосредственно сельхозпроизводители. Эти средства были распределены между получателями следующим образом.

На поддержку малых форм хозяйствования в 2017 г. было направлено 10,3 млрд. руб. Эти средства были использованы на поддержку начинающих фермеров (3,8 млрд. руб.), развитие семейных животноводческих ферм (3,7 млрд. руб.), потребительских кооперативов (1,5 млрд. руб.) и на возмещение процентной ставки по кредитам (1,3 млрд. руб.). По первым трем направлениям в 2017 г. наблюдался рост по сравнению с предыдущими годами, а по субсидированию кредитов, несмотря на директивно определенную долю малых форм хозяйствования не менее 20%³, суммы субсидий в последние годы катастрофически упали. (См. рис. 2.) Малый бизнес в 2017 г. получил почти в пять раз меньше субсидий, чем в 2015 г., — его доля в этих субсидиях составила около 2% и была в 10 раз меньше установленной правительством. Таким образом, малый бизнес фактически отлучили от субсидируемых кредитов, хотя доля крестьянских

Рис. 2. Возмещение части процентной ставки по долгосрочным, среднесрочным и краткосрочным кредитам, взятым малыми формами хозяйствования, млн. руб.



Источник: Национальный доклад... (на 7 мая 2018 г.): [Электронный ресурс]. URL: <http://mcs.ru/upload/iblock/f6a/f6a926309485f5008245b3dda0a9d611.pdf>. С. 118.

³ Постановление Правительства РФ № 358 от 27 декабря 2016 г.

(фермерских) хозяйств (КФХ) в валовой продукции сельского хозяйства в 2017 г. достигла почти 13%.

Невыполнение Постановления Правительства объяснено «непоступлением реестров потенциальных заемщиков от уполномоченных банков в Минсельхоз России и несвоевременным заключением кредитных договоров с уполномоченными банками по одобренным Минсельхозом России».

Согласно принятым правилам между всеми претендентами были распределены субсидии на оказание несвязанной поддержки сельскохозяйственных товаропроизводителей в области растениеводства (по нормам на 1 га) – 11,3 млрд. руб. и на повышение продуктивности в молочном скотоводстве (на 1 л молока) – 8,1 млрд. руб. Основные средства по остальным субсидиям получили агрохолдинги и другие крупнейшие сельскохозяйственные организации.

Наглядной иллюстрацией подобного распределения субсидий является их распределение по части фактически осуществленных инвестиций. Получателям средств компенсируется от 20 до 35% затрат на создание (модернизацию) объектов АПК. В 2017 г. в рамках реализации данной меры государственной поддержки из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации были выделены ассигнования в размере 15,5 млрд. руб. Всего в этот период Минсельхозом РФ было отобрано и профинансировано 192 инвестиционных проекта (остальные 20 тыс. хозяйств ничего на получили). И среди 192 получателей средства распределились также очень неравномерно – например, ООО «Овощи Ставрополя» получило более 1 млрд. руб., тогда как большинство отобранных претендентов – в десятки или даже в сотни раз меньше.

Наибольшая сумма средств из бюджета была направлена на субсидирование кредитов (58,4 млрд. руб.). На отдельные крупнейшие проекты из бюджета в 2013–2017 гг. выделялось на эти цели по 10 и более миллиардов рублей субсидий. Вполне очевидно, что при этом остальные претенденты не получили ничего или получили очень незначительные суммы господдержки. Следует отметить, что тенденция выдачи крупных сумм субсидий одному лицу прослеживается не только в секторе сельхозорганизаций (СХО), но и в секторе КФХ.

В Нацдокладе показано, как росли за последние годы средние размеры грантов фермерам. В ряде случаев они составляют 20–30 млн. руб. одному получателю. В то же время в документе отмечается, что «конкурс на получение гранта составляет 3 фермера на один грант, в отдельных регионах – до 10 фермеров на один грант». Резюме: чиновнику: всегда легче выдать крупную субсидию одному претенденту, чем работать с большим количеством мелких получателей.

Судя по Докладу, в 2017 г. странным образом осуществлялось регулирование рынка зерна. Несмотря на рекордный объем производства зерна и падение закупочных цен на него (в среднем за год – на 11,4%, в период уборки падение было значительно большим), «закупочные интервенции в 2017 году не осуществлялись». То есть вместо помощи в стабилизации цен реализовывалось зерно из интервенционного фонда, что вело к падению цен. В Нацдокладе эти странные действия объяснены опасением, что «в условиях рекордного урожая дальнейшее накопление запасов интервенционного фонда могло привести к увеличению расходов федерального бюджета». ■